



Parlamentul României

Camera Deputaților



Grupul Parlamentar al Partidului Național Liberal

telefon: (021) 414 10 70

fax: (021) 414 10 72

email: pnl@cdep.ro

Către:

Secretariatul General al Camerei Deputaților

Doamnei Silvia-Claudia MIHALCEA

Doamnă Secretar General,

În temeiul prevederilor art. 146 lit. a) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) din Legea 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, vă prezentăm Sesizarea cu privire la neconstituționalitatea **Legii privind măsurile alternative de executare a pedepselor privative de libertate**, adoptată de Camera Deputaților, în ședința din data de 25 aprilie 2018, în calitate de Cameră decizională, solicitându-vă să o înaintați Curții Constituționale a României, la data depunerii.

Cu stimă,

Lider Grup PNL

Raluca TURCAN



Parlamentul României

Camera Deputaților



Domnului Valer DORNEANU,
Președintele Curții Constituționale

Stimate Domnule Președinte,

În temeiul art. 146 lit. a) din Constituția României și al art. 11 lit. a) raportat la art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, parlamentarii menționați în anexă formulăm prezenta

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

cu privire la motive extrinseci și intrinseci de neconstituționalitate ale Legii privind măsurile alternative de executare a pedepselor privative de libertate, adoptată de către Camera Deputaților în ședința din data de 25 aprilie 2018, în considerarea încălcării dispozițiilor art.1 alin.(4) și (5), art.61 alin.(2), art.74 alin.(4) și ale art.75 din Constituția României.

Situația de fapt

În data de 28 februarie 2017, Biroului Permanent al Senatului i-a fost prezentat **Propunerea legislativă privind măsurile alternative de executare a pedepselor privative de libertate** cu nr. B58/2017, urmând ca în 8 mai 2017 să primească nr. L104/2017 pentru a fi dezbătut în comisiile de specialitate ale Senatului. După ce a fost amânat cu 60 de zile termenul de depunere a raportului din partea Comisiei juridice, de numiri, disciplină, imunități și validări, iar după ce, în data de 30 octombrie 2017, Comisia juridică se desesizează conform Hotărârii Biroului permanent al Senatului din 30.10.2017 și, în aceeași zi, este trimisă pentru raport la Comisia specială comună a Camerei Deputaților și Senatului pentru sistematizarea, unificarea și asigurarea stabilității legislative în domeniul justiției, în data de 07 noiembrie 2017 a fost adoptat de Senat în condițiile art.75 alin.(2) teza a III-a din Constituția României, republicată.

În data de 8 noiembrie 2017, Biroului Permanent al Camerei Deputaților i-a fost prezentat **Propunerea legislativă privind măsurile alternative de executare a pedepselor privative de libertate**, iar din 13 noiembrie 2017 este distribuit spre dezbateri comisiilor permanente sub nr. Pl. x 456/2017.

Această inițiativă legislativă face parte din categoria legilor organice.

După ce a fost modificată, în mod substanțial, prin mai multe amendamente depuse în timpul dezbaterilor la Comisia juridică, de disciplină și imunități, amendamente care au schimbat sensul dorit de inițiatori, propunerea legislativă a primit, cu votul majorității, în 24 aprilie 2018, raport favorabil cu 18 amendamente admise și 3 amendamente respinse și a fost înscris pe ordinea de zi a plenului Camerei Deputaților pentru data de 25 aprilie 2018.

În data de 25 aprilie 2018, raportul a fost dezbătut în plenul Camerei Deputaților și adoptat de Camera Deputaților, cu următorul vot: pentru=170, contra=81, abțineri=6.

I. Motive extrinseci de neconstituționalitate

I.1. Încălcarea principiului bicameralismului dedus dispozițiilor art. 61 alin.(2) și ale art.75 din Constituția României, prin adoptarea în camera decizională a unei forme cu un conținut juridic având deosebiri majore între forma adoptată în prima cameră sesizată, Senatul României, și forma adoptată de Camera Deputaților, pe de o parte, și existența unei configurații semnificativ diferite între forma adoptată de Senatul României, primă cameră sesizată, și configurația actului normativ adoptat de camera decizională, Camera Deputaților, pe de altă parte.

Din această perspectivă Curtea Constituțională a apreciat că există mai multe condiții a căror realizare atrage neconstituționalitatea reglementării, prin încălcarea principiului bicameralismului. Prin decizia nr.62/2018 Curtea Constituțională precizează: „Principiul bicameralismului se întemeiază pe art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție și a fost dezvoltat de Curtea Constituțională printr-o solidă și constantă jurisprudență, relevante fiind, în acest sens, Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, sau Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011. În esență, Curtea a stabilit două criterii esențiale (cumulative) pentru a se determina cazurile în care prin procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale

Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.

Totodată, stabilind limitele principiului bicameralismului, prin Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, Curtea a observat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect <<deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate [...] în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului sau propunerii legislative (și, practic, conținutul normativ al viitoarei legi), ceea ce are drept consecință faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu va avea posibilitatea să modifice ori să completeze legea adoptată de Camera de reflecție, ci doar posibilitatea de a o aproba sau de a o respinge>>. Sub aceste aspecte, <<este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor; prin urmare, lipsirea Camerei decizionale de competența sa de a modifica sau completa legea astfel cum a fost adoptată de Camera de reflecție, deci de a contribui la procesul de elaborare a legilor, ar echivala cu limitarea rolului său constituțional și cu acordarea unui rol preponderent Camerei de reflecție în raport cu cea decizională în procesul de elaborare a legilor. Într-o atare situație, Camera de reflecție ar elimina posibilitatea Camerei decizionale de a conlucra la elaborarea actelor normative, aceasta din urmă putându-și doar exprima prin vot poziția cu privire la propunerea sau proiectul de lege deja adoptat de Camera de reflecție, ceea ce este de neconceput>>.

Prin Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, Curtea a statuat că art. 75 alin. (3) din Constituție, folosind sintagma „decide definitiv” cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau

propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat că, în acest caz, Camera decizională nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator.

Sintetizând, se poate afirma că principiul bicameralismului se caracterizează prin câteva elemente imuabile, în funcție de care se poate decide respectarea sa. Astfel, trebuie avut în vedere (a) scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; (b) dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; (c) dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.”

Analizând forma depusă de autorii inițiativei legislative (aceeași cu forma adoptată tacit de Senatul României) comparativ cu forma adoptată de Camera Deputaților, constatăm următoarele:

- a) scopul inițial al legii era acela de a adopta un set de măsuri de executare a pedepsei, cu caracter judiciar, pe care judecătorul să le poată aplica pentru înlocuirea pedepsei cu executare în regim de detenție atunci când individualizează pedeapsa cu închisoarea. Măsurile pe care le propune inițiativa legislativă sunt: executarea la domiciliu a pedepsei prin supraveghere cu brățară electronică, executarea în echivalent zile de muncă în folosul comunității, executarea pedepsei în zilele de sâmbătă și duminică, executarea pedepsei în regim mixt de zile de muncă în folosul comunității, combinat cu zile de detenție sâmbătă și duminică.

Acest scop a fost definit *expresis verbis* prin expunerea de motive și constituie voința politică a autorilor inițiativei legislative, derivată din programul electoral pentru care cetățenii, unici deținători ai suveranității naționale, i-au mandatat prin vot să le reprezinte voința politică în Parlamentul României. Această voință a fost înfrântă prin modificările aduse propunerii legislative în Camera Deputaților, în special articolului 3, articolului 4, articolului 5 și articolului 6. Modificările intervenite la articolele antecitate schimbă măsurile alternative de executare a pedepsei privative de libertate, în regim de detenție, aplicate de judecătorul cauzei, în completarea dispozițiilor părții I, titlul III, capitolul V, secțiunile 3,4 și 5 ale Codului Penal în măsuri alternative la liberarea condiționată, în completarea dispozițiilor părții I, titlul III, capitolul V, secțiunii 6 Cod Penal, aplicate de judecătorul de supraveghere a executării pedepsei. Mai mult, inițiativa legislativă, în concepția sa originală intra în vigoare la 18 luni de la publicarea în Monitorul Oficial, pentru a oferi timpul necesar organelor de aplicare a legii să ia măsurile necesare pentru punerea legii în executare, însă după parcurgerea procedurii de dezbatere și adoptare în Camera Deputaților, termenul de intrare în vigoare este de 30 de zile de la publicarea în Monitorul Oficial. Prin instituirea unui termen de numai 30 de zile, legiuitorul pune organele de aplicare a legii în imposibilitatea executării acesteia și pe cale de consecință lipsește de utilitate însuși actul normativ.

Aspectele relevate evidențiază contradicția între scopul original avut în vedere de autorii inițiativei legislative și scopul legii rezultat din dezbaterile parlamentară în camera decizională, Camera Deputaților.

b) există o deosebire majoră, substanțială, între conținutul legii în forma adoptată de Senatul României și conținutul legii în forma adoptată de Camera Deputaților. Această deosebire rezultă din analiza comparativă a art.3 al legii.

În forma adoptată de Senat, articolul 3 avea următorul conținut:

„Art.3.- (1) Măsura alternativă de executare a pedepsei privative de libertate a executării la domiciliu constă în executarea la domiciliu a pedepsei privative de libertate, cu supraveghere prin brățară electronică.

(2) Măsura se poate aplica pentru condamnarea la pedeapsa de până la 3 ani închisoare cu executarea acesteia în regim de detenție.

(3) Măsura nu se aplică pentru condamnările privative de libertate aplicate pentru săvârșirea de către condamnat a unei infracțiuni cu violență sau profitând de starea de neputință fizică sau psihică a victimei, infracțiuni de serviciu, pentru infracțiuni de corupție sau cele conexe infracțiunilor de corupție, cât și persoanelor aflate în stare de recidivă.”

După dezbaterile în Camera Deputaților, articolul 3 are următoarea formă:

„Art. 3. – (1) Judecătorul de supraveghere a privării de libertate poate dispune prin hotărâre una dintre măsurile alternative pentru persoanele condamnate la o pedeapsă de până la 5 ani, care au efectuat fracția de 1/5 necesară pentru luarea în discuție a regimului de detenție, cu aplicarea procedurii prevăzute la art. 8 din prezenta lege.

(2) Măsurile alternative nu pot fi dispuse în cazul deținuților care au săvârșit abateri disciplinare.

(3) Măsurile alternative de executare a pedepsei privative de libertate nu se aplică pentru condamnările privative de libertate:

a) pentru săvârșirea de către condamnat a unei infracțiuni cu violență sau profitând de starea de neputință fizică sau psihică a victimei;

b) pentru infracțiuni de corupție prevăzute la art. 289-291 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare sau pentru infracțiunile prevăzute la art. 254-257 din Legea nr. 15/1968 privind Codul penal al României, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 65 din 16 aprilie 1997, cu modificările și completările ulterioare;

c) persoanelor aflate în stare de recidivă.”

În forma adoptată de Senatul României dispozițiile articolul 3 se constituie într-o normă de completare a dispozițiilor părții I, titlul III, capitolul V, secțiunile 3,4 și 5 ale Codului Penal, fapt dedus din precizarea realizată de autorii inițiativei legislative prin expunerea de motive în care aceștia se referă la adoptare unui „set de măsuri de executare a pedepsei, cu caracter judiciar, pe care judecătorul să le poată aplica pentru înlocuirea pedepsei cu executare în regim de detenție atunci când individualizează pedeapsa cu închisoarea. Măsurile pe care le propune inițiativa legislativă sunt executarea la domiciliu a pedepsei prin supraveghere cu brățară electronică, executarea în echivalent zile de muncă în folosul comunității, executarea pedepsei în zilele de sâmbătă și duminică, executarea pedepsei în regim mixt de zile de muncă în folosul comunității, combinat cu zile de detenție sâmbătă și duminică.”

În forma adoptată de Camera Deputaților „măsurile alternative sunt dispuse de judecătorul de supraveghere a privării de libertate [...] pentru persoanele condamnate la o pedeapsă de până la 5 ani, care au efectuat fracția de 1/5 necesară pentru luarea în discuție a regimului de detenție [...]”.

Pe cale de consecință, urmare modificărilor adoptate de Camera Deputaților, conținutul art.3 devine o normă de modificare a secțiunii 6 din Codul Penal, referitoare la instituția liberării condiționate.

c) configurația formei adoptate de Camera Deputaților este semnificativ diferită de forma adoptată de Senatul României, deoarece în conținutul articolului 8 din lege sunt introduse norme de procedură penală care nu au fost discutate de prima cameră sesizată și care afectează conținutul întregului act normativ.

Articolul 8, în forma primei camere sesizate, avea următorul conținut:

„Art.8.- Prezenta lege intră în vigoare după 12 luni de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I.”

Articolul 8 are, în forma adoptată de camera decizională, următorul conținut:

„Art. 8. – (1) Judecătorul de supraveghere a privării de libertate, în condițiile prezentei legi, va dispune stabilirea unei măsuri alternative de libertate pentru persoanele care au executat, fără a fi sancționate, jumătate din fracția minimă efectivă de executat în sistemul penitenciar.

(2) Hotărârea privind stabilirea măsurii alternative de executare a pedepsei sau amânarea aplicării acesteia se comunică deținutului în termen de 3 zile de la pronunțare. În situația în care a fost amânată aplicarea unei măsuri alternative de executare a pedepsei, deținutul poate contesta hotărârea, în 3 zile de la comunicare, la judecătoria din raza locului de deținere. Hotărârea pronunțată de judecătorie este definitivă.

(3) În situația în care, în urma analizei, judecătorul de supraveghere amână luarea unei măsuri alternative, termenul maxim de amânare nu poate fi mai mare de 6 luni. După această perioadă, din oficiu sau la solicitarea persoanei private de libertate, judecătorul va dispune asupra stabilirii unei măsuri alternative de executare a pedepsei. Prevederile alin. (2) se aplică în mod corespunzător.

(4) Pe durata executării pedepsei persoana privată de libertate poate beneficia de oricare dintre măsurile de executare alternative a pedepsei, în funcție de comportamentul acesteia și de natura infracțiunii săvârșite. Judecătorul de supraveghere poate dispune prin hotărâre la cererea persoanei private de libertate sau din oficiu înlocuirea unei măsuri alternative de executare a pedepsei privative de libertate cu o altă măsură alternativă de executarea a pedepsei privative de libertate prevăzută în prezenta lege. Prevederile alin. (2) se aplică în mod corespunzător.

(5) Aplicarea oricăreia dintre măsurile alternative a pedepsei nu influențează calculul fracției minime obligatorii prevăzută de art.100 din Codul de procedură penală pentru declanșarea procedurii de liberare condiționată așa cum este ea reglementată de Codul de procedură penală cu luarea în calcul a drepturilor persoanei private de libertate prevăzute de Legea nr. 254/2013

privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, cu modificările și completările ulterioare.”

Observăm că, în forma adoptată de camera decizională, articolul 8 în integralitatea sa conține norme juridice noi cu caracter complex, norme de procedură penală, care nu au fost dezbătute de prima cameră sesizată, Senatul României.

În concluzie, analiza comparativă relevă îndeplinirea „elementelor imuabile care caracterizează principiul bicameralismului, în funcție de care se poate decide respectarea sa”. În mod evident sunt întrunite cumulativ aceste elemente și, pe cale de consecință, este încălcat principiul bicameralismului, respectiv dispozițiile art. 61 alin.(2) și ale art.75 din Constituția României.

Vă rugăm să constatați că Legea privind măsurile alternative de executare a pedepselor privative de libertate este neconstituțională în ansamblul său.

II. Motive intrinseci de neconstituționalitate

II.1. Încălcarea dispozițiilor constituționale referitoare la inițiativa legislativă aparținând deputaților și senatorilor, prevăzută de art.74 alin.(4) din Constituția României

Prin expunerea de motive a Legii privind măsurile alternative de executare a pedepselor privative de libertate autorii inițiativei legislative precizează că au demarat această propunere legislativă justificând necesitatea aplicării măsurilor alternative ca soluție a legiuitorului de a oferi „judecătorului posibilitatea de a înlocui o pedeapsă în regim privativ de libertate cu măsuri alternative credibile care realizează mai bine scopul reeducării, al reinsertiei sociale, dar și al prevenirii recidivei”. Măsurile propuse de autorii inițiativei legislative sunt în completarea reglementărilor prevăzute de „Noul Cod Penal

adoptat în anul 2012, intrat în vigoare în 2014, care a pus piatra de temelie pentru aplicarea primelor măsuri neprivative de libertate: amânarea aplicării pedepsei; suspendarea executării pedepsei sub supraveghere; măsurile educative neprivative de libertate.”

Per a contrario, dacă voința politică a autorilor inițiativei legislative era de a institui măsuri alternative la liberarea condiționată, după cum am arătat mai sus, aceștia ar fi precizat în mod expres această opțiune în expunerea de motive. În fapt suntem în situația unui abuz de putere, neconstituțional, al Parlamentului României, care, în contra scopului originar al inițiativei parlamentare, procedează la deturnarea acesteia prin modificări care „se îndepărtează în mod radical și fără nicio justificare obiectivă de la scopul și filosofia inițiale ale legii [...]” (decizia CCR nr.62/2018).

În această situație, dreptul la inițiativă legislativă al autorilor propunerii legislative este încălcat, deoarece voința acestora concretizată în conținutul expunerii de motive și al legii, în forma sa originală, nu corespunde conținutului legii adoptate la finalul procedurii parlamentare.

Vă solicităm să constatați că dispozițiile art.3 și ale art.8 din Legea privind măsurile alternative de executare a pedepselor privative de libertate sunt neconstituționale deoarece încalcă dispozițiile art.74 alin.(4) din Constituție, intrând în contradicție cu scopul originar al inițiativei legislative.

II.2. Încălcarea dispozițiilor constituționale referitoare la principiul securității juridice dedus din prevederile art.1 alin.(4) și (5) din Constituția României

Instituția liberării condiționate consacrată de secțiunea 6 a părții I, titlul III, capitolul V din Codul Penal reprezintă o instituție de drept penal prin care se înlătură executarea restului de pedeapsă în regim de detenție și se oferă persoanei condamnate posibilitatea de a se reeduca în stare de libertate, sub

supraveghere. Condiția esențială a instituției liberării condiționate este reluarea stării de libertate de către persoana condamnată care beneficiază de această instituție de drept penal. Instituirea unor măsuri alternative la liberarea condiționată prin legea supusă controlului de constituționalitate creează imprevizibilitate în privința modului în care instituția liberării condiționate va fi aplicată de judecătorul de supraveghere a executării pedepsei. Legea criticată generează un conflict de legi între aceasta, pe de o parte, și Codul Penal, pe de altă parte. Contradicția legislativă creată afectează principiul securității juridice deoarece destinatarii finali ai normei nu pot deduce care este norma aplicabilă situației lor juridice.

De asemenea, se naște o contradicție legislativă între actul normativ criticat și Legea nr.254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal. Organul de aplicare al legii, Ministerul Justiției, prin Administrația Națională a Penitenciarelor nu poate stabili cu precizie regimul în care persoana condamnată poate fi încadrată pentru executarea pedepsei în cazul regimului de executare semideschis sau închis deoarece legea criticată se aplică tuturor persoanelor condamnate la pedepse privative de libertate de până la 5 ani închisoare, cu excepția celor prevăzute la art.3 alin.(2) și alin.(3).

În același context, opinăm că, prin dispozițiile art.8 alin.(1) și alin.(3), legiuitorul induce judecătorului de supraveghere obligația de a institui o măsură alternativă de executare a pedepsei, după „efectuarea unei fracții de 1/5 din pedeapsă în regim de detenție”, ceea ce generează impredictibilitate cu privire la conduita pe care trebuie să o urmeze judecătorul prin raportare la lege, cât și încălcarea principiului independenței judecătorului în pronunțarea hotărârii judecătorești.

Pe cale de consecință, vă rugăm să constatați că dispozițiile art.3 alin.(1) și ale art.8 alin.(1) și alin.(3) sunt neconstituționale deoarece încalcă dispozițiile art.1 alin.(4) și alin.(5) din Constituția României.

În drept, ne motivăm sesizarea pe dispozițiile art. 133 alin. (3) din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 15 alin. (1) și (2) din Legea 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.