

JURISPRUDENȚĂ

Din jurisprudența recentă a Curții Europene a Drepturilor Omului

1. Cauza Sindicatul „Păstorul cel Bun” împotriva României – Dreptul de asociere al clericilor și principiul autonomiei cultelor

*Cu notă de Alexandra Neagu,
judecător detașat la Agentul
Guvernamental*

Respingerea cererii de înregistrare a sindicatului format preponderent din clerici din cadrul Bisericii Ortodoxe Române, pe motivul necesității respectării principiului autonomiei cultelor, fără o analiză a proporționalității măsurii din perspectiva raporturilor juridice de muncă dintre preoți și BOR și insuficiența argumentelor pentru a justifica respingerea cererii, încalcă dreptul la liberă asociere prevăzut de articolul 11 din Convenție.

Privit situației de fapt reținute de Curte în hotărârea pronunțată la 31 ianuarie 2012 în *Sindicatul „Păstorul cel Bun” împotriva României* (nedefinitivă, cererea nr. 2330/09), reclamantul – un sindicat format din 35 persoane, dintre care majoritatea preoți ortodocși din cadrul Mitropoliei Olteniei, s-a plâns de încălcarea art. 11 din Convenție având în vedere refuzul autorităților de a-i acorda personalitate juridică.

În esență, Tribunalul Dolj, în calitate de instanță de recurs, a reținut că Legea nr. 489/2006 și Constituția României garantează autonomia cultelor religioase și dreptul lor de a se organiza conform statutelor proprii, apreciind că organi-

zarea unui sindicat ar leza acest principiu. Instanța națională a concluzionat că respingerea cererii este impusă de necesitatea protejării tradiției creștine ortodoxe și dogmele care stau la baza sa, în situația apariției unui sindicat, Biserica Ortodoxă Română (BOR) urmând a fi obligată să colaboreze cu o entitate nouă, străină tradiției și canoanelor.

În hotărârea sa, adoptată cu majoritate de voturi Curtea a statuat că statul român a încălcat dispozițiile articolului 11 din Convenție, obligându-l la plata sumei de 10.000 EUR în favoarea reclamantului.

Astfel, s-a reținut că preoții și personalul laic își exercită atribuțiile în cadrul BOR, în virtutea unui contract individual de muncă, primind o remunerație și contribuind la asigurările sociale. În continuarea raționamentului său, Curtea a arătat că un contract de muncă nu poate fi clericizat într-o asemenea măsură, astfel încât să poată fi sustras oricărei reguli de drept civil. Prin urmare, în opinia Curții, clericii și personalul laic se bucură de protecția oferită de articolul 11 din Convenție.

În esență, Curtea a hotărât că refuzul instanțelor naționale de a permite înființarea unui sindicat format din preoți pentru apărarea intereselor lor economice în raporturile de muncă cu BOR nu este o măsură apreciată ca fiind necesară într-o societate democratică.

Analizând statutul sindicatului, s-a reținut că acesta nu tinde să lezeze valori fundamentale de natură ecleziastică ale BOR și nu reprezintă o amenințare

suficient de importantă pentru stat, pentru a justifica refuzul înființării.

Astfel, Curtea a concluzionat că elementele care definesc noțiunea de „nevoie socială imperioasă”, care ar fi putut justifica ingerința autorităților în dreptul la liberă asociere, într-o societate democratică, nu sunt îndeplinite în cauză, instanța națională nejustificând modalitatea concretă în care sindicatul, prin statutul propus, ar fi putut reprezenta o amenințare pentru democrație.

În fapt, din punctul de vedere al Curții, motivele invocate de tribunal pentru justificarea ingerinței erau exclusiv de ordin religios, făcându-se referire doar la statutul BOR și la autonomia cultelor. Or, instanța națională nu a analizat consecințele contractului de muncă în privința drepturilor salariaților și nici diferența între angajații laici și clerici care figurau printre membrii sindicatului propus spre înregistrare.

Curtea admite în raționamentul său că un angajator care își fondează etica pe dogme religioase poate impune angajaților anumite obligații de loialitate. Cu toate acestea, judecătorul civil care analizează pertinenta unei sancțiuni axate tocmai pe nerespectarea acestor obligații, nu poate, exclusiv în numele autonomiei cultelor, să omită punerea în balanță a celor două interese în joc, cu respectarea unui principiu de proporționalitate.

Prin urmare, instanța europeană a făcut o amplă analiză a hotărârii instanței naționale, pronunțate în faza recursului, ajungând la concluzia că aceasta este nesatisfăcătoare, având în vedere că a respins cererea de înființare a sindicatului exclusiv din rațiuni de ordin religios, legate de autonomia cultelor și de necesitatea conservării tradiției creștin-ortodoxe, fără a analiza temeinic raporturile juridice de

muncă dintre preoți și BOR (**Schüth c. Germaniei**, nr. 1620/03, par. 69).

În ceea ce privește limitarea implicită a dreptului la asociere care ar fi decurs din semnarea contractului de muncă, instanța europeană a considerat că validitatea unei astfel de limitări nu este de natură a aduce atingere substanței înseși a libertății garantate de art. 11 din Convenție (a se vedea, *mutatis mutandis*, **Young, James și Webster c. Regatului Unit**, 13 august 1981, par. 52).

Curtea a concluzionat că motivele invocate de tribunalul național nu sunt suficiente pentru a justifica respingerea cererii de înregistrare a sindicatului (*mutatis mutandis*, **Schüth c. Germaniei**, par. 74; **Siebenhaar c. Germaniei**, 3 februarie 2011, nr. 18136/02, par. 45, și **Obst c. Germaniei**, nr. 425/03, par. 51).

În opinia divergentă formulată în cauză⁵⁴⁴ s-a arătat că statutul propus de reclamant ar fi adus atingere structurii ierarhice tradiționale a Bisericii și modalității decizionale în cadrul BOR. Mergând pe acest raționament, s-a apreciat că, în ipoteza existenței unor disensiuni în cadrul BOR, autoritățile naționale sunt mai bine plasate decât CEDO să aprecieze faptele.⁵⁴⁵

Notă:

Hotărârea prezentată anterior expune o problemă complexă, respectiv cea a conturului efectiv al principiului autonomiei cultelor și, implicit, a măsurii în care statul are dreptul sau obligația pozitivă, din perspectiva Convenției, de a sancționa modalitatea în care un cult religios înțelege să se organizeze sau să impună membrilor săi anumite restricții.

În esență, refuzul autorităților române de a înregistra sindicatul s-a bazat pe prevederea inclusă în statutul BOR care

⁵⁴⁴ Opiniile dizidente ale judecătorilor Ineta Ziemele și Nona Tsotsoria.

⁵⁴⁵ Arhiepiscopia Craiovei și ONG-ul Centrul

European pentru Justiție și Drepturile Omului au avut calitate de terți intervenienți în procedura în fața Curții Europene.

obligă preoții la luarea, în prealabil, a consimțământului autorității ierarhice, în măsura în care doresc să facă parte sau să fondeze o formă asociativă.⁵⁴⁶

Desigur, conform Statutului, impunerea acestui acord prealabil, este o expresie a autonomiei cultului religios, a modalității în care acesta a înțeles să își reglementeze relația cu proprii clerici. Din această perspectivă, se poate analiza dacă această prevedere se poate explica sau susține exclusiv pe ideea autonomiei cultelor, respectiv pe dreptul acestora de a impune o anumită conduită membrilor și de a avea propria organizare internă, sau situația excede acestei sfere și ține de dreptul la liberă asociere al persoanei și trebuie să facă obiectul cenzurii instanțelor civile. Pot aceste instanțe să treacă peste absența unui asemenea acord și să statueze asupra necesității respectării libertății de asociere sindicală a clericilor ortodocși, respectiv să dea un nou contur relației de slujire existente între preot și BOR, fără a aduce o atingere disproporționată autonomiei cultului?

Apreciem că o primă critică ce poate fi adusă hotărârii Curții Europene Curții

ține de faptul că aceasta se axează exclusiv pe aspectul civilistic al raportului de muncă existent între clerici și BOR (extrăgând din acest raport consecința respectării tuturor drepturilor angajatului), fără a dovedi preocupare pentru aspectul principal al cauzei, respectiv conflictul dintre principiul autonomiei comunităților religioase, garantat de art.icolul 9 din Convenție, și dreptul la liberă asociere, inclusiv de natură sindicală, prevăzut de art. icolul 11 din Convenție. Hotărârea în afara faptului că însăși statuarea certă a Curții asupra existenței unui raport de muncă clasic între clerici și BOR, trebuie pusă sub semnul îndoielii⁵⁴⁷, se remarcă faptul că hotărârea instanței europene analizează situația exclusiv din perspectiva raporturilor acestor preținse raporturi de muncă, ignorând contextul ecleziastic în care acestea au luat naștere și specificul vocațional al preoției.

Plasarea în context a discuției este importantă din cel puțin două puncte de vedere. Pe de o parte trebuie luate în considerare consecințele nașterii unui nou subiect de drept în cadrul BOR (în ciuda recunoașterii de către stat a

⁵⁴⁶ A se vedea art. 123 alin. 8 din Statutul BOR aprobat prin HG 53 din 16 ianuarie 2008, publicată în Monitorul Oficial nr. 50 din 22 ianuarie 2008, partea I: „Fără binecuvântarea chiriarhului locului, preoților, diaconilor și călugărilor nu le este îngăduit să înființeze, să fie membri sau să participe în asociații, fundații și organizații de orice tip.”

⁵⁴⁷ Potrivit art. 123 alin. 7 din Statutul BOR: „Raportul între personalul clerical și Centrul eparhial este unul de slujire și misiune liber asumată, conform mărturisirii (declarației) solemne publice rostite și semnate de fiecare candidat înaintea hirotoniei întru preot. La începerea activității pastorale în unitatea pentru care a fost numit, personalul bisericesc primește din partea chiriarhului o decizie prin care se reglementează drepturile și îndatoririle ce-i vor reveni.” La o simplă lectură a Statutului BOR se poate remarca faptul că, în virtutea autonomiei sale, principiu ce implică și dreptul de a determina raporturile existente între cleric și cult, BOR a ales să fundamenteze acest raport pe decizia primită din partea chiriarhului, lipsind cu desăvârșire orice referire la perfectarea

unui contract de muncă în favoarea preoților sau a calității acestora de „salariați”. Textul anterior citat menționează clar că drepturile și obligațiile preotului sunt stabilite prin această decizie și că munca prestată de cleric este în fapt o misiune liber asumată.

În temeiul aceleiași autonomii, alte culte religioase au ales să fundamenteze relația lor cu clericii pe alte baze. Astfel, conform art. 27 din Statutul Bisericii Evanghelice-Lutherane din România, aprobat prin HG nr. 400 din 9 aprilie 2008 și publicat în Monitorul Oficial nr. 296 din 16 aprilie 2008, partea I: „Preotul, preotul suplinitor, capelanul, levitul și candidatul la preoție sunt de obicei salariați ai bisericii.”

Conform art. 8 alin. 2 din Statutul Bisericii Reformate din România, aprobat prin HG nr. 186 din 20 februarie 2008, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 171 din 5 martie 2008: „Preoții sunt aleși de adunările generale parohiale. Angajarea acestora și concedierea lor au loc în conformitate cu legile bisericii și Codul Muncii.”

dreptului acestui cult de a se organiza autonom) respectiv a unui sindicat îndrituit, potrivit legislației interne, de a fi cooptat în procesul decizional și de a impune unui subiect de drept deja existent, obligația de colaborare cu acesta.

Pe de altă parte, nu trebuie ignorat faptul că însăși BOR este o formă asociativă, aceasta bucurându-se de garanțiile acestei libertăți. Astfel, potrivit jurisprudenței constante a Curții, comunitățile religioase există în mod tradițional sub forma unor structuri organizate și, atunci când o astfel de formă de organizare este analizată, articolul 9 din Convenție, trebuie să fie interpretat prin prisma garanțiilor articolului 11 care protejează viața asociativă contra oricărei ingerințe arbitrare din partea statului.

În fapt, autonomia acestor comunități religioase, principiu indispensabil pluralismului specific unei societăți democratice, se regăsește în centrul protecției oferite de articolul 9 din Convenție. În același spirit, s-a apreciat că în absența unor circumstanțe excepționale, dreptul la libertate religioasă garantat de Convenție, exclude orice apreciere din partea autorităților statului cu privire la legitimitatea credințelor religioase promovate sau cu privire la modalitățile efective de exprimare a acestora, inclusiv prin prisma organizării lor interne.

În urma acestui raționament, într-o cauză recentă pronunțată împotriva Germaniei⁵⁴⁸, Curtea a statuat că decizia instanței civile de a nu examina legalitatea unei decizii pronunțate de cultul religios din care făceau parte reclamantii și care îi excludea pe aceștia din activitate, nu contravine dreptului de acces la instanță. Curtea a acceptat astfel jurisprudența instanțelor naționale germane care au

decis să nu cenzureze un act calificat ca având natură ecleziastică și care ține de modalitatea în care cultul decide să se organizeze.

Această decizie de inadmisibilitate se încadrează într-o jurisprudență constantă a Curții, într-un sens similar fiind pronunțate și deciziile: **Dietrich Reuter c. Germaniei** (17 ianuarie 2012) și **Andreas Baudler c. Germaniei** (6 decembrie 2011). În aceste cauze, Curtea a apreciat că reclamantii nu beneficiau de un drept substanțial, recunoscut la nivel intern, pentru a putea pretinde aplicabilitatea garanțiilor prevăzute de articolul 6 din Convenție. În mod explicit, Curtea a validat raționamentul instanțelor care au apreciat că deciziile pronunțate de cultele religioase din care făceau parte reclamantii și care puneau capăt serviciilor lor în cadrul cultului sau modificau elemente esențiale ale acestui raport, nu se încadrau în contextul clasic al dreptului muncii, acestea țineau de autonomia cultelor și nu puteau fi astfel supuse controlului instanței civile.

O altă critică ce poate fi adusă hotărârii Curții pronunțate la data de 31 ianuarie 2012, este legată de modalitatea trunchiată, defectuoasă în care s-a reținut practica internă a instanțelor. Astfel, Curtea a apreciat, în esență, că instanțele naționale în mod obișnuit analizează și se pronunță asupra raporturilor de muncă existente între preoți și BOR, inclusiv asupra sancțiunilor disciplinare.

Este evident faptul că instanța europeană a ignorat practica Curții Constituționale în această materie, mulțumindu-se să se refere doar la anumite decizii jurisprudențiale care au servit demersului său de încadrare a relației dintre cler și BOR în schema clasică a raportului de muncă guvernat de Codul Muncii.

⁵⁴⁸ *Hanna et Peter Müller împotriva Germaniei*, decizie de inadmisibilitate din 6 decembrie 2011

Astfel, prin decizia nr. 448 din 7 aprilie 2011⁵⁴⁹, instanța constituțională s-a pronunțat asupra constituționalității prevederilor articolului 26 din Legea nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor⁵⁵⁰ reținând: „.../ Lucrari 2012/Revista Forumul judecatorilor 2 2012/Public-vechi/My Documents/Documents and Settingsuser Sintact 2.0cacheLegislatietemp%22 Referitor la susținerea potrivit căreia instanțele de judecată specializate în litigii de muncă au deplina posibilitate să aibă în vedere, în materie disciplinară, prevederile statutare și canonice, Curtea observă că răspunderea disciplinară a clerului nu intervine ca urmare a nerespectării clauzelor unui contract de muncă. În speță, art. 123 alin. 7 din Statutul pentru organizarea și funcționarea Bisericii Ortodoxe Române prevede că «Raportul dintre personalul clerical și Centrul Eparhial este unul de slujire și misiune liber asumată, conform mărturisirii (declarației) solemne publice rostite și semnate de către fiecare candidat înaintea hirotoniei întru preot». Așa fiind, Curtea reține că prevederile Codului

muncii referitoare la competența de judecată a instanțelor judecătorești specializate în dreptul muncii nu sunt aplicabile în cazul cultelor.»

Curtea Constituțională justifică limitarea accesului la instanța laică tocmai prin prisma principiului autonomiei cultelor: „*principiile autonomiei și unității cultului nu ar mai fi respectate dacă instanțele de drept comun ar exercita controlul asupra hotărârilor luate de instanțele disciplinare și de judecată bisericească în probleme doctrinare, morale, canonice și disciplinare.»*

Articolul 26 din Legea nr. 489/2006 nu este în contradicție nici cu dispozițiile art. 21 alin. 4 din Constituție, având în vedere distincția clară pe care legiuitorul național o operează între autorități administrative și culte. Conform prevederilor art. 9 alin. 2 din Legea nr. 489/2006 “Culte sunt egale în fața legii și a autorităților publice”, astfel încât jurisdicția în cadrul cultelor nu este una specială administrativă.

În decizia anterior amintită ../Lucrari 2012/Revista Forumul judecatorilor 2 2012/Public-vechi/My Documents/Documents and SettingsuserSintact

⁵⁴⁹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 424 din 17 iunie 2011. Prin excepția de neconstituționalitate invocată din oficiu, în cadrul unui litigiu care punea problema anulării unei decizii BOR de sancționare disciplinară a unui preot, Curtea de Apel Cluj a apreciat că simpla existență a unor reglementări disciplinare proprii nu poate înlătura dreptul salariaților de a beneficia de accesul liber la “justiția statală.” Din punctul de vedere al acestei instanțe, n../Lucrari 2012/Revista Forumul judecatorilor 2 2012/Public-vechi/My Documents/Documents and SettingsuserSintact 2.0cacheLegislatietemp%22econstituționalitatea art.26 din Legea nr.489/2006 decurge din imposibilitatea atacării în fața instanțelor judecătorești laice a hotărârilor date în materie disciplinară de organele proprii de judecată religioasă ale cultelor, precum și din absența reglementării unor norme de procedură sau a unor termene referitoare la judecată. Instanța care a sesizat din oficiu Curtea Constituțională a apreciat că ../Lucrari 2012/Revista Forumul judecatorilor 2 2012/Public-vechi/My

Documents/Documents and SettingsuserSintact 2.0cacheLegislatietemp% 22textul de lege criticat ar încalca și prevederile art.6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, deoarece organele de jurisdicție ale cultelor nu reprezintă un tribunal independent și imparțial din cauza faptului că membrii acestora sunt persoane subordonate conducerii cultului.

⁵⁵⁰ Conform acestui articol “*Culte pot avea organe proprii de judecată religioasă pentru problemele de disciplină internă, conform statutelor și reglementărilor proprii. Pentru problemele de disciplină internă sunt aplicabile în mod exclusiv prevederile statutare și canonice...*../Lucrari 2012/Revista Forumul judecatorilor 2 2012/Public-vechi/My Documents/Documents and SettingsuserSintact 2.0cacheLegislatietemp%22 *Existența organelor proprii de judecată nu înlătură aplicarea legislației cu privire la contravenții și infracțiuni în sistemul jurisdicțional.*”

2.0cacheLegislatietemp%22Curtea Constituțională mai reține că: „*potrivit art. 29 alin. 3 din Legea fundamentală, „Culte religioase sunt libere și se organizează potrivit statutelor proprii, în condițiile legii”, ceea ce demonstrează că legiuitorul constituant a înțeles, în aplicarea principiului autonomiei cultelor, să lase la latitudinea acestora stabilirea unor reglementări specifice în ce privește atât organizarea și funcționarea lor, cât și stabilirea unor reguli proprii de judecată în ce privește răspunderea disciplinară internă. Aceasta și datorită naturii speciale a abaterilor și delictelor disciplinare, a pedepselor și a iertărilor pe care, în speță, nu le pot aplica instanțele de drept comun.*”

Această abordare jurisprudențială este una constantă a Curții Constituționale. Astfel, prin decizia 640 din 10 iunie 2008⁵⁵¹, sesizată cu o excepție de neconstituționalitate a aceluiași text de lege⁵⁵², instanța constituțională a reținut că: „Cât privește statul, Curtea Constituțională reține că acesta este o organizație politică care își realizează atribuțiile prin exercitarea funcțiilor publice. Or, statul nu exercită funcții publice și în domeniul activității interne a cultelor religioase. De aceea, *normele juridice emise de stat cu privire la disciplina muncii nu sunt aplicabile și personalului cultelor religioase.* Față de acestea, Curtea constată că este neîntemeiată critica de neconstituționalitate referitoare la încălcarea art.21 din Constituție, privind

accesul la justiție. Astfel, instanțele de judecată nu sunt competente să exercite funcția de înfăptuire a justiției în cadrul cultelor religioase pentru acte de încălcare a disciplinei interne, deoarece răspunderea juridică, în materie, nu este reglementată prin norme juridice de drept comun, ci prin norme juridice proprii acelor culte. De altfel, este echitabil să se stabilească răspunderea disciplinară a personalului clerical de către organe de judecată ale cultelor, deoarece numai acestea pot aprecia dacă actele de indisciplină săvârșite sunt sau nu compatibile cu rolul spiritual al cultului. Deosebit de aceasta, Curtea constată că dispozițiile alin. (3) al textului criticat instituie garanția liberului acces la justiție pentru membrii clerului, în cazul contravențiilor și infracțiunilor, adică în cazul săvârșirii unor acte antisociale, stabilite prin norme generale.”

Aceleași considerente au stat la baza respingerii excepției de neconstituționalitate și în decizia nr. 797 din 3 iulie 2008⁵⁵³.

O a treia critică a hotărârii Curții Europene ține de o altă constantă a jurisprudenței sale, respectiv de respectul acordat marjei de apreciere al statelor atunci când se pune problema reglementării la nivel național a libertății religioase și a raportului dintre stat și culte⁵⁵⁴. Or, din câte se poate observa din hotărârea Curții în cauza rezumată, aceasta nu a acordat o atenție cuvenită

⁵⁵¹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 506 din 4 iulie 2008.

⁵⁵² Excepția de neconstituționalitate a fost invocată de către reclamant, care avea calitatea de imam, în cadrul unui litigiu de muncă și a vizat, în esență, pretinsa încălcarea dispozițiilor art.21 alin.(1), (2) și (4) din Constituție, deoarece articolul 26 din Legea 489/2006 reglementează posibilitatea cultelor de a avea organe proprii de judecată pentru probleme de disciplină internă, cărora le sunt aplicabile doar prevederile statutare și canonice.

De asemenea, textul a mai fost criticat și din perspectiva art.4 din Constituție, deoarece prevede discriminarea cetățenilor pe criterii religioase, și a dispozițiilor art.16, întrucât cetățenii care aparțin unui cult religios nu sunt egali în fața legii prin aceea că lor nu le este aplicabilă legislația muncii, ci prevederile statutare ale cultului.

⁵⁵³ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 575 din 30 iulie 2008.

⁵⁵⁴ A se vedea hotărârea de Mare Cameră *Leyla Şahin c. Turciei*, cerere n^o. 44774/98, par. 108.

specificului național și rolului BOR în cultura și evoluția națională.

Se mai remarcă faptul că instanța europeană a expus doar consecințele pe care privarea persoanelor de libertatea de a forma un sindicat le-ar putea avea față de interesele lor economice-financiare, fără a acorda atenție impactului recunoașterii acestui drept față de organizarea și evoluția în timp a BOR. În mod evident, în ipoteza admiterii înființării unui astfel de sindicat, următorul pas firesc este cel al imaginării contractelor colective de muncă încheiate, a „tensiunii sindicale” și a formelor specifice de protest.

Din perspectiva judecătorului național, rămânerea definitivă a acestei hotărâri ar impune o reconsiderare a jurisprudenței naționale în materie, așa cum a fost expusă ea anterior, respectiv o implicare activă și necesară a instanțelor judecătorești în procesul, ce va apărea ca firesc, al luptei sindicale.

2. Hotărârea Marii Camere în cauza Creangă împotriva României - Sarcina probei referitor la privarea de libertate. Imposibilitatea părăsirii sediului parchetului. Nelegalitatea privării de libertate

Cu notă de Victor Constantinescu, judecător, Judecătoria Alexandria

I. Situația de fapt

Din versiunea concordantă a situației de fapt, astfel cum a fost prezentată Curții de către reclamant și de către Guvern,⁵⁵⁵ reiese că pe data de 16 iulie 2003, reclamantul, ofițer de poliție judiciară, a fost informat că trebuie să se prezinte la Parchetul Național Anticorupție⁵⁵⁶

(„P.N.A.”), fără a i se da informații suplimentare.

Reclamantul, împreună cu alți colegi, s-au prezentat pe data de 16 iulie 2003 în jurul orei 08:45 la sediul P.N.A. La ora 09:00 au fost chemați în sediul parchetului, iar la intrare, un ofițer de poliție le-a trecut datele personale într-un registru.

De la acest moment, versiunile asupra situației de fapt sunt divergente. Astfel, Guvernul susține că, după ce au intrat, au fost întâmpinați de către procurorul V.D. care i-a informat că împotriva lor se realizează acte premergătoare privind săvârșirea infracțiunii de furt de țigete din conducte. Întrucât aceștia au negat implicarea lor în asemenea fapte, li s-a cerut să completeze un chestionar cu 10 întrebări. În jurul orei 12:00 procurorul V.D. a revenit și i-a informat că a fost începută urmărirea penală împotriva a zece polițiști, printre care și împotriva reclamantul, pentru luare de mită, complicitate la furt calificat și constituire de grup infracțional. Guvernul susține că cei puși sub urmărire au fost informați de dreptul de a fi asistați de către un avocat, precum și că trebuie să dea noi declarații și să participe la confruntări. Guvernul afirmă că reclamantul a fost liber să plece oricând dorea și nu a fost păzit.

Versiunea reclamantului diferă în mod substanțial, acesta susținând că după ce au completat declarațiile inițiale, au fost amenințați de către procuror cu arestarea preventivă. De asemenea, o trupă de jandarmi a intrat în camera în care se aflau ofițerii și le-a solicitat acestora să scoată telefoanele mobile și să le pună pe o masă alăturată. Totodată, au fost informați că aveau dreptul să iasă încăperea pentru a fuma sau pentru a folosi toaleta doar însoțiți de un jandarm înarmat.

⁵⁵⁵ CEDO, *Creangă c. României*, cererea nr. 29226/03. După pronunțarea hotărârii Secției a II-a din 15 iunie 2010, la cererea Guvernului a fost

sesizată Marea Cameră, care a pronunțat hotărârea din data de 23 februarie 2012.

⁵⁵⁶ În prezent, Direcția Națională Anticorupție.

Potrivit Guvernului, în jurul orelor 13:00-14:00, după sosirea avocaților aleși (pentru 5 din acuzați) și a avocaților din oficiu, procurorul a procedat la luarea declarațiilor de la fiecare învinuit, ceea ce a durat în jur de 3-4 ore. La un moment neprecizat, reclamantul a dat o declarație pe formular care conținea cuvintele „Suspect/Acuizat” prin care se preciza că reclamantul a fost informat cu privire la acuzațiile aduse, încadrarea lor juridică și a drepturilor procedurale. Declarația a fost semnată de procuror, învinuit și de către avocatul din oficiu. Ulterior au fost realizate mai multe confruntări între învinuiți.

La ora 22:00 procurorul a decis punerea în mișcare a acțiunii penale împotriva mai multor polițiști, printre care și reclamantul, pentru luare de mită, complicitate la furt calificat și constituire de grup infracțional. În același moment, procurorul a dispus arestarea preventivă a reclamantului.

Reclamantul pretinde că nu a putut lua legătura cu un avocat decât în jurul orei 20:00. De asemenea, reclamantul a susținut că a fost dus în biroul procurorului de caz în jurul orei 23:00 unde i-a fost sugerat să îi acuze pe comandanții Secției de Poliție nr. 5 București de fapte de corupție, în schimb fiindu-i promis că nu va fi arestat preventiv și că va putea să își vadă în curând familia. Fiind refuzat, procurorul ar fi început să îl „insulte” și să îl amenințe că va fi arestat preventiv.

De asemenea, potrivit reclamantului, în jurul orelor 01:15 – 01:30 acesta ar fi luat la cunoștință acuzațiile ce i se aduc, fiind asistat de către apărătorul numit din oficiu, M.S. Totodată, atunci ar fi primit mandatul de arestare preventivă emis pe data de 16 Iulie 2003, în care era precizat

că arestarea preventivă a fost pronunțată pentru 3 zile, respectiv din data de 16 Iulie 2003 până pe 18 Iulie 2003.

Pe data de 18 Iulie 2003, fiind investită cu o cerere de prelungire a arestării preventive, Curtea Militară de Apel, printr-un complet format dintr-un singur judecător, a admis cererea P.N.A. și a dispus prelungirea arestării preventive a reclamantului, precum și a inculpaților cu 27 de zile. Instanța a reținut că există mijloace de probă privind săvârșirea de către inculpați a infracțiunilor de care erau acuzați și că este necesară arestarea preventivă a lor pentru că prezintă pericol concret pentru ordinea publică, putând influența martorii și că luaseră măsuri pentru a evita urmărirea penală și executarea sentinței.

Pe data de 21 Iulie 2003, Curtea Supremă de Justiție a casat încheierea atacată și a dispus punerea în libertate de îndată a reclamantului și a inculpaților. Instanța supremă a reținut că Legea nr. 161/21 aprilie 2003 a modificat cu efect imediat dispozițiile procedurale din Legea nr. 78/2000. Astfel, în temeiul art. 29 alin. 1 și 2 din Legea nr. 78/2000, prima instanță care judeca una dintre infracțiunile prevăzute de legea specială trebuia să fie compusă din doi judecători.⁵⁵⁷

Printr-o decizie definitivă pronunțată pe data de 25 Iulie 2003, Completul de 9 judecători a Curții Supreme de Justiție a admis recursul în anulare formulat de către Procurorul General al României împotriva deciziei din data de 21 Iulie 2003, reținând că instanța care a pronunțat această decizie a interpretat în mod greșit dispozițiile art. 29 alin. 1 și 2 din Legea nr. 78/2000. Completul de 9 judecători a reținut că intenția legiuitorului

⁵⁵⁷ Art. 29 alin. 2 din Legea nr. 78/2000 prevedea la momentul faptelor că la judecătoria, tribunale și curțile de apel, completele specializate

sunt formate din 2 judecători. Dispozițiile au fost abrogate prin O.U.G. nr. 50/2006.

a fost aceea de a unifica regulile de procedură în materia arestării preventive, respectiv că aceasta trebuia dispusă de un singur judecător, în cameră de consiliu, indiferent de natura infracțiunii.

În aceeași zi, reclamantul a fost arestat preventiv. Pe data de 22 iulie 2010 Curtea de Apel București l-a condamnat pe reclamant la 3 ani închisoare, pedeapsă care a fost suspendată condiționat. De asemenea, M.T. și G.S. au fost condamnați la 2 ani închisoare, respectiv 5 ani închisoare.

În procedura desfășurată în fața Curții Europene reclamantul a depus declarațiile date de către 2 coînculpați, respectiv M.T. și G.S. care confirmă situația de fapt astfel cum a fost susținută de către reclamant. Guvernul a depus la rândul său declarația lui V.D., procurorul care a efectuat urmărirea penală în cauză, declarație care a confirmat situația de fapt astfel cum a fost expusă de către Guvern.

I. Încălcarea art. 5 par. 1 din Convenție cu privire la privarea de libertate a reclamantului între orele 09:00 și 22:00 în data de 16 iulie 2003

Curtea arată că prin proclamarea dreptului la libertate, conform par. 1 al art. 5, se urmărește libertatea fizică a persoanei; scopul său este să garanteze ca nimeni să nu fie privat de libertate într-o manieră arbitrară. Acest articol nu privește simplele restricții asupra libertății de mișcare, asemenea restricții fiind reglementate de art. 2 din Protocolul nr. 4.

Conform unui principiu fundamental, nicio detenție arbitrară nu poate fi compatibilă cu art. 5 par. 1, iar noțiunea de arbitrar a art. 5 par. 1 se extinde dincolo de conformitatea cu legea internă,

astfel că privarea de libertate poate fi legală din punct de vedere a dreptului intern și, în același timp, arbitrară și contrară Convenției.⁵⁵⁸

a. Durata analizată de către Curte

Cu privire la perioada care urmează să fie analizată de către Curte, aceasta a stabilit că versiunile părților sunt concordante în ceea ce privește momentul la care reclamantul a intrat în sediul parchetului pentru a da declarații, respectiv ora 9:00. Prin urmare, Curtea a considerat că acesta este punctul de plecare al perioadei pe care trebuie să o analizeze.⁵⁵⁹ De asemenea, Curtea a observat că ordonanța privind arestarea preventivă a reclamantului din data de 16 iulie 2003 menționa că măsura a fost dispusă de la ora 22:00. Așadar, Curtea a considerat că perioada care va fi analizată se întinde până la ora 22:00.

b. Sarcina probei cu privire la presupusa privare de libertate

Având în vedere versiunile contradictorii asupra situației de fapt, Curtea a avut de stabilit sarcina probei cu privire la presupusa privare de libertate. Instanța europeană a reamintit că, atunci când analizează mijloacele de probă, aceasta adoptă standardul „dincolo de orice îndoială rezonabilă”. Cu toate acestea, nu a fost niciodată scopul Curții de a folosi același mod de abordare ca sistemele juridice naționale care folosesc acest standard. Rolul Curții nu este acela de a stabili vinovăția penală sau răspunderea civilă, ci de a hotărî asupra răspunderii Statelor semnatare, conform Convenției. Curtea formulează acele concluzii care sunt, din punctul său de vedere, susținute de libera apreciere a tuturor mijloacelor de probă, inclusiv unele inferențe care pot

⁵⁵⁸ CEDO, *A. și alții c. Regatului Unit* [MC], hotărârea din data de 19 februarie 2009, par. 162 – 164.

⁵⁵⁹ Spre deosebire de Cameră, care a statuat că punctul de plecare este ora 10:00.

fi extrase din situația de fapt, precum și din susținerile părților.⁵⁶⁰

În continuare, Marea Cameră arată că este de acord cu raționamentul făcut de către Cameră potrivit căruia în procedurile desfășurate conform Convenției nu este posibilă întotdeauna aplicarea strictă a principiului „*affirmanti incumbit probatio*”. Instanța europeană a reiterat jurisprudența sa constantă dezvoltată cu privire la art. 2 și 3 din Convenție, conform căreia atunci când evenimentele litigioase se află în aria exclusivă de cunoaștere a autorităților, cum este în cazul persoanelor private de libertate, vor fi realizate prezumții puternice privind situația de fapt în legătură cu vătămările sau decesul produs pe parcursul detenției. Sarcina probei în asemenea cazuri va putea incumba autorităților, care trebuie să aducă explicații satisfăcătoare și plauzibile.⁵⁶¹

Curtea a considerat că aceste principii se aplică și în acest caz, cu condiția ca reclamantul să aducă suficiente mijloace de probă care să creeze aparența că se afla sub controlul exclusiv al autorităților în ziua în care s-au petrecut faptele. Altfel spus, că a fost în mod oficial citat de către autorități și că a intrat în sediul care se afla sub controlul acestora. Dacă această condiție este îndeplinită, atunci Curtea ar putea să concluzioneze că reclamantul nu era liber să plece, mai ales atunci când cercetările erau în curs de desfășurare. În acest caz, s-ar putea solicita din partea Guvernului un raport detaliat, care să descrie ceea ce s-a întâmplat în clădire din oră în oră și să stabilească timpul petrecut de reclamant. Guvernul ar trebui în acest caz să aducă dovezi scrise

satisfăcătoare și plauzibile care să susțină situația de fapt, astfel cum a fost susținută de către acesta. Lipsa unor asemenea probe ar putea duce la formularea unor concluzii cu privire la fondul cererii introduse de către reclamant.

c. Existența unei privări de libertate

Curtea a trecut ulterior la analiza existenței unei privări de libertate în sensul Convenției. Instanța europeană a reamintit jurisprudența sa constantă în sensul că atunci când analizează existența „privării de libertate” în sensul art. 5 din Convenție, punctul de plecare trebuie să fie situația concretă a reclamantului, dar trebuie avute în vedere și numeroase criterii cum ar fi tipul, durata, efectul și modul de realizare a măsurii analizate.⁵⁶² Desigur, pentru a determina dacă a existat o vătămare a drepturilor garantate de Convenție este deseori necesar de a privi dincolo de aparențe și de limbajul folosit și de a vedea realitățile situației de fapt.⁵⁶³

Reiterând jurisprudența mai veche a Comisiei⁵⁶⁴, instanța europeană a subliniat că jurisprudența Curții a evoluat în sensul că scopul măsurilor luate de către autoritățile care privează o persoană de libertate nu mai sunt factori decisivi în analiza Curții privind existența privării de libertate. Astfel, Curtea a luat acest element în considerare numai la o etapă ulterioară a analizei, atunci când a examinat compatibilitatea măsurilor luate cu art. 5 par. 1 din Convenție⁵⁶⁵. Totodată, jurisprudența constantă a Curții este în sensul că art. 5 par. 1 poate fi aplicat unor privări de libertate de scurtă durată⁵⁶⁶.

Având în vedere principiile enunțate mai sus și în ciuda faptului că reclamantul

⁵⁶⁰ CEDO, *Nachova și alții c. Bulgariei* [MC], cererile nr. 43577/98 și 43579/98, par. 147.

⁵⁶¹ CEDO, *Salman c. Turciei* [MC], cererea nr. 21986/93, par. 100.

⁵⁶² CEDO, *Mogoș c. României*, decizia de inadmisibilitate din data de 6 mai 2004.

⁵⁶³ CEDO, *Van Droogenbroeck c. Belgiei*,

hotărârea din data de 24 iunie 1982.

⁵⁶⁴ Comisia, *X c. Germaniei*, decizia din data de 19 martie 1981.

⁵⁶⁵ CEDO, *Soare și alții c. României*, hotărârea din data de 22 februarie 2011, par. 234.

⁵⁶⁶ CEDO, *Foka c. Turciei*, hotărârea din data de 24 iunie 2008.

nu a fost constrâns de a veni la sediul P.N.A., aspect care nu constituie un factor decisiv pentru a stabili existența privării de libertate⁵⁶⁷, se impune a se considera că de la ora 09:00 reclamantul s-a aflat sub controlul autorităților. Constatarea este confirmată prin declarațiile martorilor depuse de către reclamant. În consecință, Guvernul trebuie să dea o explicație cu privire la cele întâmplate după acel moment.

Deși Guvernul nu a putut să depună registrul de intrări și ieșiri din sediul P.N.A., întrucât acestea au fost distruse potrivit dispozițiilor legale, Guvernul a depus declarația procurorului V.D., cel care era răspunzător de cercetări la momentul faptelor. Declarația arată că reclamantul nu a cerut permisiunea de a părăsi sediul P.N.A., dar că era liber să o facă, din moment ce oricine era liber să plece fără a urma vreo procedură și fără a obține aprobarea procurorului. În declarația sa, procurorul V.D. recunoaște că reclamantul nu a fost informat că poate să părăsească sediul P.N.A., dar susține că reclamantul a rămas în mod voluntar pentru a lua parte la alte audieri și confruntări. Cu toate acestea, Curtea observă că declarația lui V.D. este contrazisă nu numai de către declarația reclamantului, dar și de declarațiile concordante ale celor doi martori.

Curtea a observat că reclamantul a fost nu numai citat, dar a primit un ordin verbal de la superiorul său ierarhic de a se prezenta la P.N.A., aspect care a fost confirmat și de către Guvern. La momentul faptelor, ofițerii de poliție erau ținuți de disciplina militară și le-ar fi fost extrem de dificil să refuze îndeplinirea ordinului dat de către superiori. Deși nu poate fi statuat că reclamantul a fost privat de libertate numai pe acest considerent, au mai existat alte elemente semnificative

care duc la concluzia existenței privării de libertate în acest caz, cel puțin de la ora 12:00, momentul notificării verbale a începerii urmăririi penale: cererea procurorului adresată reclamantului ca acesta să mai rămână în sediu pentru a da alte declarații și pentru a participa la mai multe confruntări, începerea urmăririi penale împotriva reclamantului în cursul zilei, faptul că 7 ofițeri de poliție împotriva cărora nu a început urmărirea penală au fost informați că pot părăsi sediul P.N.A., din moment ce prezența lor nu mai era necesară, prezența jandarmilor la sediul P.N.A., necesitatea de a fi asistat de către un avocat.

Având în vedere această secvență cronologică, aceste fapte au făcut parte dintr-o investigație de mare anvergură, care necesita multiple măsuri investigative și audieri, dintre care unele fuseseră întocmite în zile anterioare faptelor. Începerea urmăririi penale împotriva reclamantului și a colegilor săi se potrivește în acest context procedural și necesitatea de a desfășura numeroase acte de urmărire penală împotriva lor în aceeași zi par să indice că reclamantul a fost obligat să se conformeze.

În concluzie, având în vedere că Guvernul nu a adus informații satisfăcătoare și plauzibile pentru a sprijini versiunea sa asupra situației de fapt, precum și coerența și veridicitatea relatărilor reclamantului, *Curtea a considerat că reclamantul a rămas într-adevăr în sediul parchetului și a fost privat de libertate, cel puțin de la ora 12:00 până la ora 22:00.*

II. Compatibilitatea privării de libertate a reclamantului cu art. 5 par. 1 din Convenție

Marea Cameră a amintit că în materia art. 5 par. 1 din Convenție instanța euro-

⁵⁶⁷ CEDO, *I.I. c. Bulgariei*, nr. 44082/98, hotărârea din data de 9 iunie 2005.

peană își va exercita jurisdicția pentru a observa dacă reglementarea națională a fost respectată⁵⁶⁸. În mod special în materia privării de libertate, este esențial ca reglementarea națională să definească clar condițiile privării și previzibilitatea aplicării legii.⁵⁶⁹

Instanța europeană a statuat mai întâi că reclamantul a fost citat pentru a se prezenta la P.N.A. pentru a da o declarație în contextul unor cercetări penale și nu i-a fost dată nici o informație suplimentară cu privire la scopul declarației. Dreptul național prevede că în citații trebuie să se indice calitatea în care o persoană este citată și obiectul cauzei. În consecință, reclamantul nu cunoștea dacă este citat în calitate de martor sau de suspect, sau chiar în calitate de ofițer de poliție care realizează anchete penale. Cu privire la acest aspect, Curtea a arătat că autorităților naționale nu le este interzis să folosească în mod legitim strategii pentru a contracara activitățile infracționale mai eficient, însă actele prin care autoritățile caută să câștige încrederea persoanelor cu scopul de a le aresta ar putea fi considerate că încalcă principiile generale explicite sau implicite din Convenție.⁵⁷⁰

Curtea a observat că, prin apărările sale, Guvernul susține că reclamantul a fost ținut în sediul parchetului pentru a asigura buna administrare a justiției, având în vedere că audierea sau confruntarea numeroaselor persoane prezente putea fi necesară în orice moment, având în vedere circumstanțele speței. Guvernul s-a întemeiat pe declarația lui V.D., potrivit căreia reclamantul și colegii săi au fost citați în calitate de *făptuitori*.

Curtea a subliniat că reclamantul nu a fost în mod formal calificat ca fiind

suspect, după intrarea în sediul P.N.A., la momentul în care a fost solicitat să dea prima declarație pe coală albă de hârtie. Mai mult, din informațiile disponibile Curții, aceasta nu poate conchide cu certitudine că de la momentul sosirii sale în sediul P.N.A., reclamantul ar fi fost tratat ca o persoană chemată să aducă mijloace de probă sau ca martor.

În orice caz, Curtea a observat că, în concordanță cu versiunea Guvernului, în jurul orei 12:00, când toți ofițerii de poliție completau declarațiile, procurorul s-a întors în cameră și i-a informat pe aceștia că a fost începută urmărirea penală împotriva a 10 dintre ofițerii prezenți, inclusiv reclamantul, și că aveau dreptul la alegerea unui avocat, iar în cazul în care nu vor alege unul, se va numi unul din oficiu. Celorlalți ofițeri de poliție li s-a permis să plece datorită faptului că nu se formulaseră acuzații împotriva lor.

Instanța europeană a remarcat că, atunci când a dat prima declarație, reclamantul nu cunoștea calitatea sa legală și nici garanțiile care ar reieși din această calitate. Chiar dacă, în asemenea condiții, Curtea are îndoieli cu privire la compatibilitatea art. 5 par. 1 din Convenție cu situația reclamantului din primele 3 ore pe care le-a petrecut în sediul P.N.A., nu va examina această problemă din moment ce este clar că, cel puțin de la ora 12:00 calitatea reclamantului în ancheta penală a fost clarificată. Din acel moment, reclamantul a fost, fără îndoială, considerat suspect și, prin urmare, legalitatea privării sale de libertate trebuie examinată în lumina dispozițiilor art. 5 par. 1 lit. c.

În dreptul român există numai 2 măsuri preventive care presupun privarea de

⁵⁶⁸ CEDO, *Baranowski c. Poloniei*, cererea nr. 28358/95, par. 50.

⁵⁶⁹ CEDO, *Zervudacki c. Franței*, cererea nr. 73947/01, par. 43.

⁵⁷⁰ CEDO, *Èonka c. Belgiei*, hotărârea din data de 5 februarie 2002.

libertate: reținerea și arestarea preventivă. Pentru ca fiecare dintre aceste măsuri să fie dispuse trebuie să existe indicii temeinice sau probe din care să rezulte că s-a săvârșit o faptă prevăzută de legea penală, respectiv date care să conducă la presupunerea rezonabilă că persoana față de care se efectuează acte de urmărire penală a săvârșit fapta. Cu toate acestea, niciuna dintre aceste două măsuri nu a fost dispusă față de reclamant înainte de ora 22:00 pe data de 16 iulie 2003.

Acceptând faptul că o investigație penală complexă presupune anumite dificultăți, precum și că faptele de corupție trebuie reprimite cu fermitate de către autorități, Curtea a subliniat că, în ceea ce privește libertatea, lupta împotriva unei asemenea cangrene sistemice nu poate justifica recurgerea la arbitrariu în cazuri în care oamenii sunt privați de libertate.

Având în vedere cele ce preced, Curtea consideră că, cel puțin de la ora 12:00, procurorul avea suspiciuni suficiente de puternice pentru a justifica privarea de libertate a reclamantului pentru scopurile urmăririi penale și că legea internă prevedea măsurile care puteau fi luate în această privință, respectiv reținerea sau arestarea preventivă. Cu toate acestea, procurorul a decis numai foarte târziu, spre ora 22:00, luarea cele de-a doua măsuri.

În consecință, Curtea a concluzionat că privarea de libertate a reclamantului din data de 16 iunie 2003, cel puțin de la 12:00 la 22:00, nu a avut niciun temei în dreptul intern și prin urmare, a existat o încălcare a art. 5 par. 1 din Convenție.

III. Pretinsa încălcare a art. 5 par. 1 din Convenție cu privire la arestarea preventivă a reclamantului de la data de 16 iulie 2003, ora 22:00, până la 18 iulie 2003, ora 22:00

Analizând această perioadă, Camera⁵⁷¹ Curții a statuat că suspiciunea îndreptată împotriva reclamantului a atins nivelul necesar al rezonabilității. Deși este adevărat că data exactă a faptelor penale nu a fost precizată, parchetul și-a întemeiat decizia pe suficiente probe care pot convinge un observator neutru și obiectiv că reclamantul a săvârșit fapta penală.⁵⁷²

Marea Cameră a confirmat argumentele Camerei și a statuat că *privarea de libertate a reclamantului de la data de 16 iulie 2003, ora 22:00, până la 18 iulie 2003, ora 22:00, a fost justificată potrivit art. 5 par. 1 lit. c din Convenție.*

IV. Pretinsa încălcare a art. 5 par. 1 din Convenție cu privire la arestarea preventivă a inculpatului în data de 25 iulie 2003

Camera instanței europene a considerat că metoda folosită de către autorități pentru a corecta o posibilă eroare de interpretare a dreptului intern, respectiv recursul în anulare, nu a fost nici accesibilă și nici previzibilă pentru reclamant. În primul rând, remediul respectiv nu era disponibil direct părților, din moment ce numai Procurorul General îl putea folosi. Cu toate acestea, Procurorul General era superiorul ierarhic al procurorului care a dispus arestarea preventivă a reclamantului și care a solicitat instanțelor să prelungească această măsură. Procurorul a avut posibilitatea să prezinte opinia sa asupra problemei de interpretare pe parcursul procedurilor ordinare, dar nu a făcut-o. În al doilea

⁵⁷¹ Hotărârea din data de 15 iunie 2010.

⁵⁷² *A contrario*, CEDO, *Stepuleac c. Moldovei*,

hotărârea din data de 6 noiembrie 2007, par. 70 – 73.

rând, Camera a observat că art. 410 C.pr.pen. care prevedea că o cerere putea fi formulată pentru anularea unei decizii definitive „contrară legii”, era prea vag pentru a da caracter previzibil unei intervenții printr-un remediu extraordinar.

În acord cu acest raționament, Marea Cameră a statuat că *privarea de libertate a reclamantului din data de 25 iulie 2003 nu a avut o bază legală suficientă în dreptul intern, nefiind prevăzută de o lege care să îndeplinească condițiile impuse de art. 5 par. 1 din Convenție.*

Notă:

Există o diferență sensibilă între considerentele Camerei și cele ale Marii Camere. Astfel, în timp ce Camera a considerat că privarea de libertate a început de la ora 10:00, momentul la care reclamantul a fost audiat de către procuror, Marea Cameră a considerat că privarea de libertate a reclamantului a început *cel puțin* de la ora 12:00, moment la care reclamantul a fost informat despre calitatea sa de învinuit în cauză. Marea Cameră s-a mulțumit să își exprime îndoiala cu privire la compatibilitatea cu art. 5 par. 1 a primelor 3 ore analizate, însă nu a tranșat problema.

Această ezitare a Marii Camere a fost subliniată și în opinia parțial concordantă a 8 din cei 17 judecători chemați să se pronunțe în completul Marii Camere. Aceștia au subliniat că privarea de libertate a început *numai* de la ora 12:00, și nu *cel puțin* de la ora 12:00.

În opinia minoritară s-a subliniat că prezența reclamantului la sediul P.N.A. era o consecință a citațiilor emise cu scopul de a da o declarație legată de o anchetă penală. În timp ce poate fi adevărat că, odată ce reclamantul a intrat în sediul P.N.A., ar fi putut avea probleme în a pleca fără permisiune, aceeași situa-

ție este valabilă pentru multe persoane citate pentru a depune mărturie în fața poliției, parchetului sau instanței. Asemenea persoane sunt obligate să se prezinte și să rămână la locul respectiv atât timp cât este necesar pentru luarea declarației, ceea ce înseamnă că nu sunt libere să plece atât timp cât se desfășoară măsurile procesuale. Această limitare se aplică atât celor citați în calitate de „martori”, dar și celor chemați în calitate de „suspecți”, care nu au fost arestați preventiv. Așadar, semnatarii opiniei minoritare conchid că este privit ca evident, inclusiv din jurisprudența Curții, că în contextul unei anchete penale, atât obligația de a se prezenta, cât și cea de a nu pleca înainte de a se permite acest lucru sunt restricții privind libertatea de mișcare.

Amintim aici că în cauza **Guzzardi c. Italiei**⁵⁷³ s-a statuat că distincția dintre privarea de libertate și restricția privind libertatea de mișcare este una de forță sau de intensitate, și nu una de natură sau de substanță.

Deși formularea minoritară este una extrem de tranșantă, opinia majoritară pare să fie mai degrabă un avertisment voalat față de modalitatea de audiere și de citare a reclamantului, respectiv fără ca acesta să își cunoască calitatea în dosar. De asemenea, este elocventă și hotărârea invocată de către Marea Cameră, respectiv **Ěonka c. Belgiei**, cauză în care reclamanții au primit o înștiințare de a se prezenta la secția de poliție pentru a finaliza procedurile privind cererea de azil. La momentul prezentării la secția de poliție, reclamanților li s-a înmănat ordinul de a părăsi teritoriul țării, deportarea către Slovacia, precum și arestarea lor pentru îndeplinirea proce-

⁵⁷³ CEDO, *Guzzardi c. Italiei* [MC], cererea nr. 7367/76, hotărârea din data de 6 noiembrie 1980.

durilor. O astfel de strategie a fost găsită de către Curte ca fiind contrară art. 5 par. 1 din Convenție.

Reamintim că în dreptul intern, potrivit art. 144 C.pr.pen., măsura reținerii poate dura cel mult 24 de ore. Din durata măsurii reținerii se deduce timpul cât persoana a fost privată de libertate ca urmare a măsurii administrative a conducerii la sediul poliției, prevăzută în art. 31 alin. 1 lit. b din Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române. Cu toate acestea, se menționează expres în alin. 1¹ al aceluiași articol (introdus prin Legea nr. 356/2006), că în situația în care reținerea se dispune după audierea învinutului citat de către organul de urmărire penală, termenul de 24 de ore se calculează de la ora emiterii ordonanței.

În cauza *I.I. c. Bulgariei*, reclamantul s-a prezentat de bunăvoie la sediul poliției, iar versiunile asupra faptelor întâmplate după intrarea în sediul poliției erau contradictorii între Guvern și reclamant. În acea cauză, pentru a constata încălcarea art. 5 par. 1 din Convenție, Curtea a adus în prim plan faptul că în ordonanța procurorului privind arestarea preventivă se menționa ca moment de *facto* al arestării inculpatului ziua săvârșirii infracțiunii, când acesta s-a și prezentat la sediul poliției. Prin urmare, chiar dacă reclamantul s-a prezentat în mod voluntar la secția de poliție pentru audieri și presupunând că nu a fost încătușat, pus într-o celulă sau nici o altă formă de constrângere fizică nu a fost aplicată, ar fi nerealist să se presupună că era liber să plece, având în vedere că autoritățile competente se pare că îl considerau ca fiind arestat și desfășurau acte procesuale în ancheta penală, aceasta fiind deschisă împotriva reclamantului la o zi după audiere.

3. Reformarea sistemului de pensii, prin transformarea pensiilor speciale în pensii în sistemul public, în temeiul Legii nr. 119/2010, este compatibilă cu art. 1 din Protocolul nr. 1 - decizia de inadmisibilitate în cauzele Frimu și alții c. României

Cu notă de Dragoș Călin, judecător, Curtea de Apel București

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a respins, ca inadmisibile, în temeiul art. 35 par. 3 și 4 din Convenție, plângerile referitoare la încălcarea art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție, coroborat cu art. 14 din Convenție.

Totuși, Curtea a amânat examinarea plângerii reclamantelor, în ce privește încălcarea drepturilor protejate de art. 6 și 14 din Convenție.

Reducerea pensiilor reclamantelor, deși substanțială, constituia o modalitate de a integra aceste pensii în regimul general al pensiilor, prevăzut de Legea nr. 19/2000, pentru a echilibra bugetul și a corecta diferențele existente între sistemele de pensie. Ca și Curtea Constituțională a României, Curtea de la Strasbourg a constatat că aceste motive nu pot fi considerate drept nerezonabile sau disproporționate.

Reforma sistemului de pensii nu a avut un efect retroactiv și nu a adus atingere drepturilor la prestații sociale, dobândite în temeiul contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale, achitate în timpul anilor de serviciu.

În ceea ce privește diferența de tratament, în raport de alte categorii de pensionari, Curtea a constatat că o diferență este discriminatorie, în sensul art. 14 din Convenție, în cazul în care nu are nici o justificare obiectivă și rezonabilă. În speță, Curtea a reținut faptul că foștii polițiști se bucură în continuare de un mod de calcul favorabil al pensiilor lor, dar acest lucru ține, de asemenea, de

marja de apreciere a statului. Această diferență nu este una lipsită de justificare, iar Curtea Constituțională a concluzionat că natura profesiei constituie motivul acordării anumitor privilegii.

Măsurile criticate de reclamante nu le-au determinat pe acestea să suporte o sarcină disproporționată și excesivă, incompatibilă cu dreptul de proprietate și nu au fost în mod nejustificat discriminate în comparație cu alți pensionari.

Prezentarea deciziei

Prin decizia de inadmisibilitate pronunțată la data de 7 februarie 2012 în cauzele conexe *Ana Maria Frimu, Judita Vilma Timar, Edita Tanko, Marta Molnar și Lucia Ghețu împotriva României* (nr. 45312/11), Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat neîncălcarea de către Statul român a dispozițiilor articolului 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție, sub aspectul transformării pensiilor speciale în pensii în sistemul public, în temeiul Legii nr. 119/2010.

Reclamantele s-au pensionat între anii 2006-2008, după ce au îndeplinit funcția de grefier la instanțele și parchetele din județul Covasna de-a lungul a mai mult de 30 ani. Pensiile lor, calculate conform Legii nr. 567/2004 privind personalul auxiliar din cadrul instanțelor și parchetelor, erau cuprinse între 3.109 lei și 4785 lei. În temeiul acestei legi, cuantumul pensiilor reprezenta în medie 80% din ultimul salariu brut încasat anterior pensionării. Legea preciza că în cazul în care cuantumul pensiei calculate în baza Legii nr. 567/2004 era superior cuantumul pensiei calculate în temeiul Legii nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale, diferența era suportată de la bugetul de stat.

Prin Legea nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, în vederea asigurării echilibrului bugetar în perioada de criză economică, mai multe sisteme speciale de pensie, printre care și cel al personalului auxiliar din

justiție, au fost abrogate. Într-un termen de 30 zile de la intrarea în vigoare a noii legi, pensiile au fost recalulate conform criteriilor prevăzute de Legea nr. 19/2000, respectiv în funcție de anul ieșirii la pensie, durata și cuantumul contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale. Consecința punerii în aplicare a acestui nou sistem a fost diminuarea pensiilor reclamantelor cu aproximativ 70%.

La fel cum au procedat numeroase persoane afectate de suprimarea sistemelor speciale de pensii, reclamantele au contestat deciziile administrative care le stabileau noile drepturi de pensie.

Invocând dispozițiile Constituției și Convenției, precum și jurisprudența Curții, reclamantele au pretins o ingerință disproporționată în dreptul la respectarea bunurilor, din pricina diminuării substanțiale și definitive a pensiilor.

Prin sentințele civile pronunțate la 11 noiembrie 2010 și 7 aprilie 2011, Tribunalul Covasna a admis acțiunile, a anulat deciziile de pensii emise în baza legii noi și a menținut vechile decizii de pensii. Tribunalul Covasna a apreciat că diminuarea constituia o ingerință în dreptul la respectarea bunurilor, nu era proporțională cu scopul urmărit, respectiv restabilirea echilibrului bugetar, având în vedere că ingerința era definitivă și că priva pe reclamante de mai mult de 50% din pensie, punând în pericol menținerea unui nivel de viață decent. Între altele, Tribunalul a reținut că schimbarea modalității de calcul nu putea fi aplicată retroactiv în cazul persoanelor care ieșiseră la pensie sub regimul Legii nr. 567/2004.

Casa Județeană de Pensii a formulat recurs. Reclamantele au depus întâmpinare și au invocat decizii irevocabile ale curților de apel, care dăduseră câștig de cauză persoanelor ce se aflau într-o situație identică cu a lor.

Curtea de Apel Brașov, luând în considerare jurisprudența Curții Constitu-

ționale, care declarase Legea nr. 119/2010 conformă dispozițiilor constituționale în ce privește proprietatea și neretroactivitatea legii, a admis recursul și a respins acțiunile, prin decizii irevocabile pronunțate la 7 aprilie și 13 mai 2010.

În ce privește conformitatea Legii nr. 119/2010 cu dispozițiile Convenției, Curtea de Apel Brașov a reținut că partea contributivă a pensiei a fost menținută, suprimarea nu privea decât partea necontributivă, care era finanțată de la bugetul de stat. Subliniind faptul că, după diminuare, quantumul pensiilor era apropiat de media pensiilor din sistemul general, și în orice caz, superior pensiei minime garantată de Legea nr. 118/2010, curtea de apel a concluzionat că diminuarea nu constituia o atingere disproporționată a dreptului la respectarea bunurilor și că măsura era justificată de necesitatea de restabilire a echilibrului bugetar și de reșezare a sistemului de pensii pe baze echitabile.

În sfârșit, amintind că precedentul judiciar nu constituie un izvor de drept, curtea de apel a respins argumentul ținând de existența deciziilor irevocabile cu soluții contrarii.

Curtea a constatat că plângerile înregistrate sub numerele 45312/11, 45581/11, 45583/11, 45587/11 și 45588/11 sunt similare cu privire la capetele de cerere invocate și problemele de fond pe care le ridică, conexându-le, în temeiul art. 42 par. 1 din Regulamentul Curții.

Asupra art. 6 și a art. 14 din Convenție

Reclamantele au invocat încălcarea articolelor 6 și 14 din Convenție, din pricina jurisprudenței contradictorii a curților de apel, care ar fi adus atingere principiului securității juridice și ar fi creat o discriminare față de alte persoane aflate într-o situație similară.

În starea actuală a cauzei, Curtea nu s-a considerat în măsură să se pronunțe cu privire la admisibilitatea plângerilor sub aceste capete de cerere și a considerat

că este necesar să le comunice Guvernului pârât, în conformitate cu dispozițiile art. 54 par. 3 b) din Regulamentul Curții.

Asupra art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție, coroborat cu art. 14 din Convenție

Reclamantele au arătat că reducerea pensiilor le-a încălcat dreptul lor la respectarea bunurilor, garantat de art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție și a determinat o discriminare, contrară art. 14, în raport de alți pensionari, care au beneficiat în continuare de un mod de calcul al pensiilor mai favorabil.

În baza art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție, "Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional. Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare reglementării folosirii bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor".

În temeiul art. 14 din Convenție, "Exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta convenție trebuie să fie asigurată fără nicio deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație".

Curtea a reiterat că, deși articolul 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție garantează plata prestațiilor sociale pentru persoanele care au achitat contribuții la bugetul asigurărilor sociale, acest lucru nu poate fi interpretat ca oferind dreptul la acordarea unei pensii într-un quantum determinat (a se vedea, în special, *Skorkiewicz c. Poloniei*, decizia din 1 iunie 1999, nr. 39860/98 ;

decizia **Jankovic c. Croației**, nr. 43440/98; decizia **Kuna c. Germaniei**, nr. 52449/99; **Blanco Callejas c. Spaniei**, decizia din 18 iunie 2002, nr. 64100/00, și **Maggio și alții c. Italiei**, 31 mai 2011, nr. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 și 56001/08, par. 55).

Statele părți la Convenție dispun de o marjă largă de apreciere pentru reglementarea politicii lor sociale. Curtea a reamintit, în acest sens, dată fiind cunoașterea directă a propriei societăți și a nevoilor sale, că autoritățile naționale sunt, în principiu, cel mai bine plasate pentru a alege mijloacele cele mai adecvate în atingerea scopului stabilirii unui echilibru între cheltuielile și veniturile publice, iar Curtea respectă alegerea lor, cu excepția cazului în care aceste mijloace se dovedesc în mod evident lipsite de un temei rezonabil (**Jankovic**, citată anterior; **Kuna**, citată anterior, și **Mihăieș și Senteș c. României**, decizia din 6 decembrie 2011, nr. 44232 /11 și 44605/11).

În speță, Curtea a subliniat că reforma sistemelor de pensii a fost fundamentată pe motivele obiective invocate la adoptarea Legii nr. 119/2010, și anume contextul economic actual și corectarea inegalităților existente între diferitele sisteme de pensii.

De asemenea, Curtea a luat act de faptul că pensia datorată reclamantelor, în baza contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale, plătite de acestea în cursul anilor de serviciu, nu a fost în niciun fel afectată de reformă și acestea au pierdut doar suplimentul la pensie, care era acoperit integral de la bugetul de stat și care reprezenta un avantaj de care au beneficiat în calitate de personal auxiliar al instanțelor.

În această privință, Curtea a considerat că reducerea pensiilor reclamantelor, deși substanțială, constituia o modalitate de a integra aceste pensii în regimul general al pensiilor, prevăzut de

Legea nr. 19/2000, pentru a echilibra bugetul și a corecta diferențele existente între sistemele de pensie. Ca și Curtea Constituțională, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că aceste motive nu pot fi considerate drept nerezonabile sau disproporționate.

De asemenea, Curtea a reținut că reforma sistemului de pensii nu a avut un efect retroactiv și nu a adus atingere drepturilor la prestații sociale, dobândite în temeiul contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale, achitate în timpul anilor de serviciu.

În ceea ce privește diferența de tratament, în raport de alte categorii de pensionari, Curtea a constatat că o diferență este discriminatorie, în sensul art. 14 din Convenție, în cazul în care nu are nici o justificare obiectivă și rezonabilă.

În speță, Curtea a reținut faptul că foștii polițiști se bucură în continuare de un mod de calcul favorabil al pensiilor lor, dar acest lucru ține, de asemenea, de marja de apreciere a statului. În orice caz, trebuie remarcat faptul că această diferență nu este una lipsită de justificare, iar Curtea Constituțională a concluzionat că natura profesiei constituie motivul acordării anumitor privilegii.

Având în vedere aceste considerente, Curtea a considerat că măsurile criticate de reclamante nu le-au determinat pe acestea să suporte o sarcină disproporționată și excesivă, incompatibilă cu dreptul de proprietate și nu au fost în mod nejustificat discriminate în comparație cu alți pensionari.

Curtea a amânat examinarea plângerii reclamantelor, în ce privește încălcarea drepturilor protejate de art. 6 și 14 din Convenție, dar a și respins, ca inadmisibile, în temeiul art. 35 par. 3 și 4 din Convenție, plângerile referitoare la încălcarea art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție, coroborat cu art. 14 din Convenție.

Notă:

La fel ca și în cazul deciziei de inadmisibilitate pronunțată la data de 6 decembrie 2011 în cauzele **Felicia Mihăieș c. României** (cererea nr. 44232/11) și **Adrian Gavril Senteș c. României** (cererea nr. 44605/11)⁵⁷⁴, și această soluție a Curții este extrem de importantă pentru instanțele interne, confruntate cu mii de dosare în care a fost contestată practic însăși transformarea pensiilor speciale în pensii în sistemul public.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a confirmat practic interpretările succesive ale Curții Constituționale.

Începând cu **decizia nr. 871 din 25 iunie 2010** și **decizia nr. 1237 din 6 octombrie 2010**⁵⁷⁵, Curtea Constituțională a constatat că pensiile de serviciu se bucură de un regim juridic diferit în raport cu pensiile acordate în sistemul public de pensii. Astfel, spre deosebire de acestea din urmă, pensiile de serviciu sunt compuse din două elemente, indiferent de modul de calcul specific stabilit de prevederile legilor speciale, și anume: pensia contributivă și un supliment din partea statului care, prin adunarea cu pensia contributivă, să reflecte cuantumul pensiei de serviciu stabilit în legea specială. Partea contributivă a pensiei de serviciu se suportă din bugetul asigurărilor sociale de stat, pe când partea care depășește acest cuantum se suportă din bugetul de stat (a se vedea, spre exemplu, art. 85 alin. 1 din Legea nr. 303/2004 sau art. 1801 din Legea nr. 19/2000). Mai mult, în cazul pensiilor militare, întregul cuantum al pensiei speciale se plătește

de la bugetul de stat (a se vedea Legea nr. 164/2001). De altfel, Decizia Curții Constituționale nr. 20 din 2 februarie 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.72 din 18 februarie 2000, a statuat că pensia de serviciu constituie “o compensație parțială a inconvenientelor ce rezultă din rigoarea statutelor speciale”, ceea ce demonstrează, fără drept de tăgadă, că, de fapt, acel supliment de care am făcut vorbire mai sus se constituie în acea compensație parțială menționată de Curte, pentru că diferențierea existentă între o pensie specială și una strict contributivă, sub aspectul cuantumului, o face acel supliment.

Acordarea acestui supliment, așa cum se poate desprinde și din decizia mai sus amintită, a urmărit instituirea unei regim special, compensatoriu pentru anumite categorii socio-profesionale supuse unui statut special. Această compensație, neavând ca temei contribuția la sistemul de asigurări sociale, ține de politica statului în domeniul asigurărilor sociale și nu se subsumează dreptului constituțional la pensie, ca element constitutiv al acestuia.

În acest sens, trebuie observat că dispozițiile art. 47 alin. 2 din Constituție se referă distinct la dreptul la pensie față de cel la alte forme de asigurări sociale publice sau private, prevăzute de lege, dar pe care Legea fundamentală nu le nominalizează. Prin urmare, în ceea ce privește aceste din urmă drepturi de asigurări sociale, legiuitorul are dreptul exclusiv de a dispune, în funcție de politica socială și fondurile disponibile,

⁵⁷⁴ A se vedea Dragoș Călin, *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*, Revista JurisClasor CEDO - Ianuarie 2012, <http://www.hotararicedo.ro/index.php/news/2012/01/reducerea-salariilor-cu-25-prin-legea-nr-118>

-2010-compatibila-cu-art-1-protocolul-nr-1-cedo-decizia-inadmisibilitate-cauzele-felicia-mihaies-i-adrian-gavril-sentes-c.-romaniei [accesat ultima dată la 05.03.2012].

⁵⁷⁵ Publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 433 din 28 iunie 2010, respectiv în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 785 din 24 noiembrie 2010.

asupra acordării lor, precum și asupra cuantumului și condițiilor de acordare. Se poate spune că, față de acestea, Constituția instituie mai degrabă o obligație de mijloace, iar nu de rezultat, spre deosebire de dreptul la pensie, care este consacrat în mod expres.

Ca atare, având în vedere condiționarea posibilității statului de a acorda pensiile speciale de elemente variabile, așa cum sunt resursele financiare de care dispune, faptul că acestor prestații ale statului nu li se opune contribuția asiguratului la fondul din care se acordă aceste drepturi, precum și caracterul succesiv al acestor prestații, dobândirea dreptului la pensie specială nu poate fi considerată ca instituind o obligație *ad aeternum* a statului de a acorda acest drept, singurul drept câștigat reprezentând doar prestațiile deja realizate până la intrarea în vigoare a noii reglementări și asupra cărora legiuitorul nu ar putea interveni decât prin încălcarea dispozițiilor art. 15 alin. 2 din Constituție.

Relevantă în acest sens este și **decizia nr. 458 din 2 decembrie 2003**⁵⁷⁶, în care s-a statuat că “o lege nu este retroactivă atunci când modifică pentru viitor o stare de drept născută anterior și nici atunci când suprimă producerea în viitor a efectelor unei situații juridice constituite sub imperiul legii vechi, pentru că în aceste cazuri legea nouă nu face altceva decât să refuze supraviețuirea legii vechi și să reglementeze modul de acțiune în timpul următor intrării ei în vigoare, adică în domeniul ei propriu de aplicare”.

Conformându-se dispozițiilor art.15 alin. 2 din Constituție, textele de lege criticate afectează pensiile speciale doar pe viitor, și numai în ceea ce privește cuantumul acestora. Celelalte condiții privind acordarea acestora, respectiv

stagiul efectiv de activitate în acea profesie și vârsta eligibilă nu sunt afectate de noile reglementări. De asemenea, Legea privind instituirea unor măsuri în domeniul pensiilor nu se răsfrânge asupra prestațiilor deja obținute anterior intrării sale în vigoare, care constituie *facta praeterita*.

Oricum, având în vedere că pensiile speciale nu reprezintă un privilegiu, ci au o justificare obiectivă și rațională, Curtea Constituțională a considerat că acestea pot fi eliminate doar dacă există o rațiune, o cauză suficient de puternică spre a duce în final la diminuarea prestațiilor sociale ale statului sub forma pensiei. Or, în cazul Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, o atare cauză o reprezintă necesitatea reformării sistemului de pensii, reechilibrarea sa, eliminarea inechităților existente în sistem și, nu în ultimul rând, situația de criză economică și financiară cu care se confruntă statul, deci atât bugetul de stat, cât și cel al asigurărilor sociale de stat. Astfel, această măsură nu poate fi considerată ca fiind arbitrară; de asemenea, Curtea urmează a observa că măsura nu impune o sarcină excesivă asupra destinatarilor ei, ea aplicându-se tuturor pensiilor speciale, nu selectiv, nu prevede diferențieri procentuale pentru diversele categorii cărora i se adresează pentru a nu determina ca una sau alta să suporte mai mult sau mai puțin măsura de reducere a venitului obținut dintr-o atare pensie.

Prin **decizia nr.820 din 9 noiembrie 2006**⁵⁷⁷, Curtea Constituțională a arătat că Legea nr. 19/2000, lege-cadru în reglementarea drepturilor de asigurări sociale în sistemul public, a așezat pe principii și reguli noi întreaga legislație a pensiilor. Printre modificările esențiale se numără și integrarea în sistemul public a mai multor sisteme distincte anterior și

⁵⁷⁶ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 24 din 13 ianuarie 2004.

⁵⁷⁷ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 39 din 18 ianuarie 2007.

eliminarea posibilității de acordare a drepturilor de pensie într-un sistem și pentru perioadele asigurate în alte sisteme”, ceea ce demonstrează clar că legiuitorul este îndrituit să integreze sistemele de pensii speciale în sistemul general.

Analizând criticile aceluiași texte de lege în raport cu dispozițiile art. 44 din Constituție și cu prevederile art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Curtea Constituțională a constatat că, în esență, aceste critici pornesc de la cele statuate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza *Buchen c. Republicii Cehe - 2002*, în care s-a arătat că noțiunea de “bun” înglobează orice interes al unei persoane de drept privat ce are o valoare economică, astfel că dreptul la pensie poate fi asimilat unui drept de proprietate, iar pensia unui bun proprietate privată.

Pentru a răspunde acestor critici este necesară reiterarea considerentelor deja reținute cu privire la natura specială a pensiei de serviciu, a celor două componente, contributivă și necontributivă, ale sale, precum și a faptului că ultima componentă este supusă practic condiției ca statul să dispună de resursele financiare pentru a putea acorda și alte drepturi de asigurări sociale față de cele pe care Constituția le nominalizează în mod expres. În aceste condiții, partea necontributivă a pensiei de serviciu, chiar dacă poate fi încadrată, potrivit interpretării pe care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a dat-o art.1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în noțiunea de “bun”, ea reprezintă totuși, din această perspectivă, un drept câștigat numai cu privire la prestațiile de asigurări sociale realizate până la data intrării în vigoare a noii legi,

iar suprimarea acestora pentru viitor nu are semnificația exproprierii.

În ceea ce privește critica de neconstituționalitate a textelor de lege supuse controlului instanței de contencios constituțional cu dispozițiile art. 47 alin. 1 și art. 135 alin. 2 lit. f din Constituție, Curtea Constituțională a constatat că autorii sesizării consideră că eliminarea pensiilor speciale aduce atingere “principiului protecției așteptărilor legitime a cetățenilor cu privire la un anumit nivel al protecției și securității”. Acest principiu nu este însă consacrat constituțional, iar drepturile rezultate din actul de pensionare sunt previzibile, și anume îndrituirea persoanei la cuantumul aferent pensiei din sistemul ordinar de pensionare, restul cuantumului pensiei (cea suplimentară) fiind supus elementelor variabile amintite mai sus, și anume optica legiuitorului și resursele financiare ale statului care pot fi alocate în această direcție.

Înalta Curte de Casație și Justiție, prin **decizia nr. 29 din 12 decembrie 2011**⁵⁷⁸ pronunțată de Completul competent să judece recursul în interesul legii, a respins recursurile în interesul legii declarate de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și de colegiile de conducere ale curților de apel Brașov, Cluj, Craiova și Galați privind aplicarea dispozițiilor Legii nr. 119/2010, raportat la art. 20 alin. 2 din Constituție, art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenția europeană a drepturilor omului și art. 14 din Convenție, referitoare la recalcularea pensiilor prevăzute de art. 1 din lege.

Prin recursurile în interesul legii s-a arătat că în practica judiciară nu există un punct de vedere unitar cu privire la contestațiile formulate de persoanele aflate în categoriile prevăzute de art. 1 lit.

⁵⁷⁸ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 925 din 27 decembrie 2011.

a) - h) din Legea nr. 119/2010 împotriva deciziilor de recalculare a pensiilor emise în temeiul art. 3 și 4 din aceeași lege.

Într-o primă orientare jurisprudențială, instanțele de judecată au admis contestațiile formulate de reclamânți - pensionari aflați în categoriile prevăzute de art. 1 lit. a) - h) din Legea nr. 119/2010 - și au dispus anularea deciziilor de recalculare a pensiilor emise în temeiul art. 3 și 4 din lege, fiind menținute în plată pensiile în cuantumul stabilit anterior intrării în vigoare a acestei legi. În adoptarea acestor soluții, instanțele de judecată au realizat un examen de compatibilitate a prevederilor din dreptul intern cu exigențele impuse de art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenția europeană a drepturilor omului și de art. 14 din aceeași convenție, în raport cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, și au concluzionat în sensul încălcării.

Într-o altă orientare jurisprudențială, instanțele de judecată au respins contestațiile formulate de reclamânți - pensionari aflați în categoriile prevăzute de art. 1 lit. a) - h) din Legea nr. 119/2010 - împotriva deciziilor de recalculare a pensiilor emise în temeiul art. 3 și 4 din lege. În motivarea acestor soluții, instanțele au reținut că au obligația de a respecta Decizia Curții Constituționale nr. 871 din 25 iunie 2010⁵⁷⁹, prin care, în soluționarea unei obiecții de neconstituționalitate, s-a constatat că sunt constituționale dispozițiile Legii nr. 119/2010, și, doar în mod cu totul excepțional, în funcție de circumstanțele speței, iar nu în abstract, pot constata că o anumită normă, deși declarată constituțională, produce efecte contrare Convenției europene a drepturilor omului, ceea ce aceste instanțe nu au reținut.

Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul competent să judece recursul în interesul legii, a reținut că aplicarea acestui Legii nr. 119/2010 a avut ca efect imediat reducerea cuantumului sumelor aflate în plată cu titlu de pensii de serviciu, emiterea unor decizii de recalculare cuprinzând noul cuantum, plătit în viitor, situație în care cei vizați au promovat cereri în justiție prin care au solicitat anularea acestor decizii de recalculare și menținerea în plată a deciziilor în cuantumul anterior, pentru motivul încălcării dreptului lor de proprietate, astfel cum este ocrotit în sistemul Convenției europene a drepturilor omului prin art. 1 din Primul Protocol adițional.

S-a apreciat că, pentru ca ingerința să nu conducă la încălcarea art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ea trebuie să fie legală, să urmărească un scop legitim și să respecte un rezonabil raport de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit a fi realizat.

Din perspectiva acestor condiții, Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul competent să judece recursul în interesul legii, a constatat că în mod unanim instanțele au reținut că ingerința este legală, întrucât este reglementată de Legea nr. 119/2010, și urmărește un "scop legitim", de utilitate publică, în deplină concordanță cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (de exemplu, cauza **Wieczorek c. Poloniei** din 8 decembrie 2009, par. 59), constând în necesitatea reformării sistemului de pensii, reechilibrarea sa, eliminarea inechităților existente în sistem și, nu în ultimul rând, situația de criză economică și financiară cu care se confruntă statul, deci atât bugetul de stat, cât și cel de asigurări sociale.

⁵⁷⁹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 433 din 28 iunie 2010.

Înalta Curte constată, însă, că analiza cerinței privind existența “raportului rezonabil de proporționalitate” a fost sursa practicii neunitare ce a condus la inițierea prezentului recurs în interesul legii, întrucât instanțele nu au aplicat testul justului echilibru în funcție de circumstanțele concrete ale fiecărei cauze; pe de altă parte, nici “ingerința” nu a fost analizată în toate cazurile din perspectiva “dreptului la respectarea bunurilor” (regula generală și, totodată, prima normă din art. 1 din Protocolul nr. 1), ci precum o încălcare de tipul “privării de proprietate” (cea de-a doua normă din același text).

Astfel, prin recalcularea pensiilor speciale, cei vizați și-au văzut limitat dreptul cu sume diferite care se încadrează procentual între 30% și 80%, uneori chiar mai mult, ca efect al suprimării beneficiului ce reprezenta suplimentul acordat de la bugetul de stat (deci, cu partea necontributivă) care a variat de la o categorie profesională la alta, iar în cadrul aceleiași categorii, de la o persoană la alta, potrivit condițiilor prevăzute de legea ce definea fiecare statut profesional în parte și calificarea fiecărui beneficiar pentru obținerea pensiei speciale; din analiza jurisprudenței atașate recursului în interesul legii se constată însă că instanțele judecătorești nu au stabilit în mod riguros, în concret, acest element ce reprezintă o circumstanță importantă în identificarea premiselor de analiză a raportului de proporționalitate, fiind util a se observa proporția reducerii beneficiului social în discuție pentru reclamantul cauzei, iar nu indicarea unei marje generale a diminuării pensiilor speciale pentru toate categoriile de persoane vizate de Legea nr. 119/2010.

Or, instanța europeană însăși, în aplicarea acestui test de proporționalitate, analizează situația reclamantului din fiecare cauză, determină anumite circumstanțe particulare în plângerile pe

care le soluționează, se raportează în mod necesar la situația de fapt pe care ea însăși a reținut-o în legătură cu respectiva plângere și, numai pe baza acestui ansamblu de constatări, conchide asupra raportului de proporționalitate, fără a stabili vreodată o concluzie cu caracter general, chiar referitoare la o anumită categorie vizată de “ingerință”, în afara statutului de “victimă” (dacă se au în vedere cauzele cu mai mulți reclamânți - de exemplu, **Aizpurua Ortiz și alții c. Spaniei**). Apoi, se reține că raportul de proporționalitate este compromis dacă acel reclamant suportă o sarcină individuală excesivă, exorbitantă, care excedează marjei de apreciere a statului în reglementarea aspectelor legate de politica sa socială (marjă care, în acest domeniu, este una extensivă); asemenea concluzii sunt stabilite, de exemplu, când reclamantul este lipsit total de respectivul beneficiu social ori când acestuia i-au fost suprimate integral mijloacele de subzistență.

În același timp, fără a fi limitative, în ansamblul circumstanțelor obiective de analiză, ar putea fi avute în vedere criterii precum indemnizația socială pentru pensionari (prevăzută de art. 7 din Legea nr. 118/2010 privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar) ori pensia medie lunară, după cum vor trebui identificate circumstanțele particulare ale cauzei.

Este esențial a se constata că în privința fiecărui reclamant în parte a fost depășit un anumit “prag de dificultate” pentru ca instanța europeană însăși să constate o încălcare a drepturilor ocrotite de art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (cum se reține, de exemplu, în decizia asupra admisibilității în cauza **Hasani c. Croației**).

Totodată, este necesar a se preciza că în analiza raportului de proporționalitate instanțele trebuie să urmărească

raționamentul Curții Europene a Drepturilor Omului în plângerile vizând încălcarea art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție și în care Curtea însăși a analizat tipuri de "ingerințe" în dreptul la respectarea bunurilor prin măsuri legislative adoptate de stat în prestațiile de asigurări sociale, iar nu să se recurgă la specia proximală (încălcări ale art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional, de tipul privării de proprietate) ori la alte cauze prin care au fost reclamate alte încălcări (chiar perspectiva analizării discriminării în legătură cu art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional având alți parametri de evaluare).

Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul competent să judece recursul în interesul legii, a avut în vedere jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (*Hasani c. Croației* - decizie de admisibilitate din 30 septembrie 2010; *Rasmussen c. Poloniei, Banfield c. Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord* din 18 octombrie 2005; *Callejas c. Spaniei* din 18 iunie 2002 - decizie asupra admisibilității, *Maggio și alții c. Italiei* din 31 mai 2011, *Moskal c. Poloniei* din 15 septembrie 2009, *Kjartan Asmundsson c. Islandei*) în cauze în care statele contractante au adoptat măsuri legislative prin care au suprimat sau au limitat, pentru viitor, plata unor pensii speciale sau a altor beneficii sociale aflate în plată.

În raport cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului reiese că stabilirea raportului de proporționalitate nu este decât o chestiune de apreciere în fiecare cauză în parte, în funcție de circumstanțele sale particulare.

Ca atare, pe calea recursului în interesul legii nu este posibil a se statua o concluzie general valabilă de natură a asigura unificarea practicii judiciare, având aptitudinea de a fi aplicată în fiecare cauză aflată pe rolul instanțelor, de vreme ce stabilirea raportului de proporționalitate este rezultatul aprecierii

materialului probator și a circumstanțelor proprii fiecărei pricini sau a situației de fapt reținute, fiind așadar exclusiv o chestiune de aplicare a legii (Convenția și jurisprudența Curții Europene, în acest caz).

Pentru a fi legală o soluție asupra unei sesizări (cum este cea cu recurs în interesul legii), ea trebuie în mod necesar să antreneze efecte legale și în cazul admiterii și în cel al respingerii.

Or, dacă s-ar admite ca posibilă soluționarea printr-o concluzie cu caracter general asupra raportului de proporționalitate în acest gen de cauze și astfel s-ar stabili că justul echilibru este afectat sau compromis în toate situațiile, efectul indirect ar fi similar celui al abrogării legii.

Simetric, dacă s-ar stabili, pe calea recursului în interesul legii, că raportul de proporționalitate a fost unul rezonabil, just, ar însemna negarea dreptului de acces la instanță (garantat de art. 6 alin. 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale) pentru fiecare dintre persoanele ce se pretind afectate în mod individual prin adoptarea și aplicarea Legii nr. 119/2010.

În concluzie, analiza în concret a acestui raport de proporționalitate nu poate fi realizată pe calea recursului în interesul legii, întrucât ar excede obiectului acestuia și competențelor Înaltei Curți de Casație și Justiție, recursul în interesul legii nefiind un recurs național în convenționalitate.

Soluția Înaltei Curți de Casație și Justiție, Completul competent să judece recursul în interesul legii, pe care am redat-o pe larg, este de maxim interes, pentru soluționarea capetelor de cerere prin care reclamantele au invocat încălcarea articolelor 6 și 14 din Convenție, din pricina jurisprudenței contradictorii a curților de apel, care ar fi adus atingere principiului securității juridice și ar fi creat o discrimi-

minare față de alte persoane aflate într-o situație similară.

Jurisprudența neunitară a instanțelor naționale reprezintă, fără îndoială, o problemă de sistem⁵⁸⁰, sancționată frecvent de Curte.

Prin decizia de inadmisibilitate pronunțată la data de 6 septembrie 2011 în cauza **Zelca și alții c. României**, Curtea Europeană a constatat încălcarea de către Statul român a dispozițiilor art. 6 par. 1 din Convenție, sub aspectul respectării principiului securității raporturilor juridice prin prisma jurisprudenței pretins divergente.

Aplecându-se asupra speței deduse judecătii, Curtea a reținut că reclamantii au beneficiat de garanțiile unui proces echitabil, fiind parte la un proces ținut pe baze de oralitate, publicitate și contradictorialitate, părțile fiind în măsură să își expună argumentele apreciate ca fiind pertinente și concludente de pe poziții de egalitate cu partea adversă.

În ceea ce privește divergența de jurisprudență invocată, Curtea a reținut că, începând cu anul 2008, instanțele naționale au pronunțat mai multe soluții divergente. Însă, la un an diferență, respectiv la data de 21 septembrie 2009, Înalta Curte de Casație și Justiție a pronunțat un recurs în interesul legii apt să unifice practica națională în materie. Mai mult, soluția adoptată de instanța supremă era în acord cu soluția pronunțată în cauza reclamantilor.

Sub acest ultim aspect, *Curtea Europeană a reținut că, mecanismul intern prevăzut de articolul 329 din Codul de procedură civilă, drept cale de unificare*

a practicii judiciare, și-a dovedit eficiența, având în vedere că, într-o perioadă relativ scurtă de timp, a pus capăt soluțiilor divergente pronunțate la nivelul țării în materia drepturilor salariale cuvenite funcționarilor publici. Astfel, Curtea a decis că plângerea reclamantilor întemeiată pe dispozițiile art. 6 par. 1 din Convenție nu este admisibilă.

Decizia pronunțată în cauza *Zelca și alții* vine după mai multe hotărâri pronunțate de Curtea Europeană în materia nerespectării principiului siguranței circuitului civil și în care instanța europeană a constatat încălcarea de către statul român a dispozițiilor art. 6 din Convenție. Până la acest moment, însă, Curtea a statuat fie în sensul că cea mai înaltă jurisdicție națională a fost sursa divergenței de jurisprudență⁵⁸¹, fie că mecanismul legal prin care aceasta a fost sesizată pentru a statua cu privire la temeinicia unor hotărâri devenite deja irevocabile la nivelul curților de apel (recursul în anulare), nu era apt să ducă la o unificare a practicii.⁵⁸²

Pe acest fundal, *decizia Zelca și alții statuează faptul că mecanismul intern deja existent, respectiv instituția recursului în interesul legii, reprezintă o modalitate aptă să ducă la rezultatul preconizat.* Evident, compatibilitatea acestuia cu garanțiile prevăzute de art. 6 din Convenție depinde de promptitudinea cu care este folosit și claritatea conținutului unei hotărâri pronunțate pe această cale⁵⁸³.

Ce s-a întâmplat în plan jurisprudențial după pronunțarea deciziei nr.

⁵⁸⁰ Problema practicii judecătorești neunitare a fost reținută întotdeauna de Rapoartele intermediare al Comisiei Europene privind progresele realizate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare.

⁵⁸¹ CEDO, cauza *Beian c. României* (nr. 1), hotărârea din 6 decembrie 2007.

⁵⁸² CEDO, cauza *Ștefănică și alții c. României*, hotărârea din 2 noiembrie 2010, și *Tudor Tudor c. României*, hotărârea din 24 martie 2009.

⁵⁸³ A se vedea Alexandra Neagu, *Recursul în interesul legii reglementat de dispozițiile art. 329 din Codul de procedură civilă reprezintă o cale eficientă de unificare a practicii judiciare naționale*, Revista JurisClasor CEDO - Septembrie 2011, <http://hotararicedo.ro/index.php/news/2011/09/recursul-in-interesul-legii-reglementat-de-dispozitiile-art.-329-cpc-reprezinta-o-cale-eficienta-de-unificare-a-practicii-judiciare-nationale> [accesat ultima dată la 05.07.2012].

29 din 12 decembrie 2011⁵⁸⁴, de Completul competent să judece recursul în interesul legii al Înaltei Curți de Casație și Justiție ?

Suntem departe de a avea o jurisprudența unitară. Desigur, este probabil o utopie o practică unitară în materie, pentru că e posibil ca fiecare cauză, în afara apropierii de nezdruccinat legată de efectele aplicării Legii nr. 119/2010, să își aibă propriile circumstanțe, iar în privința fiecărui reclamant în parte trebuie cercetat dacă a fost sau nu depășit un anumit "prag de dificultate" pentru a se constata, ce-i drept, cu titlu de excepție, o încălcare a drepturilor ocrotite de art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Există în continuare situații de admitere a contestațiilor formulate de reclamantii - pensionari aflați în categoriile prevăzute de art. 1 lit. a) - h) din Legea nr. 119/2010⁵⁸⁵, însă și, în principal și în cele mai multe cazuri, soluții de respingere a contestațiilor⁵⁸⁶. Pe lângă acestea, pe care le putem denumi deja clasice, există și unele soluții jurisprudențiale inovatoare, care consideră că, prin dispozițiile recursului în interesul legii pronunțat de Înalta Curte de Casație și Justiție, s-a creat un culoar și propun stabilirea judiciară a pensiei în procente de 25-50% din cuantumul diminuat⁵⁸⁷. Desigur că un astfel de punct de vedere, pe lângă valențele de posibil legiuitor însușite de magistrat, ar duce la neaplicarea Legii nr. 118/2010 pentru întregi categorii profesionale (spre exemplu,

personalul aeronautic navigant civil, unde diminuările au fost de peste 70%).

În concluzie, deși Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul competent să judece recursul în interesul legii s-a pronunțat într-o perioadă relativ scurtă de timp, revine Curții Europene a Drepturilor Omului sarcina de a stabili dacă această decizie a instanței supreme a pus sau nu capăt ori, mai degrabă, putea sau nu pune capăt soluțiilor divergente pronunțate la nivel național în materia contestațiilor formulate de reclamantii - pensionari aflați în categoriile prevăzute de art. 1 lit. a) - h) din Legea nr. 119/2010.

4. Regimul cumulului pensiilor cu veniturile salariale, în scopul reducerii cheltuielilor bugetare, conform Legii nr. 329/2009, nu încalcă art. 14 din Convenție și art. 1 din Protocolul nr. 1 - decizia de inadmisibilitate Ionel Panfile c. României

Cu notă de Dragoș Călin, judecător, Curtea de Apel București

Prin decizia de inadmisibilitate pronunțată la data de 20 martie 2012 în cauza **Ionel Panfile împotriva României** (cererea nr. 13902/11), Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat neîncălcarea de către Statul român a dispozițiilor art. 14 din Convenție și art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție, sub aspectul luării unor măsuri privind regimul cumulului pensiilor cu veniturile salariale, în scopul reducerii cheltuielilor bugetare, conform capitolului IV al Legii nr. 329/2009.

⁵⁸⁴ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 925 din 27 decembrie 2011.

⁵⁸⁵ A se vedea, spre exemplu, decizia civilă nr. 59/10 ianuarie 2012 pronunțată de Curtea de Apel București, Secția a VII-a civilă și pentru cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale, nepublicată.

⁵⁸⁶ Decizia civilă nr. 746/30 ianuarie 2012 pronunțată de Curtea de Apel București, Secția a VII-a civilă și pentru cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale, nepublicată.

⁵⁸⁷ Spre exemplu, decizia civilă pronunțată la 3 februarie 2012, în dosarul nr. 48656/3/2010, de Curtea de Apel București, Secția a IX-a civilă și pentru cauze privind proprietatea intelectuală, conflicte de muncă și asigurări sociale

Prezentarea deciziei

La o dată nespecificată, reclamantul a solicitat pensionarea sa anticipată, după ce a lucrat în cadrul Ministerului Apărării Naționale. Pensia lunară a fost stabilită într-un cuantum de 2880 de lei. Legislația în vigoare la acel moment, respectiv Legea nr. 164/2001 privind pensiile militare de stat, a permis pensionări anticipate din cadrul unităților forțelor armate, putându-se însă ocupa în continuare locuri de muncă atât în sectorul public, cât și în cel privat, statutul de pensionar și cel de angajat fiind compatibile.

La 4 iunie 2007, reclamantul a fost numit șef de departament în cadrul Serviciului de Poliție din localitatea Mihail Kogalniceanu, județul Constanța. Salariul său lunar s-a stabilit la 986 de lei, la care se adăuga o indemnizație suplimentară lunară de 25% din salariul de bază.

În noiembrie 2010, ca urmare a intrării în vigoare a Legii nr. 329/2009 privind raționalizarea cheltuielilor publice, care a introdus anumite condiții pentru încasarea în același timp a unei pensii, dar și a unui salariu plătit de la bugetul statului, reclamantul a fost notificat de către angajatorul său că, având în vedere faptul că pensia sa a depășit salariul mediu brut de 1836 lei, este obligat să aleagă în termen de 15 zile între suspendarea plății pensiei pe durata contractului său de muncă sau încetarea raporturilor de muncă.

Reclamantul a refuzat să facă o astfel de alegere, considerând că prevederile legale care l-au împiedicat să primească, în același timp, pensie și salariu sunt neconstituționale și încalcă legislația europeană și tratatele privind drepturile omului.

Prin urmare, la 9 decembrie 2009, primarul a emis o decizie de confirmare a faptului că, începând cu data de 10 decembrie 2009 numirea reclamantului ca șef de departament a fost revocată, în baza art. 20 din Legea nr. 329/2009.

La data de 18 ianuarie 2010, reclamantul a formulat contestație împotriva deciziei primarului la Tribunalul Constanța. A solicitat să fie reintegrat în funcția anterioară și să îi fie plătite salariile corespunzătoare, retroactiv, pentru perioada începând cu 10 decembrie 2009. Reclamantul a susținut, în principal, că dispozițiile Legii nr. 329/2009 contravin atât Constituției României, cât și Convenției Europene a Drepturilor Omului, deoarece încalcă dreptul său la muncă și la proprietatea asupra bunurilor sale, respectiv veniturile lunare.

Tribunalul Constanța a respins acțiunea reclamantului, printr-o sentință pronunțată la 25 mai 2010. Instanța a constatat că reclamantul a primit atât o pensie, cât și un salariu de la o instituție publică, chiar dacă pensia sa depășea nivelul salariului mediu brut pe țară, care a fost în sumă de 1836 de lei pentru anul 2010. Prin urmare, Tribunalul a apreciat că dispozițiile art. 17-22 din Legea nr. 329/2009, care a fost deja declarată constituțională de către Curtea Constituțională, au fost relevante pentru situația reclamantului și justificau încetarea raporturilor de muncă într-o instituție publică.

În ceea ce privește pretinsa încălcare a dreptului la muncă al reclamantului, instanța a considerat că acesta are încă dreptul de a primi un salariu în cazul în care s-ar angaja în sectorul privat; în plus, măsura în litigiu nu a fost discriminatorie, deoarece s-a aplicat în mod egal pentru toate persoanele care s-au găsit în aceeași situație precum cea descrisă în actul normativ.

Reclamantul a formulat recurs împotriva acestei hotărâri, invocând, de asemenea, încălcarea drepturilor sale, în temeiul art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție, art. 14 din Convenție, art. 1 din Protocolul nr. 12 adițional la Convenție și art. 15 alin. 1 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

Recursul său a fost respins, la 14 octombrie 2010, de Curtea de Apel Constanța. Curtea a reiterat faptul că dispozițiile legale în litigiu au fost declarate constituționale de Curtea Constituțională, decizia acesteia fiind definitivă și obligatorie. În măsura în care critica legii realizată de reclamant a coincis cu argumentele deja luate în considerare de Curtea Constituțională în motivarea sa, instanța de judecată a fost obligată să urmeze abordarea Curții Constituționale. A rezultat că decizia primarului de a constata încetarea contractului de muncă al reclamantului a fost legală și conformă cu Constituția României.

Reclamantul s-a adresat Curții Europene a Drepturilor Omului, invocând încălcarea art. 6 și 14 din Convenție, a art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție și a art. 1 din Protocolul nr. 12 adițional la Convenție. A susținut că, prin aplicarea dispozițiilor art. 17-22 din Legea nr. 329/2009, instanțele judecătorești l-au privat de dreptul său de a primi concomitent pensie și salariu, chiar dacă acesta era un "drept câștigat"; în același timp, aplicarea textelor legale susmenționate a condus la o discriminare indirectă, având în vedere faptul că toți cei care primeau o pensie mai mică decât nivelul salariului mediu brut național sau cei a căror pensie a fost mai mare decât acest nivel, dar au fost angajați în sectorul privat, pot primi în continuare, în același timp, atât pensie, cât și salariu.

Dispozițiile legale contestate, astfel cum au fost aplicate în cazul său, au încălcat, de asemenea, principiul securității juridice, prin faptul că legislația internă nu a fost suficient de previzibilă și accesibilă. Reclamantul a susținut că legislația în vigoare la data pensionării sale anticipate permitea dreptul de a fi angajat sau numit în sectorul public, fapt care a reprezentat o motivație puternică pentru decizia sa de a se pensiona anticipat; pentru acest

motiv, orice modificare a legislației nu ar putea afecta situația sa juridică fără să încalce principiul securității juridice, având în vedere că dreptul său de a primi o pensie și un salariu a fost un drept câștigat, care nu ar putea face obiectul unei reevaluări.

Asupra art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție

Reclamantul s-a plâns de faptul că punerea în aplicare a măsurilor legislative prevăzute de Legea nr. 329/2009 l-au lipsit de veniturile sale, care erau alcătuite din pensie și salariu.

1. Principii generale

Curtea a reiterat faptul că principiile care se aplică, în general, în ce privește art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție sunt la fel de relevante atunci când este vorba de pensii (**Stummer c. Austriei** [MC], 7 iulie 2011, nr. 37452/02, par. 82) sau de salarii (**Mihaieș și Senteș c. României**, decizia din 6 decembrie 2011, nr. 44232/11 și 44605/11). Dintre acestea, deosebit de relevant pentru cauza de față este faptul că această dispoziție nu garantează, ca atare, vreun drept la primirea unei pensii într-un anumit quantum (**Maggio și alții c. Italiei**, 31 mai 2011, nr. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 și 56001/08, par. 55) și nici vreun drept de a primi un salariu într-un anumit quantum (**Vilho Eskelinen și alții c. Finlandei** [MC], nr. 63235/00, par. 94), fiind cu totul la discreția Statului stabilirea drepturilor salariale ce vor fi plătite angajaților săi din bugetul de stat (**Kechko c. Ucrainei**, 8 noiembrie 2005, nr. 63134/00, par. 23).

Cu toate acestea, în cazul în care quantumul unui drept salarial este redus sau anulat, această măsură poate constitui o ingerință în exercitarea dreptului de proprietate, care trebuie să fie justificată (**Rasmussen c. Poloniei**, 28 aprilie 2009, nr. 38886/05, par. 71).

O condiție esențială pentru ca ingerința să fie considerată drept compatibilă

cu art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție este faptul că aceasta trebuie să fie prevăzută de lege. Orice intervenție a autorității publice, în ce privește respectarea bunurilor, poate fi justificată numai în cazul în care servește unui interes public legitim.

Statele părți la Convenție dispun de o marjă largă de apreciere pentru reglementarea politicii lor sociale. Curtea a reamintit, în acest sens, dată fiind cunoașterea directă a propriei societăți și a nevoilor sale, că autoritățile naționale sunt, în principiu, cel mai bine plasate pentru a alege mijloacele cele mai adecvate în atingerea scopului stabilirii unui echilibru între cheltuielile și veniturile publice (*Terazzi SRL c. Italiei*, 17 octombrie 2002, nr. 27265/95, par. 85, și *Wieczorek c. Poloniei*, 8 decembrie 2009, nr. 18176/05, par. 59), iar Curtea respectă alegerea lor, cu excepția cazului în care aceste mijloace se dovedesc în mod evident lipsite de un temei rezonabil (decizia *Janković c. Croației*, nr. 43440/98; decizia *Kuna c. Germaniei*, nr. 52449/99, și *Mihăieș și Senteș c. României*, decizia din 6 decembrie 2011, nr. 44232 /11 și 44605/11).

Totodată, 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 (*James și alții c. Regatului Unit*, 21 februarie 1986). Echilibrul cerut nu va fi realizat în cazul în care persoanei în cauză îi revine suportarea unei sarcini individuale excesive (*Maggio și alții c. Italiei*, par. 57).

2. Aplicarea principiilor în speță

Curtea a constatat că plângerea reclamantului se referă în principal la imposibilitatea de a primi, în același timp, o pensie militară și un salariu plătit de stat, ca urmare a intrării în vigoare a Legii nr. 329/2009, care a introdus noi norme privind condițiile care permit o astfel de

combinație. Reclamantul a considerat că astfel de limitări au afectat dreptul său la muncă și de a fi plătit în consecință, în ciuda faptului că, atunci când a depus cererea de pensionare anticipată, a avut în vedere desfășurarea în continuare a unor raporturi de muncă remunerate, în conformitate cu legislația în vigoare la momentul respectiv.

Curtea a reiterat faptul că prin Convenție nu se garantează dreptul la muncă (*Sobczyk c. Poloniei*, decizia din 10 februarie 2000, nr. 25693/94 și 27387/95; *Dragan Cakalic c. Croației*, decizia din 15 septembrie 2003; *Torri și alții și Bucciarelli c. Italiei* decizia din 24 ianuarie 2012, nr. 11838/07 și 12302/07). Nici nu se garantează, așa cum deja s-a menționat mai sus, dreptul la o pensie sau un salariu într-un anumit cuantum.

Curtea a reținut și că limitările introduse de legislația contestată nu trebuie să fie considerate drept o "privare de bunuri", așa cum a susținut reclamantul, ci mai degrabă ca o ingerință în dreptul acestuia la respectarea bunurilor sale, în sensul tezei I din primul paragraf al art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție.

Din acest punct de vedere, Curtea a constatat că ingerința a fost prevăzută de lege, și anume de dispozițiile nou introduse prin Legea nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional.

În evaluarea interesului public cu privire la măsurile contestate, Curtea a luat în considerare motivarea Curții Constituționale, care a confirmat faptul că legiuitorul român a impus reguli noi în domeniul salariilor din sectorul public, în scopul raționalizării cheltuielilor publice, determinate de contextul excepțional al crizei globale la nivel financiar și economic. Având în vedere, de asemenea,

faptul că aceasta este o chestiune decisă de către autoritățile naționale, care au o legitimitate democratică directă și sunt mai bine plasate decât de o instanță internațională pentru a evalua nevoile și condițiile locale, Curtea nu a găsit niciun motiv să se îndepărteze de la motivarea Curții Constituționale, care a constatat că măsurile în litigiu au urmărit un scop legitim de interes public (*mutatis mutandis*, **Valkov și alții c. Bulgariei**, 25 octombrie 2011, nr. 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 și 2041/05, par. 92).

Rămâne, prin urmare, să se stabilească dacă s-a adus atingere "justului echilibru" între cerințele de interes general ale comunității și cerințele de protecție a drepturilor fundamentale ale individului, știind că justul echilibru nu va fi realizat în cazul în care persoana respectivă a trebuit să suporte o sarcină individuală și excesivă (**Lakićević și alții c. Muntenegru și Serbia**, 13 decembrie 2011, nr. 27458/06, 37205/06, 37207/06 și 33604/07, par. 62).

În această privință, o atenție deosebită trebuie să fie pusă pe faptul că reclamantul a fost obligat să aleagă între a continua să primească pensia militară lunară și încetarea contractului său de muncă sau suspendarea plății pensiei, în timp ce ar continua să lucreze în domeniul public. Astfel, Curtea a notat că, spre deosebire de situația din cauza **Kjartan Ásmundsson**, par. 39, reclamantul nu a suferit o privare totală de drepturile sale, nici nu a fost lipsit de toate mijloacele de subzistență, având în vedere că a primit o pensie lunară al cărei quantum a fost mai mare decât nivelul salariului mediu brut pe țară. Din același punct de vedere, nu se poate considera că reclamantul a pierdut o sumă importantă din venitul său, deoarece pensia pe care continuă să o primească este substanțial mai mare decât salariul lunar pe care l-ar fi obținut.

În acest context și având în vedere marja largă de apreciere a statului în reglementarea domeniului legislației sociale (**Frimu c. României**, decizia din 7 februarie 2012, nr. 45312/11), precum și scopul legitim al raționalizării cheltuielilor publice, Curtea a considerat că reclamantul cu greu ar putea fi considerat că ar fi avut de suportat o sarcină individuală și excesivă, sau ca ar fi suferit o depreciere de esență a pensiei sale sau a drepturilor salariale.

Rezultă că această plângere este în mod vădit nefondată, în sensul art. 35 par. 3, fiind respinsă, în baza art. 35 par. 4 din Convenție.

Asupra art. 14 din Convenție

Reclamantul s-a plâns de faptul că actele normative contestate au instituit o discriminare între diferite categorii de persoane, unora fiindu-le permis să continue să primească în același timp un salariu și o pensie, iar altora fiindu-le îngăduit acest lucru. Mai precis, reclamantul a arătat nu ar putea continua să primească atât un salariu, cât și o pensie, pe motiv că a fost angajat în sectorul public, în comparație cu cei angajați în sectorul privat, precum și pentru motivul că a avut o pensie mai mare decât salariul mediu brut pe țară, în comparație cu cei care au avut o pensie inferioară acestui nivel.

Curtea reiterează faptul că discriminarea înseamnă a trata diferit, fără o justificare obiectivă și rezonabilă, persoanele aflate în situații similare sau comparabile (**Willis c. Regatului Unit**, nr. 36042/97, par. 48). Cu toate acestea, nu orice diferență de tratament semnifică o încălcare a art. 14. Trebuie să se stabilească faptul că alte persoane sunt într-o situație similară sau în mod comparabil s-ar bucura de un tratament preferențial și că această distincție este discriminatorie (**Unal Tekeli c. Turciei**, 16 noiembrie 2004, nr. 29865/96, par. 49).

În plus, art. 14 nu interzice unui stat membru, aplicarea unui tratament diferit unor grupuri, pentru a corecta "inegalitățile de fapt" dintre acestea, statul bucurându-se de o marjă de apreciere în evaluarea dacă și în ce măsură există diferențe în situații similare, pentru a justifica un tratament diferit. O marjă largă este, de obicei, permisă statului, în temeiul Convenției, în ceea ce privește măsurile generale ale strategiei economice sau sociale (**Stec și alții c. Regatul Unit** [MC], nr. 65731/01, par. 51-52).

Revenind la cauza de față, Curtea a considerat că actul normativ criticat instituie o diferență de tratament între persoane, respectiv pensionarii care încă lucrau în sectorul privat și cei care lucrau în sectorul public, la fel ca reclamantul; cu toate acestea, cele două categorii de persoane cu greu pot fi considerate ca fiind într-o situație similară sau comparabilă, în sensul art. 14, deoarece distincția esențială, relevantă pentru contextul în care măsurile respective au fost luate, este faptul că veniturile lor provin din surse diferite, și anume un bugete private, respectiv bugetul de stat. De asemenea, trebuie remarcat faptul că, în această privință, Curtea, în numeroase ocazii, a admis distincțiile pe care unele state le-au făcut, în ce privește pensiile, între funcționarii publici și angajații privați (**Valkov și alții c. Bulgaria**, par. 117).

În ceea ce privește diferența de tratament fundamentată pe cuantumul venitului lunar, Curtea a considerat că, potrivit deciziei Curții Constituționale din România, cuantumul prevăzut era previzibil și rezonabil și a fost stabilit de legiuitor în raport de situația de criză economică în care se găsea statul, care a acționat în cadrul marjei sale de apreciere în domeniul deciziilor bugetare, fără a încălca principiul proporționalității (*mutatis mutandis*, **Valkov și alții c. Bulgaria**, par. 114).

Rezultă că și această plângere este în mod vădit nefondată, în sensul art. 35 par. 3, fiind respinsă, în baza art. 35 par. 4 din Convenție.

Asupra altor încălcări invocate

Reclamantul s-a plâns și de încălcarea art. 6 din Convenție și a art.1 din Protocolul nr. 12 adițional la Convenție.

Prin prisma materialului probator din cauză, Curtea a reținut că nu se desprinde nicio aparență de încălcare a acestor articole, astfel încât în temeiul art. 35 par. 3 și 4 din Convenție, și această cerere a fost declarată drept vădit nefondată.

Notă:

La fel ca și în recente decizii de inadmisibilitate pronunțate 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), respectiv la data de 7 februarie 2012 în cauzele conexe **Ana Maria Frimu, Judita Vilma Timar, Edita Tanko, Marta Molnar și Lucia Ghețu împotriva României** (nr. 45312/11), Curtea Europeană a Drepturilor Omului a confirmat interpretările succesive ale Curții Constituționale și ale instanțelor judecătorești interne.

Prin Capitolul IV al Legii nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor- cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional au fost introduse unele măsuri privind regimul cumulului pensiilor cu veniturile salariale, în scopul reducerii cheltuielilor bugetare.

Astfel, beneficiarii dreptului la pensie aparținând atât sistemului public de pensii, cât și sistemelor neintegrate sistemului public care realizau venituri salariale sau, după caz, asimilate salariilor, potrivit legii, realizate din exercitarea unei activități pe bază de

contract individual de muncă, raport de serviciu sau în baza actului de numire, potrivit legii, în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, indiferent de modul de finanțare și subordonare, precum și în cadrul regiilor autonome, societăților naționale, companiilor naționale și societăților comerciale la care capitalul social este deținut integral sau majoritar de stat ori de o unitate administrativ-teritorială, puteau cumula pensia netă cu veniturile astfel realizate, dacă nivelul acesteia nu depășește nivelul câștigului salarial mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat și aprobat prin legea bugetului asigurărilor sociale de stat.

Pensionarii care desfășurau activități profesionale pe bază de contract individual de muncă, raport de serviciu sau în baza actului de numire în funcție aveau obligația ca, în termen de 15 zile de la data intrării în vigoare a prezentului capitol, să își exprime în scris opțiunea între suspendarea plății pensiei pe durata exercitării activității și încetarea raporturilor de muncă, de serviciu sau a actului de numire în funcție, dacă nivelul pensiei nete aflate în plată depășește nivelul câștigului salarial mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat, aprobat prin legea bugetului asigurărilor sociale de stat. Persoanele care la data intrării în vigoare a Capitolului IV erau pensionari cumularzi ori după data intrării în vigoare a acestuia deveneau pensionari cumularzi aveau obligația ca, în termen de 15 zile de la data survenirii situației de cumul, să își exprime în scris opțiunea între suspendarea plății pensiei pe durata exercitării activității și încetarea raporturilor de muncă, de serviciu sau a actului de numire în funcție, dacă nivelul pensiei nete aflate în plată depășește nivelul câștigului salarial mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor

sociale de stat, aprobat prin legea bugetului asigurărilor sociale de stat.

Prin **Decizia nr. 1414 din 4 noiembrie 2009**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 23 noiembrie 2009, **Curtea Constituțională** a stabilit că soluția legislativă adoptată de legiuitor în privința reglementării cumulului pensiei cu veniturile salariale sau, după caz, asimilate salariilor, este în concordanță cu prevederile constituționale, *în măsura în care prevederile nu se referă la persoanele pentru care durata mandatului este stabilită expres prin Constituție.*

Astfel, Legea fundamentală stabilește în mod expres durata mandatului persoanelor care ocupă unele funcții publice de autoritate, iar încetarea acestui mandat ca urmare a neîndeplinirii obligației privind exprimarea opțiunii cu privire la suspendarea plății pensiei pe durata exercitării funcției, în condițiile art. 18-20 din legea criticată, este incompatibilă cu dispozițiile constituționale arătate. Ca urmare, numai în măsura în care reglementarea prevăzută în cap. IV al legii nu se referă la aceste categorii de persoane, soluția legislativă adoptată de legiuitor în privința reglementării cumulului pensiei cu veniturile salariale sau, după caz, asimilate salariilor, este în concordanță cu prevederile constituționale.

În ceea ce privește această soluție legislativă, Curtea Constituțională a constatat că, prin Decizia nr. 82 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 33 din 16 ianuarie 2009, pronunțându-se asupra unei soluții similare celei prevăzute de prezenta lege, Curtea a statuat că, prin instituirea unei obligații de a opta între pensie și venitul obținut din salarii, se "afectează prin limitare atât dreptul la pensie prevăzut de art. 47 alin. 2 din Constituție, cât și dreptul la muncă consacrat prin art. 41". În temeiul art. 115

alin. 6 din Constituție, potrivit căruia ordonanțele de urgență nu pot afecta drepturile și libertățile prevăzute în Constituție, Curtea Constituțională a constatat cu acel prilej că “prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 230/2008 sunt neconstituționale, deoarece afectează drepturile fundamentale menționate [...]”, statuând, totodată, că “Guvernul nu este împiedicat să promoveze, cu respectarea dispozițiilor constituționale amintite [...], a principiilor neretroactivității legii, nediscriminării și egalității în drepturi și a celorlalte norme și principii prevăzute de Constituție, măsurile necesare cu privire la cazurile și condițiile în care pensia poate fi cumulată cu veniturile realizate din muncă”.

Potrivit art. 17 alin. 1 teza întâi din legea criticată, “beneficiarii dreptului la pensie aparținând atât sistemului public de pensii, cât și sistemelor neintegrate sistemului public care realizează venituri salariale sau, după caz, asimilate salariilor, potrivit legii, realizate din exercitarea unei activități pe bază de contract individual de muncă, raport de serviciu sau în baza actului de numire potrivit legii, în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, indiferent de modul de finanțare și subordonare, precum și în cadrul regiilor autonome, societăților naționale, companiilor naționale și societăților comerciale la care capitalul social este deținut integral sau majoritar de stat sau de o unitate administrativ-teritorială pot cumula pensia netă cu veniturile astfel realizate [...]”. Curtea Constituțională a constatat că legea stabilește regula potrivit căreia persoanele care realizează venituri salariale sau asimilate salariilor, potrivit legii, din exercitarea unei activități în cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, indiferent de modul de finanțare și subordonare, precum și în cadrul regiilor autonome, societăților naționale, companiilor naționale și societăților comerciale

la care capitalul social este deținut integral sau majoritar de stat sau de o unitate administrativ-teritorială pot cumula aceste venituri cu pensia, ai cărei beneficiari sunt în cadrul sistemului public de pensii sau sistemelor neintegrate sistemului public. Veniturile salariale sau cele asimilate acestora pot fi realizate ca urmare a exercitării unei activități pe bază de contract individual de muncă, raport de serviciu sau în baza actului de numire, potrivit legii.

Teza a doua a alin. 1 al art. 17 coroborată cu art. 18 din lege instituie excepția de la regula cumulului, stabilind că, dacă nivelul pensiei nete aflate în plată sau care urmează a fi pusă în plată depășește nivelul salariului mediu brut pe economie utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat și aprobat prin legea bugetului asigurărilor sociale de stat, persoana cumulară sau care devine cumulară are obligația de a-și exprima în scris opțiunea între suspendarea plății pensiei pe durata exercitării activității, pe de o parte, și încetarea raporturilor de muncă, de serviciu sau a actului de numire în funcție, pe de altă parte. Prin urmare, legea oferă persoanelor care au calitatea de pensionari cumularzi sau care devin pensionari cumularzi dreptul de a opta între continuarea activității în baza contractului individual de muncă, raportului de serviciu sau a actului de numire și, deci, a realiza venituri salariale sau asimilate acestora, și încetarea raporturilor de muncă, de serviciu sau a actului de numire.

Autorii criticii de neconstituționalitate au considerat că prevederile art. 17 din lege sunt potrivnice art. 16 din Constituție, întrucât criteriul care stă la baza interdicției de a cumula îl reprezintă valoarea pensiei nete la care pensionarul cumular are dreptul. S-a susținut că stabilirea unui asemenea criteriu contravine principiului egalității în drepturi a cetățenilor, fără privilegii și fără discriminări. S-a constatat,

prin urmare, că ceea ce determină critica textelor legale nu este interdicția cumulului în sine în cazurile prevăzute de art. 17 alin. 1 teza a doua, ci nivelul pensiei până la care se poate cumula și peste care nu mai este permis acest cumul. Sub acest aspect, Curtea a statuat că: “Nicio dispoziție constituțională nu împiedică legiuitorul să suprimă cumulul pensiei cu salariul, cu condiția ca o asemenea măsură să se aplice în mod egal pentru toți cetățenii, iar eventualele diferențe de tratament [...] să aibă o rațiune licită.” (Decizia nr. 375 din 6 iulie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 591 din 8 iulie 2005). Mai mult, în jurisprudența constantă a Curții s-a apreciat că încălcarea principiului egalității și nediscriminării există atunci când se aplică tratament diferențiat unor cazuri egale, fără să existe o motivare obiectivă și rezonabilă, sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite.

Cu privire la stabilirea nivelului pensiei nete până la care poate opera cumulul la nivelul salariului mediu brut pe economie utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat și aprobat prin legea bugetului asigurărilor sociale de stat, Curtea Constituțională a constatat că acesta respectă condițiile de obiectivitate (este expres prevăzut de lege, previzibil și determinabil) și rezonabilitate (nivelul salariului mediu brut pe economie constituie o opțiune justă și echilibrată) impuse de principiul nediscriminării. În ceea ce privește proporționalitatea între obiectivul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite, s-a observat că, potrivit expunerii de motive care au determinat adoptarea prezentului act normativ, scopul acestuia este combaterea “crizei economice, fenomen mondial ce afectează structural economia românească”, datele de natură financiară, precum și prognozele efectuate de

autoritățile abilitate în domeniu conturând “imaginea unei crize economice profunde, care poate pune în pericol stabilitatea economică a României și, prin aceasta, ordinea publică și siguranța națională”. Această situație a impus “adoptarea unor măsuri cu caracter excepțional, care, prin eficiența și promptitudinea aplicării, să conducă la reducerea efectelor sale și să creeze premisele relansării economiei naționale”. Una dintre măsurile reglementate de legiuitor o constituie restrângerea dreptului de a cumula veniturile salariale cu cele din pensie, atunci când sunt îndeplinite două condiții: angajator este o autoritate sau instituție publică centrală sau locală, indiferent de modul de finanțare și subordonare, sau o regie autonomă, societate națională, companie națională sau societate comercială la care capitalul social este deținut integral sau majoritar de stat sau de o unitate administrativ-teritorială, pe de o parte, și nivelul pensiei nete depășește nivelul salariului mediu brut pe economie, pe de altă parte. Justificarea unei astfel de limitări rezidă în degrevarea bugetului de stat, respectiv a celui al asigurărilor sociale de stat, într-o măsură care nu afectează veniturile persoanei sub pragul salariului mediu brut pe economie. Prin urmare, măsura adoptată este proporțională cu situația care a determinat-o, fiind rezultatul unui echilibru între scopul declarat al legii și mijloacele folosite în realizarea lui, și este aplicată în mod nediscriminatoriu tuturor persoanelor aflate în ipoteza normei. De altfel, așa cum a statuat Curtea Constituțională și cu alte ocazii (spre exemplu, prin deciziile nr. 358 din 30 septembrie 2003 sau nr. 4 din 18 ianuarie 2000), soluția legislativă care instituie un anumit cwantum sau prag valoric, apreciat ca rezonabil, corespunde unei opțiuni exclusive a legiuitorului, nefiind deci o problemă de resortul contenciosului constituțional.

5. Lipsa unei „speranțe legitime” în cazul recalculării pensiilor. Efectele jurisprudenței divergente - Decizia de inadmisibilitate în cauza Dumitru David și alții împotriva României

**Cu notă de Dragoș Călin,
judecător, Curtea de Apel București**

Pretențiile reclamantilor, care priveau modalitatea în care pensiile lor au fost calculate, nu pot fi considerate ca având o bază suficientă în jurisprudența internă, cât timp interpretarea dată de instanțe materiei a fost divergentă, cum reiese din decizia nr. 40/2008 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție într-un recurs în interesul legii. Nu există vreun indiciu că, la data respingerii acțiunilor reclamantilor, exista o jurisprudență bine stabilită în sensul recunoașterii creanțelor acestora.

Nu poate fi vorba despre o „speranță legitimă” în situația în care există o divergență cu privire la interpretarea și aplicarea corectă a legii interne, iar pretențiile reclamantilor sunt, prin urmare, respinse de instanțele naționale. Rezultă că reclamantii nu au avut „un bun” în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție.

Prezentarea deciziei

Potrivit deciziei de inadmisibilitate din 6 martie 2012 din cauza *Dumitru David și alții împotriva României* (cererea nr. 54577/07), reclamantii au fost pensionați pentru limită de vârstă, în temeiul Legii nr. 3/1977. Ei au fost angajați în industria minieră sau în aceea a căilor ferate, lucrând în condiții încadrate în grupa I de muncă, potrivit dispozițiilor Legii nr. 3/1977.

Aceste cereri se referă, în esență, la recalcularea pensiilor, în baza Legii nr. 19/2000, precum și la soluțiile pretins a fi diferite, date unor cereri similare, de curțile de apel, în funcție de stabilirea,

după caz, a stagiului complet de cotizare utilizat pentru determinarea punctajului mediu anual în operațiunile de recalculare a pensiilor în sistemul public, pentru persoanele ale căror drepturi de pensie s-au deschis în perioada 1 iulie 1977-31 martie 2001 în baza Legii nr. 3/1977 și care și-au desfășurat activitatea în grupe speciale de muncă la 20 sau 30 de ani.

În acest caz, stagiul complet de cotizare utilizat pentru determinarea punctajului mediu anual în operațiunile de recalculare a pensiilor în sistemul public a fost considerat a fi de 30 de ani. Reclamantii au susținut în fața instanțelor naționale că stagiul complet de cotizare pentru recalcularea pensiilor lor este de 20 de ani, iar dacă ar fi fost luat în considerare, le-ar fi dat dreptul la un quantum al pensiei sporit.

S-au invocat două argumente juridice.

În primul rând, s-a susținut că reclamantii ar trebui să aibă parte de același tratament ca și persoanele care au lucrat în condiții „speciale”, în baza art. 20 și 43 din Legea nr. 19/2000, și beneficiază de pensie după intrarea în vigoare a acestui act normativ, respectiv de luarea în calcul a unei perioade contributive de 20 de ani. În al doilea rând, s-a susținut că interpretarea corectă a art. 14 din Legea nr. 3/1977 ar însemna un stagiul complet de cotizare de 20 de ani. Mai mult, decizia nr. 40/2008 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Secțiunile Unite a recunoscut un stagiul complet de cotizare pentru recalcularea pensiilor de 20 de ani, așa cum prevedea art. 14 din Legea nr. 3/1977. Această abordare a fost urmată de alte curți de apel, care au admis cereri identice formulate de foștii colegi ai reclamantilor.

Cererile reclamantilor privind recalcularea pensiilor lor, în baza unui stagiul complet de cotizare de 20 de ani, au fost respinse irevocabil, de anumite curți de apel.

Reclamantii s-au plâns de faptul că dreptul lor la un proces echitabil, garantat

de art. 6 din Convenție, a fost încălcat în considerarea soluțiilor divergente adoptate de instanțele naționale, în cauze identice referitoare la recalcularea pensiilor pentru persoanele al căror drept s-a deschis în baza Legii nr. 3/1977, în ce privește stagiul complet de cotizare luat în considerare. Reclamanții au susținut că astfel de hotărâri, pronunțate în perioada 2005-2010, confirmă existența unei jurisprudențe neunitare a curților de apel din întreaga țară, în ciuda soluției oferite de decizia nr. 40/2008 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție într-un recurs în interesul legii.

Reclamanții au mai arătat că soluțiile divergente au dat naștere unor discriminații, încălcându-se art. 14 din Convenție și art. 1 din Protocolul nr. 12 adițional la Convenție, coroborat cu art. 6 din Convenție. Totodată, se indică încălcarea art. 1 Protocolul nr. 1 adițional la Convenție, invocat separat, precum și combinat cu art. 14 din Convenție, considerându-se că hotărârile judecătorești favorabile obținute de alte persoane aflate în situații similare au dat naștere unei "speranțe legitime", în sensul că și reclamanții vor avea parte de un tratament similar și de o pensie într-un quantum superior.

Asupra art. 14 din Convenție și a art. 1 din Protocolul nr. 12 adițional la Convenție, combinat cu art. 6 din Convenție

Curtea a considerat că nu poate determina, în baza probatoriului aflat la dosar, admisibilitatea acestor plângeri și, prin urmare, este necesar, în baza art. 54 par. 2 lit. b din Regulamentul Curții, să se comunice Guvernului pârât aceste capete de cerere.

Asupra art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție, invocat separat, precum și combinat cu art. 14 din Convenție

Curtea a reținut, de la bun început, că art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție se aplică doar pentru bunurile

actuale ale unei persoane. Astfel, veniturile viitoare nu pot fi considerate "bunuri", cu excepția cazului în care dreptul a fost deja câștigat sau este sigur că va fi plătit (a se vedea, spre exemplu, *Koivusaari și alții c. Finlandei*, decizie din 23 februarie 2010, nr. 20690/06). Cu toate acestea, în anumite circumstanțe, o "speranță legitimă" de a obține un "bun" poate beneficia, de asemenea, de protecția art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție. Dacă interesul patrimonial în cauză este de ordinul creanței, el nu poate fi considerat o "valoare patrimonială" decât dacă are o bază suficientă în dreptul intern, spre exemplu atunci când este confirmat printr-o jurisprudență bine stabilită a instanțelor (*Kopeccky c. Slovaciei* [MC], par. 52).

Cu toate acestea, nu poate fi vorba despre o "speranță legitimă" în situația în care există o divergență cu privire la interpretarea și aplicarea corectă a legii interne, iar pretențiile reclamanților sunt, prin urmare, respinse de instanțele naționale (*Kopeccky c. Slovaciei* [MC], par. 50).

În speță, pretențiile reclamanților care priveau modalitatea în care pensiile lor ar fi fost calculate nu pot fi considerate ca având o bază suficientă în jurisprudența internă, cât timp interpretarea dată de instanțe materiei a fost divergentă, cum reiese din decizia nr. 40/2008 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție într-un recurs în interesul legii. În plus, având în vedere probele dosarelor, nu există vreun indiciu că, la data respingerii acțiunilor reclamanților, exista o jurisprudență bine stabilită în sensul recunoașterii creanțelor acestora.

Rezultă că reclamanții nu au avut "un bun" în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție.

Așa cum Curtea a reținut în mod constant, articolul 14 din Convenție completează celelalte dispoziții substanțiale ale Convenției și ale Protocoloalelor sale adiționale. Art. 14 nu are o existență

independentă, deoarece acesta are efect numai în legătură cu "exercitarea drepturilor și libertăților" protejate de aceste dispoziții substanțiale. Dreptul garantat de art. 14 poate apărea ca autonom, prin aceea că, într-o situație dată, este posibil ca el să fie încălcat fără a se constata și o încălcare a dreptului în legătură cu care a fost invocat. Constatarea existenței unei discriminări se poate face însă numai în legătură cu un alt drept apărut de Convenție. (*Hans-Adam von Liechtenstein c. Germaniei* [MC], nr. 42527/98, par. 91).

În lumina acestor considerații, plângerea formulată în temeiul art.1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție, invocat separat, precum și combinat cu art. 14 din Convenție, a fost declarată inadmisibilă, conform art. 35 par. 3 și 4 din Convenție

Notă:

Dat fiind că asupra art. 14 din Convenție și a art. 1 din Protocolul nr. 12 adițional la Convenție, combinat cu art. 6 din Convenție, Curtea a amânat pronunțarea unei soluții, vom face scurte considerații asupra capătului de cerere declarat inadmisibil.

"Speranța legitimă", ca posibilitate nematerializată prin care persoanele își pot realiza anumite drepturi, așa cum a fost creată prin jurisprudența Curții, trebuie să fie posibilă, licită, rezonabilă și să se poată realiza (a se vedea, pe larg, *Kopecky c. Slovaciei*, [MC]).

Așadar, interpretările divergente date prin soluții irevocabile de instanțele judecătorești, nu au ca efect, de principiu, nașterea vreunei speranțe legitime ocrotite de art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenție, pentru partea care a pierdut, inclusiv pentru faptul că nu au o bază suficientă în dreptul intern, caracterizată printr-o jurisprudență bine stabilită a instanțelor.

Mai mult, nu se poate reține că un reclamant ar avea o "speranță legitimă" de a obține recunoașterea creanței sale, prin prisma jurisprudenței constante a instanțelor judecătorești interne, nici atunci când soluțiile jurisprudențiale se pronunță în baza unor texte de lege abrogate sau care încalcă principii fundamentale ale statului de drept, acestea nereprezentând o jurisprudență constantă și previzibilă a instanțelor judecătorești interne⁵⁸⁸.

Soluția Curții din cauza *Dumitru David și alții împotriva României* reprezintă un argument în plus în analiza unor alegații similare invocate pe rolul instanțelor judecătorești, cu precădere a celor care soluționează litigii de muncă sau de asigurări sociale.

Curtea a decis anterior că soluțiile total diferite pronunțate de aceeași curte de apel asupra aceleiași chestiuni de drept încalcă art. 6 din Convenție (*Santos Pinto c. Portugaliei*, nr. 39005/04, 20 mai 2008). Însă, hotărârile divergente nu creează un drept de proprietate, ci sunt în măsură să determine doar obligarea unor state, sub imperiul Convenției, la plata unor despăgubiri pentru jurisprudența neunitară sau, mai degrabă, pentru lipsa unor mijloace adecvate în realizarea sa, în limitele art.14 din Convenție și art. 1 din Protocolul nr. 12 adițional la Convenție, combinate cu art. 6 din Convenție.

6. Cauza Nicoleta Gheorghe împotriva României - O nouă hotărâre de referință pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în materia contravențiilor

Cu notă de Ileana Popa, judecător detașat la Agentul Guvernamental și Flavian Popa, procuror detașat la Consiliul Superior al Magistraturii

Procedura de contestare a unui proces-verbal de constatare și sancționare

⁵⁸⁸ A se vedea, spre exemplu, Curtea de Apel București, Secția a VII-a civ., confl. mun. și asig.

soc., decizia nr. 1795/R din 19 aprilie 2010.

a unei contravenții în domeniul asigurării ordinii și liniștii publice intră în sfera de aplicare a art. 6 CEDO sub aspect penal. Garanțiile prevăzute de acest articol, inclusiv prezumția de nevinovăție, sunt pe deplin aplicabile.

Este pentru prima oară când Curtea analizează echitatea unei proceduri contravenționale în materia tulburării ordinii publice, după modificarea legislației și practicii naționale, pe care anterior le considerase contrare art. 6 CEDO.

Curtea europeană a constatat respectarea art. 6 din Convenție, reclamanta având posibilitatea în cadrul procedurii interne să prezinte probe pentru a răsturna prezumția relativă de care „beneficia” procesul-verbal contestat, potrivit legislației naționale. În opinia Curții, niciun element din dosarul cauzei nu dovedea faptul că instanțele naționale ar fi avut idei dinainte formate cu privire la vinovăția reclamantei.

La data de 3 aprilie 2012, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (în continuare, *Curtea*) a pronunțat o hotărâre în cauza *Nicoleta Gheorghe împotriva României*⁵⁸⁹, similară cauzei *Anghel împotriva României*⁵⁹⁰.

Prin această hotărâre, Curtea a constatat că statul român a respectat exigențele art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (în continuare, *Convenția*), în special sub aspectul respectării prezumției de nevinovăție, specifică materiei penale, dar aplicabilă și în domeniul contravențional, în anumite condiții.

În cererea sa adresată Curții Europene la data de 8 iunie 2005, reclamanta a invocat, în esență, faptul că nu a beneficiat de un proces echitabil, în sensul art. 6 din Convenție, întrucât a fost obligată de instanțele de judecată să facă proba contrară prezumției de legalitate și validitate de care beneficia un proces-verbal de contravenție, prin care îi fusese aplicată sancțiunea amenzii contravenționale.

Situația de fapt

Printr-un proces-verbal întocmit de un lucrător de poliție la data de 1 mai 2004, reclamanta a fost obligată la plata unei amenzi contravenționale în cuantum de 70 lei, în temeiul art. 2 alin. 1 din Legea nr. 61/1991⁵⁹¹, pentru o faptă de tulburare a liniștii locatarilor din imobilul în care locuia. Procesul-verbal purta semnătura unui martor, U., locatar al imobilului.

Cu ocazia plângerii introduse de reclamantă la judecătoria, prin care solicita constatarea nulității absolute a procesului-verbal de contravenție, cu motivarea că polițistul nu i-a înmănat o copie a acestuia, nu i-a adus la cunoștință posibilitatea de a face obiecțiuni și nu i-a solicitat să îl semneze, instanța a constatat că reclamanta nu a formulat cereri de probe în apărare și a respins plângerea, fără a considera necesar a audia martorul indicat în procesul-verbal.

În hotărârea din 15 iunie 2004, judecătoria a reținut că O.G. nr. 2/2001⁵⁹² nu conținea reguli specifice cu privire la sarcina probei și la forța probantă a procesului-verbal, legea permițând judecătorului să aprecieze cu privire la

⁵⁸⁹ Hotărârea va rămâne definitivă în condițiile art. 44 par. 2 din Convenție.

⁵⁹⁰ CEDO, hotărârea din 4 octombrie 2007.

⁵⁹¹ Republicată în **Monitorul Oficial al**

României, Partea I, nr. 387 din 18 august 2000.

⁵⁹² Monitorul Oficial al României **nr. 410 din 25 iulie 2001.**

valoarea acestuia ca element de probă, precum și să prezume caracterul fondat al acestuia până la proba contrară. Conform instanței, reclamantei îi revenea sarcina probei să prezinte probele care ar fi putut răsturna această prezumție, ceea ce aceasta nu a făcut. Invocând dispozițiile art. 1169 din Codul civil, instanța a reținut că procesul-verbal constituia proba că reclamanta a comis faptele care îi erau imputate, în absența unor alte elemente de probă contrare. Cu privire la motivele de nulitate invocate de reclamantă, instanța a apreciat că acestea reprezentau motive de nulitate relativă, sancțiune care putea interveni în ipoteza în care reclamanta ar fi făcut dovada suferirii unui prejudiciu, ceea ce nu s-a întâmplat în cauză.

Prin cererea de recurs, reclamanta a reluat motivele de nulitate absolută invocate în plângerea depusă la judecătoria. La termenele de judecată din 7 octombrie și 11 noiembrie 2004, Tribunalul București a încuviințat reclamantei cererea de amânare motivată de faptul că era bolnavă, iar la termenul din 9 decembrie 2004, tribunalul i-a încuviințat acesteia proba cu înscrisuri, respectiv de a depune la dosar declarațiile extrajudiciare a doi martori, care ar fi asistat la evenimentele din 1 mai 2004. Neavând alte probe de propus, reclamanta a obținut cuvântul pe fondul cauzei, fiind ascultată de tribunal, care s-a pronunțat la aceeași dată, respingând recursul. Decizia tribunalului a devenit publică la data de 17 ianuarie 2005. Rezultă din dosar că, la data de 21 decembrie 2004, reclamanta a depus la arhivă două declarații extrajudiciare ale martorilor U. și C.

Făcând trimitere la cauza **Anghel c. României** și la supravegherea executării acesteia efectuată de Comitetul Miniștrilor, Curtea a reținut că guvernul român a transmis Comitetului o serie de hotărâri judecătorești pronunțate de diferite

instanțe naționale în perioada 2009-2010, prin care era recunoscut caracterul „penal” al procedurilor reglementate de O.G. nr. 2/2001.

De asemenea, Guvernul a depus în anexă la observațiile prezentate în cauza de față, exemple din jurisprudența instanțelor naționale, ulterioară hotărârii din cauza *Anghel* și schimbărilor intervenite în legislația națională. Potrivit acestei jurisprudențe, tribunalele naționale au considerat că, deși sancțiunea închisorii contravenționale fusese abrogată, garanțiile din art. 6 al Convenției în materie penală continuau a fi aplicabile în cadrul procedurilor având ca obiect contestarea unui proces-verbal de contravenție ce viza fapte de tulburare a ordinii publice, având în vedere scopul punitiv al sancțiunii amenzii și caracterul general al normei de drept încălcate. Instanțele respective au subliniat că, în ciuda prezumției de legalitate și de temeinicie de care se „bucura” procesul-verbal de contravenție, acestora le revenea sarcina de a verifica, în fiecare caz în parte, conținutul actului atacat, pentru a respecta dreptul la apărare al contestatorilor.

În drept

A) Cu privire la admisibilitate

Guvernul a susținut că art. 6 din Convenție nu este aplicabil în cauză, având în vedere că la data faptelor, 1 mai 2004, în urma modificărilor legislative, fapta reclamantei fusese sancționată cu amendă, neputând fi aplicată sancțiunea închisorii contravenționale (abrogată la acea dată) sau înlocuită cu aceasta din urmă, în ipoteza neexecutării, când deveneau aplicabile dispozițiile în materie de executare a creanțelor bugetare.

Curtea a analizat din oficiu aplicabilitatea noului criteriu de admisibilitate prevăzut de articolul 35 par. 3 lit. b) din Convenție, în versiunea modificată. Curtea a considerat că trebuie să procedeze la analiza cauzei, în pofida valorii reduse a amenzii aplicate (17

euro), față de obiectul cauzei și prin prisma respectării drepturilor omului (cu trimitere la cauzele recente, *Juhas Đurić c. Serbiei*⁵⁹³ și *Finger c. Bulgariei*⁵⁹⁴). Curtea a reținut că este pentru prima oară când trebuie să analizeze aplicabilitatea art. 6 din Convenție, sub aspect penal, unei proceduri contravenționale în materia tulburării ordinii publice, aceasta după modificarea legislației și practicii naționale, pe care anterior le considerase contrare articolului 6, din lipsa unor garanții suficiente, în special cu privire la respectarea prezumției de nevinovăție, pentru a proteja individul împotriva unor eventuale abuzuri din partea autorităților⁵⁹⁵. O decizie a Curții în această materie ar oferi instanțelor naționale *principii orientative* cu privire la întinderea garanțiilor de care orice persoană ar trebui să beneficieze în plan național atunci când riscă sancțiuni contravenționale pentru atingeri aduse ordinii publice. Prin urmare, Curtea a considerat că nu este cazul să facă aplicarea noului criteriu de admisibilitate prevăzut anterior.

În continuare, Curtea analizează aplicabilitatea art. 6 din Convenție în cadrul procedurii litigioase. Astfel, văzând dispozițiile din legislația națională, care nu oferă explicit caracter penal procedurii în discuție și care nu au decât o valoare relativă⁵⁹⁶, fără rol decisiv, Curtea a reținut că regula de drept încălcată în cauză de reclamantă viza menținerea liniștii între vecini, adresându-se nu unei categorii

speciale de persoane, ci tuturor cetățenilor. În plus, amenda aplicată reclamantei nu avea drept scop acoperirea unui prejudiciu material, ci împiedicarea comiterii unor fapte similare⁵⁹⁷, ceea ce îi conferea un caracter punitiv, care caracterizează de obicei sancțiunile penale⁵⁹⁸.

Curtea a considerat că imposibilitatea aplicării unei sancțiuni privative de libertate nu era în sine un element determinant cu privire la stabilirea aplicării art. 6 – latura penală, întrucât modicitatea unei sancțiuni nu ar putea să înlăture caracterul penal intrinsec al unei infracțiuni⁵⁹⁹. Curtea a apreciat că, alături de caracterul general al dispoziției legale încălcate în cauză de reclamantă, scopul disuasiv și cel punitiv al sancțiunii aplicate erau suficiente pentru a demonstra că fapta în cauză avea un caracter penal în sensul art. 6 din Convenție, care era aplicabil.

Prin urmare, Curtea a declarat admisibil capătul de cerere formulat de reclamantă.

B) Cu privire la fondul cauzei

Asemenea Guvernului, Curtea a reținut că nu exista niciun element care să dovedească faptul că instanțele naționale ar fi avut idei preconcepționale cu privire la vinovăția reclamantei. Dacă este cert că, așa cum rezulta din hotărârea judecătorească, instanțele naționale așteptau ca reclamanta să aducă elemente de probă contrare faptelor stabilite de către polițist, nu este mai puțin adevărat că

⁵⁹³ CEDO, cererea nr. 48155/06, hotărârea din 7 iunie 2011, par. 56-58.

⁵⁹⁴ CEDO, cererea nr. 37346/05, hotărârea din 10 mai 2011, par. 74-77.

⁵⁹⁵ A se vedea cauza *Anghel*, citată anterior, par. 69.

⁵⁹⁶ A se vedea cauzele *Öztürk c. Germaniei*, hotărârea din 21 februarie 1984, par. 52 și *Ezeh și Connors c. Regatului Unit*, hotărârea Marii Camere din 9 octombrie 2003, par. 120.

⁵⁹⁷ A se vedea cauzele *Bendenoun c. Franței*, hotărârea din 24 februarie 1994, par. 47, și

Ziliberberg c. Moldovei, cererea nr. 61821/00, hotărârea din 1 februarie 2005, par. 33.

⁵⁹⁸ A se vedea cauzele *Öztürk*, citată anterior, par. 53; *A.P., M.P. și T.P. c. Elveției*, hotărârea din 29 august 1997, par. 41 și *Ziliberberg*, citată anterior, par. 34.

⁵⁹⁹ A se vedea cauzele *Öztürk*, citată anterior, par. 53; *Kadubec c. Slovaciei*, hotărârea din 2 septembrie 1998, par. 52; *Ziliberberg*, citată anterior, par. 34 *in fine* și *Lauko c. Slovaciei*, hotărârea din 2 septembrie 1998, par. 58.

această abordare era justificată de regimul juridic aplicabil în materie contravențională, care se completează cu dispozițiile Codului de procedură civilă, potrivit căruia, în materie de probe, este aplicabil principiul conform căruia sarcina probei îi revine celui care pretinde ceva în fața instanței. Curtea a reținut că orice sistem de drept cunoaște prezumții de fapt sau de drept, iar Convenția nu se opune în principiu acestora, însă obligă statele membre, în materie penală, să nu depășească o anumită graniță. În particular, art. 6 par. 2 din Convenție impune statelor să încadreze aceste prezumții în anumite limite rezonabile, ținând cont de gravitatea mizei pentru cel vizat și respectând drepturile apărării⁶⁰⁰. Curtea a analizat în continuare dacă statul român a depășit aceste limite în defavoarea reclamantei, utilizând cele două criterii de referință indicate anterior.

Astfel, cu privire la miza speței, Curtea a reținut că reclamantei i-a fost aplicată o amendă, care nu ar fi putut fi transformată, în caz de neexecutare, într-o sancțiune privativă de libertate (*per a contrario*, a se vedea cauza *Anghel*, citată anterior, par. 61). Referitor la drepturile apărării⁶⁰¹, Curtea a reținut că reclamanta s-a limitat să depună la dosar, drept probe, înscrisuri de unde rezulta de manieră generală că existau tensiuni în imobil între aceasta și vecinii săi. Curtea a observat că reclamanta nu a solicitat în niciun moment citarea, în vederea audierii, a persoanelor care ar fi fost martori la evenimentele din 1 mai 2004, sau a lucrătorului de poliție

care ar fi întocmit procesul-verbal contestat. Or, această posibilitate îi era oferită de lege, astfel cum rezultă din cele două hotărâri pronunțate de instanțele naționale, în fața cărora reclamanta a declarat că nu avea probe de administrat. În plus, deși tribunalul i-a încuviințat reclamantei cererea de a depune la dosar declarații extrajudiciare ale unor martori, rezultă că abia după pronunțarea hotărârii reclamanta ar fi depus la dosar astfel de înscrisuri.

S-a arătat că nici interpretarea literală, nici cea teleologică a art. 6 din Convenție, nu conduc la ideea că acesta ar împiedica o persoană să renunțe, din proprie voință, la garanțiile oferite de acest articol, cu condiția ca această renunțare să aibă un caracter neechivoc și să nu vizeze un interes public important⁶⁰². Arătând în ședință publică că nu dorea să fie administrate alte probe, reclamanta s-a expus în mod conștient riscului de a fi „condamnată” doar în baza elementelor de la dosar, inclusiv în temeiul procesului-verbal de contravenție, pe care chiar ea l-a depus la instanță, și care se bucura de o prezumție de temeinicie care putea fi răsturnată.

Curtea a mai constatat că instanțele care au analizat contestația reclamantei erau instanțe de plină jurisdicție, care erau competente să anuleze actul contestat, în măsura în care ar fi reținut nulitatea sau netemeinicia acestuia. De altfel, conform jurisprudenței constante a Curții, instanțele naționale sunt cele care au competența de a interpreta legislația internă⁶⁰³. Curtea a reținut că nu are drept

⁶⁰⁰ A se vedea cauzele *Salabiaku c. Franței*, hotărârea din 7 octombrie 1988, par. 28 și *Telfner c. Austriei*, hotărârea din 20 martie 2001, par. 16.

⁶⁰¹ A se vedea *Carla Alexandra Anghel*, *Dreptul de a solicita și obține audierea martorilor ca garanție procedurală a drepturilor la un proces echitabil*, Revista Forumul Judecătorilor nr. 3/2011, p. 174-191.

⁶⁰² A se vedea cauzele *Håkansson și Stuesson*

c. Suediei, hotărârea din 21 februarie 1990, par. 66 și *Kwiatkowska c. Italiei*, decizia din 30 noiembrie 2000.

⁶⁰³ A se vedea cauzele de referință *Tejedor García c. Spaniei*, hotărârea din 16 decembrie 1997, par. 31 și *García Ruiz c. Spaniei*, hotărârea Marii Camere din 21 ianuarie 1999, par. 28.

sarcină să stabilească erorile de fapt sau de drept pretins comise de o instanță națională sau de a aprecia ea însăși elementele de fapt care au condus instanța națională la adoptarea unei decizii. În caz contrar, Curtea ar încălca limitele atribuțiilor sale (a se vedea cauza **Kemmache c. Franței (nr. 3)**, hotărârea din 24 noiembrie 1994, par. 44).

În speță, Curtea nu a putut reține niciun indiciu de comportament arbitrar sau de lipsă de echitate a procedurii. Faptul că instanțele naționale, prin hotărâri motivate, au analizat motivele de nulitate invocate de reclamantă și au considerat că acestea nu atrăgeau nulitatea procesului-verbal, în sensul dorit de reclamantă, nu este suficient pentru a pune la îndoială echitatea procedurii în cauză sau, mai concret, respectarea dreptului acesteia de a beneficia de prezumția de nevinovăție.

Prin urmare, Curtea a concluzionat în sensul că art. 6 din Convenție a fost respectat.

Notă:

În primul rând, este de reținut că, în prezenta cauză, Curtea europeană a apreciat că nu sunt întrunite condițiile pentru a face aplicarea noului criteriu de admisibilitate prevăzut de art. 35 par. 3 lit. b) din Convenție⁶⁰⁴, deși, la prima vedere, problema ridicată de reclamantă nu sugera că aceasta ar fi suferit un

prejudiciu important. Cu toate acestea, având în vedere importanța cauzei din perspectiva mai amplă a sferei de aplicare a garanțiilor instituite de art. 6 din Convenție - componenta sa penală, în domeniul contravențiilor, Curtea a folosit această ocazie pentru a pronunța o hotărâre de principiu, care să ofere magistraților naționali liniile orientative necesare pentru a stabili întinderea acestor garanții.

De altfel, Curtea continuă demersul său în această direcție inițiat prin pronunțarea hotărârii de condamnare a României în cauza **Anghel c. României**, citată anterior. În același sens, nu trebuie omise argumentele Curții redată în hotărârea din cauza **Albert c. României**⁶⁰⁵ și în deciziile din cauzele **Neață c. României**⁶⁰⁶ și **Ioan Pop c. României**⁶⁰⁷.

De asemenea, în materia contravențiilor prevăzute și sancționate de legislația rutieră, recent Curtea a respins ca inadmisibile cererile formulate de o serie de reclamantși cu privire la proceduri interne de contestare a unor procese-verbale de contravenție, constatând că instanțele naționale au respectat toate garanțiile prevăzute de art. 6 din Convenție în materie penală. Ne referim la decizia din 13 martie 2012 pronunțată în cauza **Haiducu și alții c. României**⁶⁰⁸. În aceste cauze reunite, Curtea a reamintit că, în materia circulației rutiere,

⁶⁰⁴ Potrivit acestui criteriu, „Curtea declară inadmisibilă orice cerere individuală, introdusă în virtutea art. 34, atunci când ea consideră că reclamantul nu a suferit niciun prejudiciu important, cu excepția cazului în care respectarea drepturilor omului garantate prin Convenție și Protocoalele sale impune o examinare a fondului cererii, și cu condiția de a nu respinge din acest motiv nicio cauză care nu a fost examinată corespunzător de o instanță națională”. Pentru o decizie recentă în care s-a făcut aplicarea acestui criteriu, a se vedea cauza **Liga Portuguesa de Futebol Profissional c. Portugaliei**, cererea nr. 49639/09, decizia de inadmisibilitate din

27 aprilie 2012.

⁶⁰⁵ CEDO, hotărârea din 16 februarie 2010.

⁶⁰⁶ CEDO, decizia din 18 noiembrie 2008.

⁶⁰⁷ CEDO, decizia din 28 iunie 2011. Pentru o prezentare a acestei decizii, a se vedea Alexandra Neagu, *Controversa aplicabilitatii art. 6 CEDO în materia contravențiilor rutiere transata în decizia de inadmisibilitate din cauza Ioan Pop împotriva României*, JurisClasor CEDO, 3 septembrie 2011.

⁶⁰⁸ CEDO, comitetul de trei judecători, cererea nr. 7034/07, **Marius Haiducu c. României și alte 16 cereri**.

prevederile art. 6 par. 2 din Convenție nu se opun aplicării unui mecanism care ar instaura o prezumție relativă de conformitate a procesului-verbal cu realitatea, prezumție fără de care ar fi practic imposibil să sancționezi încălcările legislației în materie de circulație rutieră, intrând în competența poliției. Ceea ce este important este ca sistemele de drept care aplică aceste prezumții, de fapt sau de drept, să conțină garanții care să constituie limite ale aplicării acestor prezumții, Curții revenindu-i doar rolul de a verifica respectarea acestor limite, în fiecare caz în parte.

Revenind la analiza hotărârii din cauza *Nicoleta Gheorghe*, constatăm că aceasta nu aduce noutăți în ceea ce privește criteriile utilizate de Curte pentru a aprecia cu privire la aplicabilitatea art. 6 din Convenție în domeniul contravențiilor.

Plecând de la raționamentul Curții europene, reamintim că, odată stabilită aplicabilitatea art. 6 în cauza concretă, este de o importanță crucială ca instanțele de judecată care sunt sesizate cu soluționarea unor plângeri împotriva unor procese-verbale de contravenție, să acorde petenților în mod efectiv posibilitatea de a propune probe prin care să aducă dovada contrară celor reținute de agentul constatator și de a-și prezenta argumentele în apărare, în cadrul unei proceduri contradictorii. Nu mai puțin important este faptul că, pentru a nu se aduce atingere art. 6 din Convenție, orice decizie a instanței naționale de a respinge anumite cereri în apărare sau de a acorda relevanță unei anumite probe în defavoarea alteia, trebuie să fie temeinic motivată, în caz contrar intervenind arbitrarul⁶⁰⁹.

7. Cerere de revizuire în procedura anulării unei autorizații de construire – Decizia de inadmisibilitate în cauza S.C. Millennium Building Development S.R.L. împotriva României

**Cu notă de Ionuț Militaru,
Judecător, Tribunalul București**

Raportul comisiei de anchetă a Senatului și decizia acestuia din urmă de a transmite raportul, însoțit de recomandări, Guvernului sau Ministerului Public nu conțineau măsuri împotriva reclamantei sau a bunurilor sale, iar suspendarea și anularea acestor acte nu era determinantă pentru drepturile sau obligațiile reclamantei cu caracter civil, nefiind aplicabil ratione materiae art. 6 din Convenție.

Obligația de epuizare a căilor de atac interne, decurgând din art. 35 din Convenție, se limitează la o utilizare normală a căilor de atac cu adevărat efective, suficiente și accesibile, fără a impune utilizarea unei cereri de revizuire ori a recursurilor extraordinare, astfel că nu permite amânarea momentului de la care se calculează termenul de 6 luni pe motiv că astfel de căi de atac ar fi fost folosite.

La data de 10 aprilie 2012, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a pronunțat o decizie de inadmisibilitate în cauza **S.C. Millennium Building Development S.R.L. împotriva României** (cererea nr. 10787/08).

Situația de fapt

În ianuarie 1998, reclamanta a cumpărat mai multe terenuri situate în zona centrală a Municipiului București, în imediata vecinătate a sediului Arhiepiscopiei Catolice și a Catedralei Sfântul Iosif. Construită la sfârșitul secolului al

⁶⁰⁹ A se vedea cauza *Anghel*, citată anterior, par. 62-65. În același sens, dar din perspectiva

obligației generale de motivare a hotărârii, a se vedea cauza *Albert*, citată anterior, par. 37-41.

XIX-lea, catedrala este clasificată monument istoric.

Printr-o scrisoare din 19 noiembrie 1999 adresată Ministerului Culturii și Cultelor, arhiepiscopul și-a dat acordul de principiu pentru construirea de către reclamantă a unui imobil de birouri.

Reclamanta obținut o autorizație de construire la data de 24 februarie 2006, emisă de Primarul Municipiului București, fiind autorizată să construiască un imobil de 75 m înălțime, compus din 4 niveluri la subsol și 29 de etaje. Amplasamentul era la aproximativ 10 metri de catedrală.

Temându-se de consecințele negative asupra catedralei, arhiepiscopul a revenit asupra acordului și a întreprins mai multe demersuri pentru împiedicarea lucrărilor.

a. La sesizarea Arhiepiscopiei, Senatul a constituit o comisie de anchetă cu privire la condițiile emiterii autorizației de construire, validând ulterior, în 6 noiembrie 2006, un raport – publicat în Monitorul Oficial al României - prin care se constata protecția insuficientă a monumentelor istorice și se exprima îndoiala cu privire la legalitatea autorizației, însoțită de solicitarea adresată Guvernului de a ordona sistarea lucrărilor și de a aprecia cu privire la oportunitatea exproprierii imobilului și a terenului. Totodată, se solicita Guvernului și ministerului public să verifice legalitatea autorizației.

Comisia creată de Guvern a recomandat să se aștepte finalizarea procedurilor judiciare, pe motiv că o intervenție în timpul procesului ar afecta autoritatea puterii judecătorești.

Cererile reclamantei de suspendare și, respectiv, anulare a deciziei Senatului de validare a raportului de anchetă au fost respinse în mod irevocabil de Curtea de Apel București și Înalta Curte de Casație și Justiție, cu motivarea că raportul de anchetă nu reprezenta un act administrativ în sensul legii, nu a produs nicio consecință juridică în ceea ce o privește

pe reclamantă sau bunurile sale, fiind un simplu act politic al puterii legislative, emis în cadrul prerogativelor sale constituționale.

b. Printr-o acțiune în contencios administrativ, introdusă la 14 iunie 2006, Arhiepiscopia a cerut sistarea provizorie a lucrărilor și, pe fond, anularea autorizației de construire, invocându-se mai multe neregularități ale procedurii de emiterie a actului și riscul de degradare a catedralei.

Printr-o sentință a Tribunalului Dolj și o decizie a Curții de Apel Craiova s-a dispus în mod irevocabil la data de 21 septembrie 2007 suspendarea executării actului administrativ, pe motiv că lucrările în curs ar putea provoca degradări ale catedralei și ale imobilelor vecine. Instanțele și-au întemeiat soluția pe rapoartele de expertiză și pe recomandările Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind protejarea monumentelor istorice.

Mai multe societăți care rezervaseră birouri în noul imobil au reziliat contractele din cauza întârzierii predării acestora.

Pe fondul litigiului, printr-o hotărâre din 25 februarie 2009, Tribunalul Dolj a anulat autorizația de construire pe motiv că trebuia emisă de consiliul general, iar nu de primar. S-a constatat, de asemenea, că lipsesc avizul conform al Ministerului Culturii și Cultelor și o expertiză tehnică cu privire la impactul noii construcții asupra catedralei. Tribunalul a mai reținut că imobilul este construit în zona de protecție de care beneficia catedrala conform legii monumentelor istorice.

Recursul reclamantei a fost admis printr-o hotărâre a Curții de Apel Ploiești din 25 iunie 2009, definitivă și irevocabilă, prin care a fost respinsă acțiunea Arhiepiscopiei. S-a reținut că, la acel moment, primarul era competent să emită autorizația de construire, că documentația era completă, iar în lipsa unui act al ministerului prin care să se determine

exact zona de protecție, catedrala nu beneficia de o protecție a vecinătăților.

La data de 21 octombrie 2010, mare parte a lucrărilor au fost finalizate și reclamanta a recepționat imobilul.

Arhiepiscopia a introdus împotriva deciziei din 25 iunie 2009 o cerere de revizuire, cale extraordinară de atac, reiterând criticile aduse autorizației de construire și invocând necunoașterea dispozițiilor de drept comunitar privind protecția monumentelor istorice.

Deși reclamanta și Primarul Municipiului București au invocat inadmisibilitatea revizuirii, deoarece criticile făcuseră deja obiectul judecății în fața instanței de fond, Curtea de Apel Suceava a admis cererea printr-o decizie din 3 noiembrie 2010, apreciind că legea contenciosului administrativ permite revizuirea hotărârilor irevocabile contrare dreptului comunitar. S-a reținut că interpretarea și aplicarea dreptului intern de către Curtea de Apel Ploiești erau contrare dreptului comunitar, care este prioritar, iar în rejudecarea recursului reclamantei a decis respingerea ca nefondat, fiind menținută sentința instanței de fond, care anulasă autorizația de construire.

Contestația în anulare formulată de reclamantă împotriva deciziei din 3 noiembrie 2010 a fost respinsă ca neîntemeiată printr-o decizie din 11 iulie 2011 a Curții de Apel Suceava, apreciindu-se că nu se pot reexamina apărările de fond care făcuseră obiectul judecății anterioare.

La 2 septembrie 2011, Primarul Municipiului București a emis o dispoziție prin care notifica reclamanta să înceapă, în termen de 10 zile, demersurile pentru demolarea imobilului.

Cu privire la pretinsa încălcare a art. 6 din Convenție și a art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție

a. În ceea ce privește capătul de cerere privind respingerea cererii de

suspendare și de anulare a deciziei de validare a raportului de anchetă de către Senat, Curtea a reamintit că pentru a fi aplicabil art. 6 par. 1 din Convenție, în latura sa civilă, trebuie să existe o „contestație” cu privire la un „drept” recunoscut în dreptul intern și să existe o legătură directă, determinantă, între soluția procesului și dreptul în litigiu. O legătură indirectă sau repercusiunile îndepărtate nu sunt suficiente pentru a face incidente dispozițiile art. 6 par. 1 (*Micallef c. Maltei* [MC], nr. 17056/06, par. 74).

În speță, Curtea a constatat că raportul comisiei de anchetă a Senatului și decizia acestuia din urmă de a transmite raportul, însoțit de recomandări, Guvernului sau Ministerului Public nu conțineau măsuri împotriva reclamantei sau a bunurilor sale, preferându-se așteptarea finalizării procedurilor judiciare.

Întrucât suspendarea și anularea acestor acte nu era determinantă pentru drepturile sau obligațiile reclamantei cu caracter civil, procedura nu cade sub incidența protecției art. 6 din Convenție, motiv pentru care această parte a cererii a fost respinsă ca incompatibilă *ratione materiae* cu dispozițiile Convenției, în sensul art. 35 par. 3 și 4.

b. Invocând aceleași dispoziții ale Convenției, reclamanta s-a plâns de revizuirea hotărârii din 25 iunie 2009, ce a condus la anularea autorizației de construire, dar și de respingerea contestației în anulare.

Curtea a amintit că, potrivit condițiilor prevăzute de art. 35 par. 1 din Convenție, nu poate fi sesizată decât după epuizarea căilor interne de atac și într-un termen de 6 luni de la data deciziei interne definitive. Termenul de 6 luni curge de la decizia definitivă pronunțată în cadrul epuizării căilor de atac interne, iar cursul său este întrerupt la data primei comunicări de către reclamant a unei expuneri, chiar și sumare, a naturii pretinse încălcări

(Buscarini și alții c. San Marino [MC], nr. 24645/94, par. 23).

Totuși, obligația decurgând din art. 35 se limitează la o utilizare normală a căilor de atac cu adevărat efective, suficiente și accesibile (**Sejdovic c. Italiei** [MC], nr. 56581/00, par. 45). Ea nu impune utilizarea unei cereri de revizuire ori a recursurilor extraordinare și nu permite amânarea momentului de la care se calculează termenul de 6 luni pe motiv că astfel de căi de atac ar fi fost folosite (**Sapeian c. Armeniei**, 13 ianuarie 2009, nr. 35738/03, par. 21).

În speță, Curtea a constatat că ultima decizie internă definitivă pe fondul cauzei este cea din 3 noiembrie 2010 a Curții de Apel Suceava, prin care s-a admis cererea de revizuire, iar plângerea reclamantei cu privire la aceasta a fost introdusă la data de 11 ianuarie 2012, când a fost trimis al doilea formular al plângerii. Curtea a considerat că o scrisoare din 17 februarie 2011 nu a întrerupt curgerea termenului, deoarece nu conținea nicio indicație privind natura încălcării pretinse, reclamanta precizând ea însăși că „această hotărâre va face obiectul unei cereri separate (...) după soluționarea contestației în anulare”.

În ceea ce privește respingerea contestației în anulare, la data de 11 iulie 2011, Curtea a reținut că dispozițiile Convenției nu garantează dreptul de a obține redeschiderea unei proceduri încheiate. Prin urmare, a considerat că această hotărâre nu poate fi avută în vedere la calculul termenului de 6 luni, deoarece este vorba despre o cale

procesuală extraordinară, care nu îndeplinește criteriile „accesibilității” și „eficacității” (a se vedea, *mutatis mutandis*, **Anghel c. României**, 4 octombrie 2007, nr. 28183/03, par. 72)

Această parte a plângerii a fost respinsă ca tardiv formulată, în aplicarea art. 35 par. 1 și 4 din Convenție.

Notă:

Decizia pronunțată în această cauză este importantă, în mod evident, pentru considerentele ce privesc aplicabilitatea *ratione materiae* a dispozițiilor art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului în materia contenciosului administrativ⁶¹⁰ sau cu privire la modalitatea de calcul a termenului pentru sesizarea Curții Europene, dar aduce în discuție și o problemă de fond asupra căreia Curtea nu a mai avut a se pronunța din cauza motivelor de inadmisibilitate.

Prin Legea nr. 262/2007⁶¹¹ a fost introdus motivul de revizuire prevăzut de art. 21 alin. 2 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în forma anterioară abrogării intervenite prin Legea nr. 299/2011⁶¹²:

„*Constituie motiv de revizuire, care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, pronunțarea hotărârilor rămase definitive și irevocabile prin încălcarea principiului priorității dreptului comunitar, reglementat de art. 148 alin. 2, coroborat cu art. 20 alin. 2 din Constituția României, republicată. Cererea de revizuire se introduce în termen de 15 zile de la comunicare, care se face, prin derogare de la regula consacrată de art. 17 alin. 3, la cererea temeinic motivată a*

⁶¹⁰ A se vedea referirile la cauzele *König c. Germaniei*, cererea nr. 6232/73, hotărârea din 28 iunie 1978; *Ferrazzini c. Italiei*, cererea nr. 44759/98, hotărârea din 12 iulie 2001; *Rolf Gustafson c. Suediei*, cererea nr. 23196/94, hotărârea din 1 iulie 1997; *Frydlander c. Franței*, cererea nr. 30979/96, hotărârea din 27 iunie 2000 din articolul Ionuț Militaru, Sorin Vasilescu, *Măsura ridicării vehiculelor staționate neregular. Competența instanțelor*

interne și analiza jurisprudenței CEDO, Revista JurisClasor CEDO – Februarie 2012, <http://www.hotararicedo.ro>.

⁶¹¹ Legea nr. 262/2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 510 din 30 iulie 2007

⁶¹² Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 916 din 22 decembrie 2011.

părții interesate, în termen de 15 zile de la pronunțare. Cererea de revizuire se soluționează de urgență și cu precădere, într-un termen maxim de 60 de zile de la înregistrare”.

Fiind sesizată cu o excepție de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a României a statuat prin Decizia nr. 1609/2010⁶¹³ că art. 21 alin. 2 teza a doua din Legea nr. 554/2004 este neconstituțional, deoarece textul în cauză are o redactare defectuoasă, generatoare de confuzii și incertitudini. Astfel, s-a apreciat că momentul de la care curge termenul pentru formularea cererii, precum și expresia „temeinic motivată” pot constitui adevărate obstacole în calea exercitării efective a dreptului de acces liber la justiție.

Totuși, prin aceeași decizie, Curtea Constituțională a reținut că, prin consacarea în cuprinsul Legii contenciosului administrativ a dreptului de a cere revizuirea unei hotărâri pronunțate cu nesocotirea principiului priorității dreptului comunitar, s-a conferit eficacitate prevederilor art. 148 alin. 2 din Constituție care acordă prioritate de aplicare prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celorlalte reglementări europene cu caracter obligatoriu, față de dispozițiile contrare din legile interne.

Curtea Constituțională a mai observat că, deși redactarea acestui text nu este foarte explicită, fiind folosită o formulare deficitară sub aspectul logicii juridice, judecătorul și părțile interesate dispun, totuși, de reperele necesare încadrării unei hotărâri judecătorești în categoria celor susceptibile de a fi supuse revizuirii în condițiile textului de lege criticat. În

aceste condiții, s-a concluzionat că nu se poate reține încălcarea dreptului de acces liber la justiție și la exercitarea căilor de atac prevăzute de lege, consacrat de art. 129 din Constituție.

Aspectele semnalate au ridicat un semn de întrebare în doctrină⁶¹⁴ cu privire la respectarea cerinței de precizie a legii, definită în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului începând cu cauza **Sunday Times c. Regatul Unit**⁶¹⁵, care impune ca legea să fie enunțată cu suficientă precizie pentru a-i permite cetățeanului să-și adapteze conduita și să poată să prevadă, cu un grad de exactitate rezonabil, ținând seama de circumstanțele cauzei, consecințele ce pot decurge dintr-un act determinat pe care îl comite.

În aceeași lucrare⁶¹⁶ este citată hotărârea pronunțată de Curtea de Justiție a Comunității Europene la data de 16 martie 2006 în cauza **Rosmarie Kapferer v. Schlank & Schick GmbH**, C-234/2004 (procedura pronunțării unei hotărâri preliminare), prin care s-a statuat că dreptul comunitar nu impune unei jurisdicții naționale să înlăture aplicarea normelor interne de procedură care conferă autoritate de lucru judecat unei hotărâri, chiar dacă astfel ar fi reparată o încălcare a dreptului comunitar săvârșită prin hotărârea în cauză. În acest sens, Curtea de Justiție a reținut că principiul autorității de lucru judecat are o importanță deosebită atât în ordinea de drept comunitar, cât și în cadrul ordinii juridice a fiecărui stat membru, fiind o garanție a stabilității raporturilor juridice.

În hotărârea din 30 septembrie 2003 pronunțată în cauza C-224/01 **Köbler**, CJCE a arătat că este necesar să se

⁶¹³ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 70 din data de 27 ianuarie 2011.

⁶¹⁴ Gabriela Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ comentată și adnotată cu legislație, jurisprudență și doctrină*, ed. Universul Juridic, 2008,

p. 312 și urm.

⁶¹⁵ Vincent Berger, *Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*, ed. a 5-a, Institutul Român pentru Drepturile Omului, 2005, p. 507-508.

⁶¹⁶ Gabriela Bogasiu, *op. cit.*, p. 320.

considere că recunoașterea principiului răspunderii statului în urma unei hotărâri a unei instanțe de ultim grad de jurisdicție nu are în sine drept consecință punerea în discuție a autorității de lucru judecat a unei astfel de hotărâri. O procedură care vizează angajarea răspunderii statului nu are același scop și nu implică în mod necesar aceleași părți ca procedura care a dus la hotărârea care a dobândit autoritatea de lucru judecat. În fapt, reclamantul într-o acțiune în răspundere împotriva statului obține, în caz de succes, obligarea acestuia la repararea prejudiciului suferit, dar nu în mod necesar punerea în discuție a autorității de lucru judecat a hotărârii judecătorești care a cauzat prejudiciul. În orice caz, principiul răspunderii statului inerent ordinii juridice comunitare prevede o astfel de reparație, dar nu și revizuirea hotărârii judecătorești care a cauzat prejudiciul.

Este de remarcat că art. 21 alin. 2 din Legea nr. 554/2004 a instituit un caz de revizuire a hotărârii judecătorești, iar nu un caz de răspundere a statului pentru încălcarea dreptului Uniunii Europene.

Acest motiv de revizuire a produs efecte între data intrării în vigoare a Legii nr. 262/2007 (02.08.2007) și data abrogării intervenite prin Legea nr. 299/2011 (25.12.2011), iar declararea neconstituționalității sale privește doar chestiuni de previzibilitate a procedurii. Este și motivul pentru care efectele deciziei Curții Constituționale au vizat - anterior abrogării căii de atac - aplicarea dispozițiilor art. 324 pct. 1 teza finală C.pr.civ. cu privire la termenul de o lună

în care se poate formula cererea de revizuire, termen care curge de la data la care revizuentul a luat cunoștință pe orice cale de hotărârea a cărei revizuire se solicită.

Potrivit art. 28 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte. Compatibilitatea aplicării normelor de procedură civilă se stabilește de instanță, cu prilejul soluționării cauzei.

În virtutea prevederilor art. 725 alin. 4 C.pr.civ., hotărârile pronunțate înainte de intrarea în vigoare a legii noi rămân supuse căilor de atac și termenelor prevăzute de legea sub care au fost pronunțate.

Prin urmare, în măsura în care împotriva unei hotărâri pronunțate în perioada 02.08.2007-24.12.2011 se formulează calea extraordinară de atac a revizuirii în temeiul art. 21 alin. 2 din Legea nr. 554/2004, text în vigoare la data pronunțării hotărârii⁶¹⁷, se pune problema compatibilității acestei căi de atac cu principiul securității raporturilor juridice, prevăzut de art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului⁶¹⁸.

Potrivit jurisprudenței constante a Curții Europene a Drepturilor Omului, dreptul la un proces echitabil în fața unei instanțe, garantat de art. 6 par. 1 din Convenție, trebuie să se interpreteze în lumina preambulului Convenției, care

⁶¹⁷ Astfel de situații au apărut în practica judiciară în materia cererilor de restituire a taxelor de poluare, cu privire la acțiunile soluționate anterior pronunțării hotărârilor CJUE în cauzele *Tatu* sau *Nisipeanu*. A se vedea și Dragoș Călin, *Taxa de poluare. Efectele jurisprudenței divergente - Decizia de inadmisibilitate în cauzele reunite Coriolan Gabriel Iovițoni și alții împotriva României*, Revista

JurisClasor CEDO – Mai 2012, www.hotararicedo.ro.

⁶¹⁸ A se vedea o analiză complexă a dispozițiilor Convenției Europene a Drepturilor Omului prin raportare la legislația UE și la jurisprudența CJUE, în cauza *Ullens de Schooten și Rezabek c. Belgiei*, hotărârea din 20 septembrie 2011, cererile nr. 3989/07 și 38353/07.

enunță supremația dreptului ca element al patrimoniului comun al statelor contractante (cauza *Blidaru c. României*).

Unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice, care prevede, printre altele, ca soluția dată de către instanțe în mod definitiv oricărui litigiu să nu mai fie pusă în discuție (*Brumărescu c. României*, par. 61). Conform acestui principiu, niciuna dintre părți nu este abilitată să solicite reexaminarea unei hotărâri definitive și executorii cu unicul scop de a obține o reanalizare a cauzei și o nouă hotărâre în privința sa. Reexaminarea nu trebuie să devină un apel deghizat, iar simplul fapt că pot exista două puncte de vedere asupra chestiunii respective nu este un

motiv suficient de a rejudeca o cauză. Acestui principiu nu i se poate aduce derogare decât dacă o impun motive substanțiale și imperioase (*Riabykh c. Rusiei*, par. 52).

Având în vedere premisele prezentate mai sus, respectiv inexistența în sistemul juridic al Uniunii Europene a unei obligații de revizuire a hotărârii judecătorești care a cauzat un prejudiciu prin încălcarea dreptului UE, precum și condițiile restrictive în care este permisă reexaminarea unei hotărâri definitive și irevocabile⁶¹⁹, apreciem că, pe lângă criteriile de admisibilitate de drept comun ale unei cereri de revizuire, trebuie avute în vedere – în fiecare caz în parte⁶²⁰ – și principiile dezvoltate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

⁶¹⁹ A se vedea cauza *Stanca Popescu c. României*, hotărârea din 7 iulie 2009, nr. 8727/03 în *Hotărârile CEDO în cauzele împotriva României*, vol. III, p. 1188; cauza *Androne c. României*, hotărârea din 22 decembrie 2004, nr. 54062, în *Hotărârile CEDO în cauzele împotriva României*,

vol. I, p. 167.

⁶²⁰ A se vedea *Cauza Giuran c. României - Recursul în anulare ca remediu pentru erorile judiciare în materie penală*, Revista JurisClasor CEDO – Martie 2012, www.hotararicedo.ro.