

# CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI

## Probleme ale omisiunii legislative în jurisprudența constituțională

1. În literatura juridică românească nu există o preocupare specială pentru problemele vidului legislativ. În documentarea pe care am întreprins-o pentru a răspunde la Chestionarul propus pentru cel de al XIV – lea Congres al Curților Constituționale Europene nu am identificat nici o lucrare care să aibă ca subiect central problemele omisiunii legislative. Tema este tratată tangențial în lucrările privind tehnica legislativă și anume în legătură cu stabilirea momentului abrogării unui act normativ. Cităm un comentariu în acest sens, dintr-o lucrare de tehnică legislativă editată în anul 1996:

„Idea de la care trebuie pornit este aceea că dacă natura are oroare de vid, societatea omenească trebuie să aibă oroare de vidul legislativ. Uneori, abrogarea (unui act normativ) este pur și simplă, ea scoate din vigoare acte normative fără a fi necesar să pună în loc o altă reglementare. E situația în care nu mai există o necesitate de reglementare.

În marea majoritate a cazurilor însă, legile se succed. Dacă între momentul ieșirii din vigoare a unui text și cel al intrării în vigoare a altui text trece un interval de timp, în această perioadă ne aflăm în fața unui vid legislativ.

Un astfel de vid atrage anarhia. Raporturile sociale scapă de sub controlul legii, putându-se dezvolta haotic într-un sens contrar intereselor societății. Iată de ce

vidul trebuie evitat, fiind de preferat abrogarea unui act normativ numai în cadrul textului celui ce urmează a-i lua locul.”<sup>1)</sup>

În aceeași ordine de idei, profesorul Ioan Vida menționează în tratatul său de legistică formală că „prin edictarea unor norme juridice noi se urmărește acoperirea unui vid legislativ, înlocuirea unor norme existente, completarea sau modificarea lor”, și că, în cazul abrogării unui act normativ și al înlocuirii lui cu un alt act normativ, „cele două momente se cer a fi concomitente, pentru a se evita posibilitatea creării unor antinomii ori a unor goluri legislative dictate de decalajul dintre intrarea și ieșirea din vigoare a celor două acte normative.”<sup>2)</sup>

**Noțiunea de vid legislativ apare, în schimb, frecvent, în discursul oamenilor politici și în mass - media, atunci când se militează pentru reglementarea prin lege a unui domeniu de activitate sau se reclamă absența reglementării anumitor relații sociale.**

De asemenea, **noțiunea de vid legislativ apare uneori în actele Guvernului** sau ale autorităților publice, în faza de inițiere sau de adoptare a unor acte juridice cu caracter normativ, ca argument pentru adoptarea reglementării avute în vedere. Un exemplu în acest sens îl găsim în *Nota de fundamentare a Hotărârii Guvernului nr.1439/2004 privind serviciile specializate destinate copilului care a săvârșit o faptă penală și nu răspunde penal*, în care, printre altele, se arată următoarele:

„În ceea ce privește minorii care au comis o faptă penală, dar nu răspund penal, legislația românească s-a confruntat cu un adevărat **vid legislativ** până la adoptarea Legii nr.272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului.

---

<sup>1)</sup> Prof. univ. dr. Victor Dan Zlătescu: Introducere în legistica formală. Tehnica legislativă. Editura OSCAR PRINT 1996, pag. 91.

<sup>2)</sup> Prof. univ. dr. Ioan Vida, Legistică Formală, Introducere în tehnica și procedura legislativă, Diția a III-a Revizuită și completată, Editura LUMINA LEX București, 2006, pag 184, 193.

Astfel, în Codul Penal era reglementat numai regimul sancționator al minorilor care răspund penal, iar prevederile referitoare la măsurile de protecție care puteau fi luate în cazul acestor minori, cuprinse în Capitolul III al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.26/1997 privind protecția specială a copilului aflat în dificultate, au fost declarate neconstituționale prin Decizia nr.47/1999 a Curții Constituționale. Prin intrarea în vigoare a Legii nr.272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, acest *vid legislativ* a fost acoperit, în cuprinsul Capitolului IV, prin art.80-84, fiind reglementată "*Protecția copilului care a săvârșit o faptă penală și nu răspunde penal*". Același act normativ dispune ca "pe toată durata aplicării măsurilor destinate copilului care săvârșește fapte penale și nu răspunde penal, vor fi asigurate servicii specializate, pentru a-i asista pe copii în procesul de reintegrare în societate." În această ordine de idei, hotărârea are drept obiect de reglementare înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor specializate destinate copilului care a săvârșit o faptă penală și nu răspunde penal."

**În jurisprudența Curții Constituționale a României**, noțiunile de *vid legislativ* și de omisiune legislativă au fost folosite pînă în prezent în două categorii de decizii: a) decizii prin care *vidul legislativ* a fost invocat ca argument pentru constatarea neconstituționalității unor dispoziții legale; b) decizii prin care Curtea a constatat inadmisibilitatea unor excepții de neconstituționalitate care invocau existența unor omisiuni legislative și aveau ca finalitate completarea actelor normative vizate, cu dispoziții dorite de autorii excepțiilor. Astfel:

**a)** - Prin Decizia nr. 62 din 8 ianuarie 2007 a Curții Constituționale, a fost declarată ca neconstituțională Legea 278/2006 prin care au fost abrogate din Codul penal infracțiunile de insultă și calomnie. În motivarea deciziei s-au reținut, între altele, următoarele :

*„Obiectul juridic al infracțiunilor de insultă și calomnie, prevăzute de art.205 și, respectiv, art.206 din Codul penal, îl constituie demnitatea persoanei, reputația și onoarea acesteia.*

*Subiectul activ al infracțiunilor analizate este necircumstanțiat, iar săvârșirea lor se poate produce direct, prin viu grai, prin texte publicate în presa scrisă sau prin mijloacele de comunicare audiovizuale. Indiferent de modul în care sunt comise și de calitatea persoanelor care le comit - simpli cetățeni, oameni politici, ziariști etc. -, faptele care formează conținutul acestor infracțiuni lezează grav personalitatea umană, demnitatea, onoarea și reputația celor astfel agresați. Dacă asemenea fapte nu ar fi descurajate prin mijloacele dreptului penal, ele ar conduce la reacția de facto a celor ofensați și la conflicte permanente, de natură să facă imposibilă conviețuirea socială, care presupune respect față de fiecare membru al colectivității și prețuirea în justa măsură a reputației fiecăruia. De aceea, valorile menționate, ocrotite de Codul penal, au statut constituțional, demnitatea omului fiind consacrată prin art.1 alin.(3) din Constituția României ca una dintre valorile supreme. În acest sens, textul citat din Legea fundamentală prevede că **"România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989 și sunt garantate"**.*

*Având în vedere importanța deosebită a valorilor ocrotite prin dispozițiile art.205, 206 și 207 din Codul penal, Curtea Constituțională constată că abrogarea acestor texte de lege și dezincriminarea, pe această cale, a infracțiunilor de insultă și calomnie contravin prevederilor art.1 alin.(3) din Constituția României.*

*În același sens, Curtea reține că prin abrogarea dispozițiilor legale menționate s-a creat un inadmisibil **vid de reglementare**, contrar dispoziției constituționale care **garantează demnitatea omului ca valoare supremă**. În absența ocrotirii juridice prevăzute de art.205, 206 și 207 din Codul penal, demnitatea, onoarea și reputația persoanelor nu mai beneficiază de nicio altă formă **de ocrotire juridică reală și adecvată**. ”*

- Prin Decizia nr. 349 din 19 decembrie 2001 Curtea Constituțională a constatat că dispozițiile art. 54 alin. 2 din Codul familiei sunt neconstituționale în

*măsura în care nu recunosc decât tatălui, iar nu și mamei și copilului născut în timpul căsătoriei, dreptul de a porni acțiunea în tăgăduirea paternității.*

Textul din Codul familiei declarat neconstituțional prevedea că acțiunea în tăgăduirea paternității poate fi pornită numai de soțul mamei copilului născut în timpul căsătoriei. În motivarea deciziei s-au reținut, între altele, următoarele considerente:

*„Consacrarea, prin dispozițiile art.54 alin.2 din Codul familiei a dreptului la promovarea unei acțiuni în tăgăduirea paternității prezumate doar în favoarea tatălui prezumtiv, cu excluderea mamei și a copilului născut în timpul căsătoriei, în egală măsură titulari ai unui interes legitim în promovarea unei asemenea acțiuni, constituie o încălcare a principiului egalității în drepturi prevăzut de art.16 alin.(1) din Constituție.*

*Totodată prevederile art.54 alin.2 din Codul familiei, în măsura în care refuză recunoașterea și pentru mamă a dreptului la acțiune în tăgăduirea paternității prezumate, contravin și dispozițiilor art.44 alin.(1) din Constituție care consacră egalitatea dintre soți ca unul dintre principiile pe care se întemeiază instituția familiei.*

*Curtea reține, de asemenea, că textul criticat contravine și alin.2 al art.26 din Constituție, în condițiile în care nu recunoaște și copilului dreptul la acțiune în contestarea paternității prezumate, împrejurare de natură să îi impună acestuia un anumit statut juridic stabilit prin voința altuia, pe care este ținut să-l accepte în mod pasiv, fără a putea acționa în sensul modificării sale, ceea ce nu poate avea decât semnificația unei negări a dreptului recunoscut oricărei persoane fizice, prin articolul constituțional mai sus menționat, de a dispune de ea însăși.*

*Curtea consideră că recunoașterea, în favoarea copilului, a dreptului la acțiune în contestarea paternității prezumate, ca expresie a dreptului constituțional al oricărei persoane de a dispune de ea însăși, nu este de natură să încalce drepturile și libertățile altora, ordinea publică sau bunele moravuri și, ca atare, nu reține nici o justificare pentru încălcarea dispoziției constituționale.*

*Așa fiind, nerezunoașterea, în ceea ce îl privește pe copil, a dreptului de a-și stabili propria filiație față de tată, în concordanță cu realitatea, împotriva unei ficțiuni, drept, recunoscut totuși tatălui prezumtiv, constituie o evidentă încălcare a textului constituțional. ”*

Este o decizie prin care Curtea cenzurează în mod evident o omisiune legislativă – aceea de a se recunoaște mamei și copilului născut în timpul căsătoriei dreptul de a contesta paternitatea stabilită prin lege în persoana soțului mamei – constatând că încalcă normele și principiile Constituției.

Se impune să menționăm că decizia a fost adoptată cu majoritatea voturilor membrilor Curții Constituționale și că doi dintre judecători au făcut opinie separată, considerând că prin constatarea vidului legislativ arătat, Curtea și-a depășit competența.

**b)** Curtea Constituțională respinge în mod constant ca inadmisibile, excepțiile de neconstituționalitate prin care, criticându-se lipsa unei dispoziții legale cu conținutul dorit de autorii excepțiilor, se urmărește modificarea legii. Curtea motivează în aceste cazuri că, prin natura sa, nu este legiuitor pozitiv și că numai organul legiuitor are competența de a adopta, modifica sau completa legile, invocând în acest sens prevederile art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, în conformitate cu care „*Curtea Constituțională se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată, fără a putea modifica sau completa prevederile supuse controlului.*” Cităm, cu titlu de exemple, câteva decizii ale Curții, extrase aleatoriu din jurisprudența anului 2005.

- Prin Decizia nr. 449 din 15 septembrie 2005 s-a respins ca inadmisibilă excepția de neconstituționalitate a Legii nr. 19/2000 privind sistemul de pensii și alte drepturi de asigurări sociale, în care se critica faptul că pensiile au fost indexate cu sume prea mici. În motivarea deciziei se arăta, între altele: ”*Nici o prevedere legală nu dă Curții Constituționale dreptul de a da dispoziții Parlamentului în sensul modificării anumitor texte de lege, întrucât pein aceasta s-ar înfrînge principiul*

*separației puterilor. De asemenea, potrivit dispozițiilor art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, instanța de contencios constituțional nu poate modifica sau completa prevederile supuse controlului de constituționalitate.”*

- Prin Decizia nr. 447 din 15 septembrie 2005 s-a respins ca inadmisibilă excepția de neconstituționalitate formulată de mai mulți judecători și procurori împotriva dispozițiilor art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.43/2002 privind Departamentul Național Anticorupție, în conformitate cu care *magistraților care participă la judecarea infracțiunilor de corupție li se acordă un spor de 40% la indemnizația lunară*. Autorii excepției susțineau că dispoziția legală atacată contravine principiului constituțional al egalității în drepturi și că de sporul la indemnizația lunară trebuie să beneficieze toți magistrații, indiferent de natura cauzelor la soluționarea cărora participă. În decizia Curții s-a reținut că întrucât autorii excepției doresc completarea textului de lege, iar potrivit art. 61 alin. (1) din Constituție Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, Curtea Constituțională nu are competența să remedieze omisiunea legislativă invocată.

- Prin Decizia nr. 624 din 17 noiembrie 2005 Curtea Constituțională a respins cu aceeași motivare excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 313 din Codul de procedură penală, în conformitate cu care, inculpaților arestați li se comunică actul de sesizare a instanței (rechizitoriul), constatând că, în motivarea excepției, autorul acesteia susținea că textul de lege atacat ar fi trebuit să prevadă comunicarea actului de sesizare a instanței către toate categoriile de inculpați, indiferent de faptul dacă sunt judecați în stare de arest preventiv sau în libertate.

**2.** În sistemul juridic românesc Constituția are forță juridică supremă, iar respectarea Constituției este obligatorie pentru toate autoritățile publice - inclusiv pentru Parlament în calitatea acestuia de organ legiuitor – și pentru toate celelalte subiecte de drept, persoane fizice sau persoane juridice.

Constituția este așadar legea fundamentală, supraordonată tuturor celorlalte acte normative cu caracter general, care sunt legile de revizuire a Constituției, legile

organice, legile ordinare, ordonanțele de urgență ale Guvernului și ordonanțele emise de Guvern pe baza delegării legislative acordate prin legi de abilitare.

Din dreptul intern fac parte, de asemenea, tratatele ratificate de Parlament. Potrivit art. 11 alin. (3) din Constituția României, *„în cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției.”*

Referitor la raportul dintre Constituția României și actele normative internaționale la care România este parte, art. 20 din Constituție prevede următoarele:

*„(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte. ”*

*(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile.”*

3. Curtea Constituțională a României nu are competența de a controla vidul legislativ, omisiunile legislative sau neconcordanțele de reglementare dintre diferitele legi sau din duprinsul aceleiași legi.

Potrivit art. 146 din Constituția României, Curtea Constituțională are următoarele atribuții de control de constituționalitate asupra actelor juridice normative cu caracter general:

*„a) se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului,*



*a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori, precum și, din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;*

*b) se pronunță asupra constituționalității tratatelor sau altor acorduri internaționale, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori;*

*c) se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori;*

*d) hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial; excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată și direct de Avocatul Poporului; ”*

Cu privire la efectele deciziilor Curții Constituționale, art.147 din Constituția României prevede următoarele :

*“(1) Dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare, precum și cele din regulamente, constatate ca fiind neconstituționale, își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept.*

*(2) 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.*

*(3) În cazul în care constituționalitatea tratatului sau acordului internațional a fost constatată potrivit articolului 146 litera b), acesta nu poate face*

*obiectul unei excepții de neconstituționalitate. Tratatul sau acordul internațional constatat ca fiind neconstituțional nu poate fi ratificat.*

*(4) Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. ”*

3. În opinia noastră, **vidul legislativ** apare atunci când din legislație lipsește o reglementare dezirabilă și necesară pentru desfășurarea relațiilor sociale într-un anumit domeniu al existenței comunității sau când o normă juridică prin care se reglementează valori fundamentale consacrate prin Constituție este abrogată fără a fi înlocuită cu altă normă juridică cu aceeași finalitate. În prima ipoteză, Curtea Constituțională nu poate interveni pentru înlăturarea vidului legislativ, dat fiind că așa cum s-a arătat, obiectul controlului de constituționalitate îl formează normele dreptului pozitiv, altfel spus, legile în vigoare, și nu o legislație dezirabilă dar inexistentă. Sarcina și competența înlăturării vidului legislativ revine în acest caz factorilor politici și în primul rând Parlamentului. În cea de a doua ipoteză, așa cum se poate constata din comentariul la Decizia nr. 62 din 8 ianuarie 2007, prezentată mai sus, Curtea poate acționa, constatând – în urma sesizării sale de către subiectele prevăzute de lege – neconstituționalitatea abrogării care a avut ca efect crearea unui vid legislativ de natură să încalce normele și principiile consacrate prin Constituție.

În nici o ipoteză vidul legislativ nu poate fi generat de deciziile Curții Constituționalitate prin care se constată neconcordanța între actul normativ supus controlului și dispozițiile Constituției, cu efectele prevăzute de art. 147 din Constituție, citat mai sus. Chiar și în ipoteza în care Parlamentul ar întârzia sau ar omite să *pună de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției*, nu se poate vorbi despre un vid legislativ, căci o normă juridică neconstituțională eliminată din legislație nu este nici necesară și nici dezirabilă. În orice caz, responsabilitatea pentru eventualele consecințe negative ale întârzierii punerii de

acord a dispozițiilor neconstituționale cu Constituția revine Parlamentului care, prin statutul său constituțional, deține monopolul funcției de legiferare.

Referitor la omisiunile legislative, acestea pot să apară ca urmare a necorelării prevederilor cuprinse în legi diferite sau ca urmare a caracterului eliptic al termenilor unei reglementări. De cele mai multe ori omisiunile legislative nu pot fi remediate decât tot pe cale legislativă, așa cum este cazul omisiunilor care au format obiectul excepțiilor de neconstituționalitate respinse ca inadmisibile. În alte cazuri, când în lipsa de precizie a legii, judecătorul poate aplica direct dispoziția cuprinsă într-un text al Constituției sau când – așa cum a fost cazul soluționat drin Decizia Curții Constituționale nr. 349 din 19 decembrie 2001, prezentată mai sus - *nu textul de lege supus controlului Curții este neconstituțional ci o anumită interpretare ce se poate da acestui text*, Curtea Constituțională are posibilitatea să intervină, la sesizare, și să constate printr-o decizie interpretativă, „în ce măsură” textul respectiv este neconstituțional. În aceste cazuri, textul de lege controlat nu se înlătură din legislație ci se aplică în sensul stabilit de Curtea Constituțională. Se înțelege însă că, și în acest caz, pentru deplină claritate, este de dorit ca Parlamentul intervină, reformulând legea.

**NOTĂ.** Prezenta lucrare nu cuprinde răspunsuri la toate întrebările din Chestionar și nici nu urmează ordinea în care sunt formulate aceste întrebări, datorită specificului activității Curții Constituționale a României, care nu se confruntă cu problemele vidului legislativ și ale omisiunii legislative decât într-o foarte redusă măsură, pe care ne-am străduit să o prezentăm. Sperăm, cu toate acestea, ca lucrarea noastră să fie de folos tocmai prin specificitatea experienței prezentate.