



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

*Anexă la Hotărârea nr. 66 din 25 ianuarie 2017 a Plenului Consiliului Superior al
Magistraturii*

AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță de urgență a Guvernului privind grațierea unor pedepse

În urma examinării proiectului de Ordonanță de urgență a Guvernului privind grațierea unor pedepse, transmis spre avizare de Ministerul Justiției, cu adresa nr. 3/3140/17.01 2017,

CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

În temeiul dispozițiilor art. 38 alin. (3) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, cu modificările ulterioare,
În baza Hotărârii nr. 66 din 25 ianuarie 2017 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii,

Avizează negativ proiectul de Ordonanță de urgență a Guvernului privind grațierea unor pedepse, pentru următoarele motive:

Adoptarea proiectului de ordonanță de urgență transmis la avizare contravine prevederilor art. 73 alin. (3) lit. i) și art. 115 alin. (4) din Constituția României, republicată.

I. Grațierea este o instituție cu dublă natură juridică, pe de o parte de drept constituțional, sub aspectul instituțional statal, iar pe de altă parte, de drept penal, prin efectele ei asupra raportului juridic penal de conflict.

Din punct de vedere constituțional, prerogativele grațierii sunt împărțite între Președintele României și Parlament.

Președintele României are ca prerogativă grațierea individuală (art. 94 lit. d) din Constituție), iar Parlamentul are atributul exclusiv al grațierii colective [art. 73 alin. (3) lit. i) din Constituție].

Așadar, grațierea colectivă este un act de clemență, adoptat de către Parlament, prin lege organică, conform prevederilor art. 73 alin. (3) lit. i) din Constituția României, republicată, ce constă în înlăturarea, în total sau în parte, a executării pedepsei aplicate de



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

*Anexă la Hotărârea nr. 66 din 25 ianuarie 2017 a Plenului Consiliului Superior al
Magistraturii*

instanță ori în comutarea acesteia în una mai ușoară (art. 1 și 2 din Legea nr. 546/2002 privind grațierea și procedura acordării grațierii, republicată, cu modificările și completările ulterioare).

Grațierea este, deci, o manifestare de voință a Președintelui României sau a Parlamentului, manifestare de voință care îmbracă forma unor acte juridice constituțional reglementate, respectiv grațierea individuală se acordă prin decret al Președintelui României, iar grațierea colectivă se acordă prin lege organică.

Față de natura juridică specială a grațierii colective, ce constituie în principal un act de clemență, având doar în subsidiar valențele unui act normativ, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii apreciază că titularul manifestării de voință în această materie trebuie să fie întotdeauna Parlamentul, ca organ reprezentativ suprem al poporului român și unică autoritate legiuitoare a țării, conform art. 61 alin. (1) din Legea fundamentală, iar nu Guvernul prin delegare legislativă.

În România, în mod tradițional, adoptarea măsurii grațierii sub forma unui act colectiv de clemență a constituit apanajul exclusiv al autorității legiuitoare – Parlamentul sau autoritatea legiuitoare corespondentă în funcție de regimul constituțional (cum este cazul Consiliului Frontului Salvării Naționale din anul 1990). Exemplificăm în acest sens Legea nr. 543/2002 privind grațierea unor pedepse și înlăturarea unor măsuri și sancțiuni, Legea nr. 137/1997 privind grațierea unor pedepse, Decretul-lege nr. 23/1990 privind grațierea unor pedepse, Decretul-lege nr. 3/1990 privind amnistierea unor infracțiuni și grațierea unor pedepse.

Adoptarea până în prezent a tuturor actelor de grațiere colectivă pe calea procedurii obișnuite de legiferare nu a constituit o simplă cutumă normativă, ci a fost impusă de necesitatea respectării condiției de constituționalitate privind competența exclusivă a Parlamentului în acest domeniu.

În același sens sunt și dispozițiile art. 2 din Legea nr. 546/2002 potrivit cărora „Grațierea poate fi acordată (...) colectiv, de către Parlament, prin lege organică, conform prevederilor art. 73 alin. (3) lit. i) din Constituția României, republicată”, singura competență recunoscută Guvernului fiind aceea de a iniția legea de grațiere, caz în care sarcina elaborării proiectului de lege revine Ministerului Justiției, conform art. 15 alin. (1) din același act normativ.

Curtea Constituțională prin Decizia nr. 838/2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 alin. (2) lit. A pct. 15 din Legea nr. 543/2002 privind grațierea unor pedepse și înlăturarea unor măsuri și sancțiuni, a reținut că „Legea nr. 543/2002 privind grațierea unor pedepse și înlăturarea unor măsuri și sancțiuni reprezintă un **act de clemență, exercitat de Parlament în temeiul prerogativelor sale constituționale** și conform politicii penale a statului, așa încât stabilirea prin acest act normativ a criteriilor de determinare a pedepselor care se grațiază, precum și a



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

*Anexă la Hotărârea nr. 66 din 25 ianuarie 2017 a Plenului Consiliului Superior al
Magistraturii*

infracțiunilor pentru săvârșirea cărora nu se aplică iertarea de pedeapsă *intră în competența exclusivă a legiuitorului.*"

II. Chiar dacă în jurisprudența sa Curtea Constituțională a statuat că interdicția reglementării de către Guvern în domeniul legii organice privește numai ordonanțele Guvernului adoptate în baza unei legi speciale de abilitare, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii reține că nu este posibilă adoptarea unei ordonanțe de urgență în materia grațierii nici din perspectiva îndeplinirii cerințelor impuse de art. 115 alin. (4) din Constituția României, republicată, potrivit căruia „*Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora.*”

Interpretând acest text, prin Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 16 iunie 2005, Curtea Constituțională a reținut că *Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență dacă sunt îndeplinite în mod cumulativ următoarele condiții: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată; urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.*

Curtea a mai arătat că *invocarea unui element de oportunitate nu satisface exigențele art. 115 alin. (4) din Constituție, întrucât acesta este prin definiție de natură subiectivă și nu are în mod necesar și un caracter obiectiv.*

Curtea a reținut implicațiile deosebirii terminologice dintre noțiunea de „caz excepțional”, utilizată în concepția art. 114 alin. (4) din Constituție anterior revizuirii (2003), și cea de „situație extraordinară”, arătând că, *deși diferența dintre cei doi termeni, din punctul de vedere al gradului de abatere de la obișnuit sau comun căruia îi dau expresie, este evidentă, același legiuitor a simțit nevoia să o pună la adăpost de orice interpretare de natură să minimalizeze o atare diferență, prin adăugarea sintagmei „a căror reglementare nu poate fi amânată”, consacrand, astfel în terminis imperativul urgenței reglementării.*

Prin aceeași decizie, Curtea a reamintit jurisprudența sa pronunțată anterior revizuirii Legii fundamentale și a precizat că *de esența cazului excepțional este caracterul său obiectiv, în sensul că „existența sa nu depinde de voința Guvernului care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență” (Decizia nr. 83 din 19 mai 1998).*

Prin Decizia nr. 15 din 25 ianuarie 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 267 din 14 iunie 2000, Curtea a statuat că *posibilitatea Guvernului ca, în cazuri excepționale, să poată adopta ordonanțe de urgență, în mod limitat, chiar în domeniul rezervat legii organice, nu poate echivala cu un drept discreționar al Guvernului și, cu atât mai mult, această abilitare constituțională nu poate justifica abuzul în emiterea ordonanțelor de urgență. Posibilitatea executivului de a guverna prin ordonanțe de urgență trebuie să fie, în fiecare caz, justificată de existența unor situații excepționale, care impun adoptarea unor reglementări urgente. În această lumină, de altfel, Curtea*



Consiliul Superior
al Magistraturii

*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

*Anexă la Hotărârea nr. 66 din 25 ianuarie 2017 a Plenului Consiliului Superior al
Magistraturii*

Constituțională, prin Decizia nr. 65 din 20 iunie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 129 din 28 iunie 1995, referindu-se la cazul excepțional, de care depinde legitimitatea constituțională a emiterii unei ordonanțe de urgență, a statuat că acesta este definit în raport de "necesitatea și urgența reglementării unei situații care, datorită circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public".

Amintim și Decizia nr. 421 din 9 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 367 din 30 mai 2007, în cuprinsul căreia Curtea a statuat că *urgența reglementării nu echivalează cu existența situației extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare.*

Raportat la cele expuse anterior, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii apreciază că motivele indicate în cuprinsul notei de fundamentare (supraaglomerarea penitenciarelor, condițiile inumane de detenție, lipsa unor măsuri imediate, dar și a unui plan pe termen mediu, posibilitatea plății unor despăgubiri către persoanele condamnate, o posibilă emiteră a unei decizii pilot) nu se circumscriu noțiunii de măsuri urgente care nu suferă amânare în accepțiunea textului constituțional.

Faptul că motivele invocate, în măsura în care ar fi susținute prin analize statistice și studii de impact corespunzătoare, ar putea justifica eventual oportunitatea unei inițiative legislative, nu înseamnă că procesul de legiferare trebuie să urmeze calea ordonanței de urgență, o reglementare operativă putându-se realiza și în procedura obișnuită de legiferare, așa cum a reținut Curtea Constituțională, eventual într-o procedură parlamentară de urgență.

De altfel, în mod tradițional acordarea grațierii colective, ca măsură de politică penală, a fost justificată prin motive referitoare la suprapopularea penitenciarelor și la condițiile inumane de detenție, fără însă ca aceasta să justifice scoaterea demersului legislativ din competența Parlamentului, cu atât mai mult cu cât situația penitenciarelor din România nu este una de noutate, care să necesite astfel, în mod obiectiv, adoptarea în regim de urgență a unui act de clemență.

Mai mult, dat fiind impactul pentru societate al intrării în vigoare a unui act de grațiere colectivă, prin punerea în libertate a unui număr foarte mare de persoane condamnate, cu consecința accentuării sentimentului de insecuritate socială, se impune ca un asemenea act normativ să fie supus în mod real unei dezbateri publice, care nu se poate realiza în procedura adoptării unei ordonanțe de urgență.

În același context, precizăm și faptul că, spre deosebire de lege, care în procedura adoptării sale permite exercitarea controlului *anterior* de constituționalitate, legiferarea prin ordonanță de urgență scapă acestui filtru.

Astfel, potrivit art. 146 din Constituție, controlul „a priori” vizează legile, înainte de promulgarea acestora, Curtea Constituțională neputând fi sesizată pentru exercitarea



*Consiliul Superior
al Magistraturii*

*Anexă la Hotărârea nr. 66 din 25 ianuarie 2017 a Plenului Consiliului Superior al
Magistraturii*

*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

controlului de constituționalitate a ordonanțelor de urgență înainte de publicarea lor în Monitorul Oficial.

În conformitate cu dispozițiile art. 147 alin. (2) din Constituția României, în cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale.

Potrivit art. 12 alin. (2) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, ordonanțele de urgență intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, sub condiția depunerii lor prealabile la Camera competentă să fie sesizată, dacă în cuprinsul lor nu este prevăzută o dată ulterioară.

Chiar dacă actul Parlamentului de aprobare sau respingere a ordonanței de urgență ar putea să țină cont de eventualele critici de neconstituționalitate, legea de aprobare sau de respingere intervenind ulterior, nu mai poate produce efecte utile.

Astfel, în perioada de activitate a ordonanței de urgență, actul de clemență își produce pe deplin efectele, instanțele de judecată urmând să constate intervenirea acestei cauze de înlăturare a executării pedepsei aplicate ori de comutare a acesteia în una mai ușoară, pentru infracțiunile săvârșite până la data menționată în cuprinsul actului de grațiere.

Aceeași este și situația admiterii unei excepții de neconstituționalitate a prevederilor ordonanței de urgență, deciziile Curții Constituționale producând efecte numai pentru viitor conform art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală.

III. Având în vedere neîndeplinirea condițiilor de adoptare a Ordonanței de urgență a Guvernului, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii nu a mai examinat proiectul de act normativ sub aspectul conținutului, urmând ca asemenea observații să fie efectuate în măsura în care Consiliului îi va fi transmis spre avizare un proiect de lege având ca obiect actul de clemență al grațierii colective.