

DECIZIA Nr.139* din 14 decembrie 1994 cu privire la constituționalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr.50 din 12 august 1994 privind instituirea unei taxe de trecere a frontierei în vederea constituirii unor resurse destinate protecției sociale**

Publicată în Monitorul Oficial nr.353 din 21.12.1994

Curtea Constituțională a fost sesizată, la data de 30 noiembrie 1994, de către 28 de senatori, și anume: domnii Gábor Ményhert Hajdu, Gheorghe Frunda, Voicu Valentin Glodean, Mihail Iurcu, Andrei Țugulea, Tiberiu Vladislav, Valentin Corneliu Gabrielescu, Ioan-Paul Popescu, Emilian Buzică, Alexandru Paleologu, Constantin Moiceanu, doamna Maria Matilda Țețu, domnii Emil Tocaci, Ion Manea, Vasile Vetășanu, Petre Constantin Buchwald, Lajos Magyar, Denes Seres, Iosif Csapó, Gábor Kozsokár, Tanase Tăvală, Constantin-Ticu Dumitrescu, Radu Vasile, Sorin Adrian Vornicu-Nichifor, Dan-Constantin Vasiliu, Ovidiu-Corneliu Popescu, Sabin Ivan și Ion Păun Otiman în legătură cu neconstituționalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr.50 din 12 august 1994.

De asemenea, la data de 2 decembrie 1994, Curtea Constituțională a mai fost sesizată de către 66 de deputați, și anume: domnii Károly Kerekes, Iuliu Vida, Zoltán Szilágyi, Matei Barna Elek, Gheorghe Tokay, Ladislau Borbély, Jolt Zoltan-Fekete, Francisc Pecs, Alexandru Sassu; doamnele Paula-Maria Ivănescu, Rada Istrate, domnii Victor Boștinaru, Adrian Severin, Petre Roman, Ioan Adrian Vilău, Dumitru Calance, Cristian Rădulescu, Gheorghe Țârna, Teodor Lupuțiu, Mihai Chiriac, Emil Boroș, Constantin Arhire, Viorel Lixândriou, Vasile Nistor, Ion Gurău, Teodor Moldovan, Ilie Ștefan, Alexandru Brezniceanu, Otto-Ernest Weber, Sergiu George Rizescu, Teodor Vintilescu, Ion Berciu, Iosif Alfred Mazalik, Ioan Mureșan, Sorin Victor Lepșa, Mircea Ioan Popa, Ion Hui, Constantin Ionescu, Remus-Constantin Opreș, Alexandru Simionovici, Aurelian Paul Alecu, Mircea-Mihai Munteanu, Ion Corniță, Gheorghe Comănescu, Costel Păunescu, Radu Livezeanu, Ion Dinu, Răsvan Dobrescu, Valentin Argeșanu, Petre Dugulescu, Gabriel Țepelea, doamna Teodora Bertzi, domnii Corneliu Dorin Gavaliugov, Ervin Zoltan Szekely, Imre András, Valentin Iuliano, Varujan Vosganian, Slavomir Gvozdenovici, Emeric Feric, Anton Nicolau, Constantin-Romeo Dragomir, Călin Emil Anastasiu, Alexandru Konya, Zsolt Szilaghyi, George Iulian Stancov și Petru Burcă cu privire la neconstituționalitatea aceleiași legi.

Curtea Constituțională, în temeiul art.3 alin.(2) din Legea nr.47/1992, constată că este competentă să soluționeze cele două sesizări care s-au înaintat cu respectarea prevederilor art.144 lit.a) din Constituție și ale art.17 alin.(1) din Legea nr.47/1992.

În sesizarea grupului de senatori se arată că prin Decizia nr.71/1993 Curtea Constituțională a statuat că, întrucât taxa pentru trecerea frontierei era destinată plății ajutoarelor de încălzire, ea era constituțională până la împlinirea termenului de plată a acestor ajutoare, după această dată taxa constituind "exclusiv un impediment de ordin financiar care grevează dreptul la libera circulație, care nu se încadrează în nici una dintre ipotezele prevăzute de art.49 din Constituție". De aceea, se consideră că Ordonanța Guvernului nr.50/1994,

aprobată prin legea ce face obiectul sesizării, "a ignorat, pur și simplu, poziția Curții Constituționale, reinstaurând o taxă permanentă de care condiționează exercitarea unui drept fundamental al cetățeanului", deși în decizia sus-menționată se precizase că "o asemenea modalitate nu poate avea un caracter de principiu". De asemenea, se consideră că instituirea taxei este contrară prevederilor art.25 din Constituție ce garantează dreptul la libera circulație, cât și ale art.49 din Constituție, întrucât nu se încadrează în nici una dintre ipotezele limitativ prevăzute de alin.(1) al acestui articol. Din alt punct de vedere, al reglementărilor internaționale privind drepturile omului, se apreciază că instituirea taxei de trecere a frontierei este contrară art.13 alin.2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului și * Numerotarea corectă conform rectificării publicate în M. Of. nr.4 din 12 ianuarie 1995. ** Procedura de reexaminare nu s-a mai desfășurat, întrucât ordonanța și-a epuizat efectele, nemaifiind actualmente în vigoare.

art.2 pct.2 al Protocolului nr.4 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Totodată, se consideră că instituirea taxei respective este contrară Actului final al Conferinței pentru securitate și cooperare în Europa, semnat la Helsinki în anul 1975, Documentului final al Reuniunii de la Madrid pentru securitate și cooperare în Europa și Actului final al Reuniunii de la Viena a reprezentanților statelor participante la Conferința pentru securitate și cooperare în Europa. În ce privește posibilitatea Guvernului de a corecta periodic taxa, se apreciază că aceasta va îngreuna și mai mult exercitarea dreptului la libera circulație, contrar prevederilor art.49 din Constituție.

În sesizarea grupului de deputați se arată, în esență, că legea sus-menționată este neconstituțională, întrucât taxa de trecere a frontierei constituie un impediment de ordin financiar "care grevează dreptul la libera circulație" în contradicție cu prevederile art.25 alin.(1) din Constituție, potrivit căruia dreptul la libera circulație în țară și în străinătate este garantat, precum și cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, pactele și tratatele internaționale privitoare la aceste drepturi, potrivit cărora statele semnatare și-au asumat obligația de a ușura circulația internațională a persoanelor. De asemenea, se consideră că legea contravine și art.53 alin.(2) din Constituție, potrivit căruia sistemul de impuneri trebuie să asigure "așezarea justă a sarcinilor fiscale". În altă ordine de idei se consideră că, potrivit art.7 din ordonanță, taxa este destinată finanțării unor măsuri de protecție socială existente și până în prezent, cu resurse asigurate din bugetul de stat, și nicidecum unor noi măsuri care ar justifica contribuția populației prin noi taxe, astfel cum a fost cazul dispoziției legale ce a făcut obiectul Deciziei Curții Constituționale nr.71/1993, prin care s-a statuat că o asemenea taxă nu poate avea un "caracter de principiu", ci numai "pentru instituirea unei măsuri de protecție în temeiul art.43 alin.(1) din Constituție".

În temeiul art.19 din Legea nr.47/1992, sesizările au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, care nu au comunicat punctele lor de vedere. Întrucât cele două sesizări privesc neconstituționalitatea aceleiași legi, s-a procedat la conexarea lor, pronunțându-se decizia de față.

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ,

având în vedere cele două sesizări de neconstituționalitate primite, legea ce face obiectul controlului de constituționalitate, prevederile Constituției și ale Legii nr.47/1992, reține următoarele:

În esență, motivele de neconstituționalitate invocate în cele două sesizări privesc aspecte legate de reglementările internaționale referitoare la drepturile omului și aspecte legate de incidența art.49 alin.(1) și art.53 alin.(2) din Constituție.

Referitor la reglementările internaționale privind drepturile omului, motivele invocate se întemeiază pe prevederile art.20 din Constituție, potrivit cărora dispozițiile referitoare la drepturile și libertățile fundamentale trebuie interpretate aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului și cu pactele și tratatele internaționale la care România este parte, ce au ca obiect aceste drepturi, iar în caz de neconcordanță între pactele sau tratatele respective și legile interne, prioritatea o au reglementările internaționale.

În sesizarea grupului de senatori se susține că instituirea taxei ar fi contrară art.13 alin.2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, potrivit căruia "orice persoană are dreptul de a părăsi orice țară, inclusiv a sa, și de a reveni în țara sa".

Acest motiv de neconstituționalitate nu poate fi reținut întrucât numai prohibirea dreptului de liberă circulație ar fi contrară prevederii respective. Or, așa cum se precizează în însăși sesizarea grupului de senatori, ca și, de altfel, în aceea a grupului de deputați, instituirea taxei reprezintă un impediment de ordin financiar în exercitarea dreptului de liberă circulație, nu o interdicție.

De asemenea, în sesizarea grupului de senatori se susține că instituirea taxei ar fi contrară "literii și spiritului" documentelor de la Helsinki, Madrid și Viena referitoare la securitatea și cooperarea europeană, fără însă a se preciza în ce sens sau cu referire la ce prevedere a acestor documente se vădește contrarietatea.

Este de observat, însă, că aceste documente internaționale nu au semnificația unor tratate sau pacte privind drepturile omului și că numai Declarația Universală a Drepturilor Omului a fost încorporată, prin art.20 alin.(1) din Constituție, în dreptul intern, în sensul că orice prevedere legală trebuie interpretată și aplicată în concordanță cu prevederile sale. De aceea, nici această critică nu poate constitui un motiv de neconstituționalitate.

În sesizarea grupului de deputați se susține că orice măsură de îngreunare – inclusiv de ordin financiar – a "contactelor umane internaționale" ar fi contrară prevederilor din reglementările internaționale și, deci, neconstituțională. Potrivit însă pct.3 din Protocolul nr.4 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, dreptul la libera circulație poate fi restrâns prin lege pentru motivele limitativ menționate în acea prevedere. De aceea, o măsură restrictivă, în situația în care se încadrează în acele prevederi, nu poate fi considerată că fiind contrară reglementărilor internaționale referitoare la drepturile omului, astfel încât motivul invocat, ce nu face nici o distincție din acest punct de vedere, nu poate fi reținut ca justificând neconstituționalitatea taxei.

În fine, în sesizarea grupului de senatori se consideră că instituirea taxei este contrară înseși prevederilor pct.3 din Protocolul nr.4 la Convenția sus-menționată, ratificată de țara noastră, potrivit cărora dreptul la libera circulație în altă țară poate fi restrâns numai prin lege, dacă această măsură este necesară, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, siguranța publică, menținerea ordinii publice, prevenirea faptelor penale, protecția sănătății sau a moralei ori pentru protejarea drepturilor și libertăților altora.

În sesizare nu se precizează motivele pentru care instituirea taxei este contrară acestor prevederi. Este, însă, de menționat că prevederilor pct.3 din Protocolul nr.4 la Convenția sus-

menționată le corespund dispozițiile art.49 alin.(1) din Constituție care, sub anumite aspecte, au un caracter mai restrictiv. Ținând seama de dispozițiile art.20 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora dispozițiile acesteia referitoare la drepturile și libertățile fundamentale se interpretează și se aplică în concordanță cu prevederile pactelor și tratatelor internaționale privind drepturile omului, rezultă că reglementările pct.3 din Protocolul nr.4 constituie un criteriu de interpretare și aplicare a dispozițiilor constituționale ale art.49, astfel încât esențiale pentru determinarea constituționalității unei dispoziții legale sunt prevederile acestui articol, al cărui conținut trebuie interpretat în concordanță cu norma internațională.

În consecință, rezultă că motivele invocate în legătură cu incidența reglementărilor internaționale pentru determinarea constituționalității Legii pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr.50/1994 nu pot fi reținute ca justificând caracterul neconstituțional al acestei legi.

În legătura cu incidența art.49 din Constituție, după cum s-a statuat prin Decizia Curții Constituționale nr.71/1993 referitoare la constituționalitatea taxei pentru trecerea frontierei în vederea alimentării fondurilor necesare ajutorului pentru încălzirea locuințelor în perioada 1 noiembrie 1993 – 30 aprilie 1994 și prin Decizia Curții Constituționale nr.75/1994 referitoare la constituționalitatea abilitării Guvernului pentru instituirea unei taxe de trecere a frontierei în vederea constituirii unor resurse destinate protecției sociale, taxa pentru trecerea frontierei constituie un impediment de ordin financiar, care restrânge exercițiul dreptului la liberă circulație prevăzut de art.25 alin.(1) din Constituție. De aceea legitimitatea constituțională a acestei taxe poate rezulta exclusiv din prevederile art.49 din Constituție.

Ținând seama că în legea de abilitare s-a prevăzut că destinația taxei este constituirea unor resurse necesare protecției sociale și că, potrivit art.7 din ordonanță, astfel cum a fost modificată prin legea de aprobare, sumele încasate din taxa de trecere a frontierei sunt destinate plății ajutoarelor sociale și a altor drepturi de asistență socială, rezultă că dintre motivele care pot justifica restrângerea unor drepturi, potrivit art.49 alin.(1) din Constituție, singurul care ar putea fi avut în vedere este cel legat de apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

Pe acest temei, Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr.71/1993, că stabilirea taxei în scopul alimentării fondurilor destinate plății ajutorului pentru încălzirea locuințelor pe perioada 1 noiembrie 1993 – 30 aprilie 1994 este constituțională, ținând seama de "situația excepțională rezultată din lipsa fondurilor bugetare necesare instituirii unei măsuri de protecție în temeiul art.43 alin.(1) din Constituție".

Prin această decizie s-a statuat, totodată, că "o asemenea modalitate nu poate avea un caracter de principiu", întrucât "ar constitui exclusiv un impediment de ordin financiar ce grevează dreptul la liberă circulație, care nu se încadrează în nici una dintre ipotezele prevăzute la art.49 din Constituție".

Din prevederile art.1 al ordonanței rezultă că taxa de trecere a frontierei a fost instituită "în vederea constituirii unor resurse suplimentare pentru acordarea unor drepturi de protecție socială". Deci, potrivit noii reglementări, taxa are valoare de principiu, nemaivând un caracter excepțional legat de aplicarea unei anumite măsuri de protecție socială.

Așa cum s-a statuat prin Decizia Curții Constituționale nr.75/1994, întrucât taxa de trecere a frontierei afectează un drept fundamental – dreptul la liberă circulație –, "ea nu poate fi instituită decât dacă se impune pentru apărarea unor drepturi ale cetățenilor". Ținând seama de scopul abilitării, asemenea drepturi nu pot fi decât cele din domeniul protecției sociale. Aceasta presupune că legiuitorul să stabilească în folosul căror drepturi anume a fost

instituită taxa. Determinarea acestor drepturi nu poate fi, însă, generică, așa cum se prevede la art.1 din ordonanță – "drepturi de protecție socială" – sau la art.7 astfel cum a fost modificat de legiuitor – "plata ajutoarelor sociale și a altor drepturi de asistență socială" –, ci în mod concret, deoarece potrivit alin.(2) al art.49 din Constituție "restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o" și nu se poate stabili această proporționalitate decât în considerarea unui anumit drept pentru realizarea căruia, așa cum prevede alin.(1) al aceluiași articol, restrângerea "se impune". Cu alte cuvinte, restrângerea unui drept constituțional – în cazul de față a dreptului de liberă circulație prevăzut la art.25 din Constituție – în scopul apărării unor drepturi ale cetățenilor este posibilă, potrivit art.49 din Constituție, numai în considerarea unui anume drept, ca o măsură ce se impune, întrucât, fără această restrângere, dreptul respectiv ar fi grav afectat și, potrivit principiului proporționalității, numai în limitele necesare pentru ca acel drept să nu fie, cel puțin în parte, compromis. În fond, în această situație, un drept este afectat prin lege pentru salvagardarea altui drept, a cărui importanță legiuitorul o consideră primordială. Or, în lipsa precizării dreptului în folosul căruia are loc restrângerea, din simpla referire la drepturile de protecție socială (art.1 din ordonanță) sau la drepturile de asistență socială (art.7 din ordonanță) nu rezultă nici că această restrângere "se impune" – cum prevede alin.(1) al art.49 din Constituție – și nici că ea este proporțională cu situația care a determinat-o – cum prevede alin.(2) al aceluiași articol. Dimpotrivă, din art.1 al ordonanței rezultă că taxa are un caracter de principiu, definitiv, și că este destinată constituirii de resurse suplimentare pentru alimentarea unor fonduri ale bugetului asigurărilor sociale de stat. Prin intermediul acestor fonduri, deci mediat, taxa este destinată plății unor drepturi definite, însă, generic, fără a se putea deduce în ce măsură ele ar fi compromise fără această restrângere. Este adevărat că, potrivit art.53 alin.(1) din Constituție, cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite sau prin taxe, la cheltuielile publice, iar plata drepturilor de asigurări sociale constituie o cheltuială publică. Însă, potrivit alin.(2) al aceluiași articol, sistemul legal de impuneri trebuie să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale, ceea ce presupune luarea în considerare a unor venituri, valori sau prestații, nu simpla exercitare a unui drept constituțional, cum este dreptul la liberă circulație. De principiu, o taxă are justificarea într-o prestație a unei autorități publice. Altminteri, dacă afectează exclusiv realizarea unui drept fundamental, ea reprezintă un impediment financiar, de natură a restrânge neconstituțional exercițiul aceluia drept.

Din cele arătate rezultă că Legea pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr.50/1994 este neconstituțională întrucât:

- instituie o restricție a dreptului la liberă circulație prevăzut de art.25 din Constituție, cu caracter permanent și de principiu;
- reprezintă un impediment financiar în exercitarea dreptului la liberă circulație care nu se justifică, în sensul art.49 din Constituție, ca o măsură ce se impune pentru apărarea unui alt drept care, fără această restricție, ar fi grav compromis; – constituie o măsură adoptată cu eludarea principiului proporționalității prevăzut la alin.(2) al art.49 din Constituție, întrucât nu se poate reține că măsurile de protecție socială, în parte cel puțin, nu ar mai fi realizabile fără instituirea acestei taxe, cât timp ele se suportă din bugetul asigurărilor sociale de stat aprobat prin lege;
- constituie o măsură contrară principiului așezării juste a sarcinilor fiscale prevăzute la art.53 alin.(2) din Constituție, întrucât reprezintă o taxă instituită pe simplul exercițiu al unui drept constituțional, fără a fi justificată în nici un fel de o prestație a unei autorități publice.

Având în vedere considerentele expuse, văzând și dispozițiile art.20, art.25 alin.(1), art.49, art.53 alin.(2), art.144 lit.a) și art.145 alin.(1) din Constituție, precum și ale art.20 din Legea nr.47/1992,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Declară că Legea pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr.50 din 12 august 1994 privind instituirea unei taxe de trecere a frontierei în vederea constituirii unor resurse destinate protecției sociale este neconstituțională.

Decizia se comunică Președintelui României, precum și președintelui Camerei Deputaților și președintelui Senatului, în scopul deschiderii procedurii prevăzute de art.145 alin.(1) din Constituție, și se aplica în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Deliberarea a avut loc la data de 14 decembrie 1994 și la ea au participat Vasile Gionea, președinte, Mihai Constantinescu, Miklós Fazakas, Ion Filipescu, Antonie Iogovan, Ioan Muraru și Victor Dan Zlătescu, judecători.