

DECIZIA Nr.71 din 23 mai 1996

Scris de Administrator
Vineri, 06 Aprilie 2012 10:10 -

DECIZIA Nr.71 din 23 mai 1996

Publicată în Monitorul Oficial nr.131 din 25.06.1996

Ioan Muraru - președinte
Costică Bulai - judecător
Viorel Mihai Ciobanu - judecător
Mihai Constantinescu - judecător
Lucian Stângu - judecător
Ioan Griga - procuror
Doina Suliman - magistrat-asistent

Pe rol soluționarea recursului declarat de Stănescu Roșca Sorin și de Ardeleanu Cristina împotriva Deciziei nr.12 pronunțată la data de 7 februarie 1996 de Curtea Constituțională.

Dezbaterile au avut loc în ședința publică din data de 30 aprilie 1996 și au fost consemnate în încheierea din aceeași dată, când, având nevoie de timp pentru a delibera, Curtea Constituțională a amânat pronunțarea la data de 14 mai 1996 și apoi la data de 23 mai 1996.

CURTEA,

examinând actele și lucrările dosarului, constată:

Prin Decizia nr.12 din 7 februarie 1996, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.16 lit.a) din Decretul-lege nr.10/1990 privind regimul pașapoartelor și al călătoriilor în străinătate, invocată de Stănescu Roșca Sorin și de Ardeleanu Cristina, în Dosarul nr.1.146/1995 al Curții de Apel București, Secția de contencios administrativ.

Potrivit art.16 lit.a) din Decretul-lege nr.10/1990 "se refuză eliberarea pașaportului, iar când acesta a fost eliberat se dispune retragerea sau anularea acestuia", între altele și atunci "când împotriva persoanei în cauză a început urmărirea penală".

Prin raportarea acestor dispoziții la prevederile art.150 alin.(1) din Constituție, în sesizare se consideră că ele sunt abrogate, fiind contrare art.25 și art.49. De asemenea, avându-se în vedere art.11 alin.(2) și art.20 din Constituție se arată că dispozițiile art.16 lit.a)

din Decretul-lege nr.10/1990 contravin art.13 și art.29 pct.2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art.2 din Protocolul nr.4 al Convenției europene a drepturilor omului și art.12 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice.

Decizia recurată a reținut că dispozițiile art.16 lit.a) din Decretul-lege nr.10/1990 nu sunt contrare prevederilor constituționale, nefiind deci incidente dispozițiile art.150 alin.(1) din Constituție, pentru următoarele motive:

— dispozițiile art.16 lit.a) din Decretul-lege nr.10/1990 nu încalcă art.25 alin.(1) din Constituție potrivit căruia "dreptul la libera circulație, în țară și în străinătate, este garantat", condițiile exercitării acestui drept fiind stabilite prin lege. Se distinge astfel între existența dreptului și exercitarea lui în condițiile stabilite de lege, precizându-se că nu revine Curții sarcina de a controla respectarea acestor prevederi legale în procesul de aplicare;

— comparând, în substanța și în forma lor, prevederile art.16 lit.a) din Decretul-lege nr.10/1990 cu cele ale art.49 alin.(1) din Constituție, se constată că restricțiile aduse exercițiului dreptului la libera circulație sunt prevăzute într-un act normativ asimilat legii, preconstituțional, dar care nu este abrogat în puterea art.150 alin.(1) din Constituție;

— raportarea textului atacat la art.49 alin.(2) din Constituție duce la concluzia că verificarea proporționalității măsurilor de restrângere a exercițiului dreptului la liberă circulație, în funcție de împrejurările care motivează restrângerea—apărarea siguranței naționale, a "ordinii, a sănătății ori a moralei publice etc. —, nu este o problemă susceptibilă de apreciere de către Curtea Constituțională"; ca problemă de fapt, strict determinată, ea urmează să fie verificată de către autoritatea care, potrivit legii, este competentă să rezolve acțiunea celui care se consideră vătămat prin aplicarea măsurilor de restrângere a exercițiului dreptului său;

— comparând reglementările din documentele internaționale, invocate de autorii excepției de neconstituționalitate, cu cele ale Constituției României și cu textul atacat ca neconstituțional, rezultă "forma tipică a relației de coexistență între normele internaționale în materie și cele naționale, care, prin excelență, nu presupune raporturi de contrarietate".

În motivele de recurs invocate se arată că:

- 1) art.25 alin.(1) din Constituție constituie temei pentru eventualele restrângeri ale dreptului la libera circulație, însă cu un corectiv: legea care stabilește condițiile de exercitare a acestui drept fundamental trebuie să fie conformă cu Constituția, legitimitate pe care textul de lege atacat nu o îndeplinește;
- 2) prin redactarea sa, art.16 lit.a) teza I din Decretul-lege nr.10/1990, privitoare la refuzul eliberării sau la retragerea pașaportului persoanei față de care a început urmărirea penală încalcă Constituția și pactele internaționale la care România este parte, prin aceea că reprezintă "o restrângere disproporționată, discreționară și mult prea drastică a dreptului la libera circulație"; art.49 alin.(2) din Constituție permite restrângerea dreptului la liberă circulație, însă numai proporțional cu situația care a determinat-o; sub acest aspect, textul atacat ca neconstituțional apare ca "general, discreționar, excesiv și nenuanțat", motiv pentru care organul administrativ ce dispune măsura de sancționare nu are cum să se preocupe de stabilirea vreunei proporționalități între gravitatea acuzațiilor și necesitatea eventuală a restrângerii dreptului;
- 3) în decizia atacată s-a extins nepermis sensul noțiunii de "ordine publică" din art.49 din Constituție, dându-i-se și sensul de "ordine de drept";
- 4) art.16 lit.a) din Decretul-lege nr.10/1990 este incompatibil și cu pactele internaționale la care România este parte, deoarece permite sau chiar ordonă restricții disproporționate și nedemocratice ale dreptului de a călători liber.

În concluzie se solicită constatarea că dispozițiile art.16 lit.a) din Decretul-lege nr.10/1990, fiind contrare unor prevederi constituționale, sunt abrogate în temeiul art.150 alin.(1) din Constituție.

CURTEA,

având în vedere decizia atacată cu recurs, motivele de recurs, întâmpinarea depusă de Serviciul independent de pașapoarte, străini și probleme de migrări al municipiului București, raportul întocmit de judecătorul-raportor, concluziile părților și ale procurorului, precum și dispozițiile art.16 lit.a) teza I din Decretul-Lege nr.10/1990, raportate la prevederile Constituției și ale Legii nr.47/1992, reține următoarele:

Recurenții, cu referire la prevederile art.25 din Constituție, potrivit cărora condițiile de exercitare a dreptului la liberă circulație se stabilesc prin lege, consideră că legea, în afara reglementării condițiilor de exercitare a dreptului, ar putea cuprinde și restrângeri în exercitarea dreptului la liberă circulație, însă cu condiția ca aceste restrângeri să fie, la rândul lor, constituționale. Evident că, indiferent unde s-ar reglementa restrângerea în exercițiul unui drept, aceasta nu poate fi decât conformă art.49 din Constituție, ce reprezintă sediul materiei pentru restrângerea exercițiului drepturilor. De aceea, legea emisă în temeiul art.25 din Constituție ar putea restrânge dreptul la liberă circulație, dar numai cu respectarea prevederilor art.49 din Constituție.

În legătură cu prevederile art.49 din Constituție, prin recurs se critică faptul că dispozițiile art.16 lit.a) din Decretul-lege nr.10/1990, deși stabilite printr-un act asimilat legii, reprezintă o restrângere disproporționată, cu încălcarea prevederilor alin.(2) al art.49 din Constituție, care impune legiuitorului ca restrângerea exercițiului unui drept să fie proporțională cu situația care a determinat-o. Or, nu se poate susține că în toate cazurile refuzarea eliberării sau retragerea pașaportului, potrivit textului atacat, sunt proporționale cu necesitatea bunei administrări a justiției față de persoana aflată în urmărire penală.

Incontestabil că verificarea proporționalității intră în competența de control a Curții, cât timp proporționalitatea restrângerii cu situația care a determinat-o constituie o condiție de constituționalitate a legii care a instituit restrângerea dreptului.

În cazul excepției de față, restrângerea dreptului la liberă circulație este, potrivit art.49 alin.(1) din Constituție, impusă pentru "desfășurarea instrucției penale", întrucât privește persoanele aflate în urmărire penală.

În ce privește persoanele față de care s-au luat măsurile preventive prevăzute de art.136 din Codul de procedură penală — reținerea, obligația de a nu părăsi localitatea, arestarea preventivă — sau care, potrivit art.160 1 din același cod, se află în stare de libertate provizorie — sub control judiciar sau pe cauțiune —, aplicarea art.16 lit.a) din Decretul-lege nr.10/1990 se impune prin însăși necesitatea respectării acestor măsuri.

În alte situații, însă, când instrucția penală nu ar fi stânjenită de exercitarea de către învinuit sau inculpat, după caz, a dreptului la liberă circulație, refuzul eliberării pașaportului sau retragerea acestuia nu se mai justifică față de exigențele principiului proporționalității. O asemenea măsură, în astfel de împrejurări, nu mai apare ca fiind necesară instrucției penale,

ci ca o sancțiune neconstituțională ce afectează dreptul la liberă circulație. Desigur, este un atribut al magistraților ca, ținând seama de situația de fapt și de învinuirea adusă, să decidă dacă refuzul eliberării pașaportului sau retragerea acestuia este legitimă, în funcție de rațiunea acestei măsuri și în temeiul art.21 din Constituție privind accesul liber la justiție care înseamnă nu numai dreptul oricărei persoane de a se adresa justiției, dar și competența acesteia de a hotărî în legătură cu protecția dreptului ce se pretinde a fi lezat. De altfel, este greu de admis ca, în temeiul art.145 din Codul de procedură penală, interdicția părăsirii localității, deci restrângerea exercițiului dreptului la liberă circulație în interiorul țării, să poată fi dispusă numai de magistrat, iar în ce privește interdicția părăsirii țării acesta să nu poată nici măcar decide că aplicarea unei asemenea măsuri este excesivă și nejustificată, în condițiile concrete avute în vedere, nefiind impusă de cerințele instrucției penale. Pot fi cazuri în care eliberarea pașaportului să fie dictată de situații grave, legate de viața sau de sănătatea persoanei, ori de interese de stat, cu caracter național. De aceea, limitarea cenzurii judecătorești exclusiv la constatarea că o persoană este sau nu în urmărire penală nu se justifică în funcție de statutul constituțional al autorității judecătorești în calitatea sa de garant al libertăților și al intereselor legitime ale cetățenilor. Din interpretarea sistematică a Constituției, îndeosebi a art.21, art.23, art.27 alin.(3) și a art.41 alin.(6), rezultă că numai magistratul se poate pronunța asupra conflictului rezultat din încălcarea unui drept fundamental sau în legătură cu legitimitatea aplicării unei măsuri care se referă, nemijlocit, la exercițiul unui asemenea drept. De aceea, după intrarea în vigoare a Constituției, legitimitatea constituțională a prevederilor art.16 lit.a) din Decretul-lege nr.10/1990 este condiționată, potrivit art.49 alin.(1) din Constituție, de necesitatea luării acestei măsuri pentru buna desfășurare a instrucției penale.

Constatarea imediată a abrogării în întregime a textului ar crea însă o stare de neconstituționalitate mai accentuată decât păstrarea lui în forma actuală, în interpretarea dată prin prezenta decizie, deoarece ar crea condiții care ar face imposibilă ori ar îngreuna foarte mult desfășurarea procesului penal în faza de urmărire penală sau în cea de judecată, astfel încât ar fi puse în pericol alte valori constituționale.

Pe de altă parte, deoarece Curtea Constituțională nu poate modifica reglementarea existentă și nici nu poate să elaboreze o nouă reglementare, este necesar ca legiuitorul să instituie criterii obiective care să reflecte exigențele principiului proporționalității. În acest sens, având în vedere că Decretul-lege nr.10/1990 este anterior Constituției, acest act normativ intră în obligația ce revine Consiliului Legislativ de revizuire a întregii legislații preconstituționale, potrivit art.150 alin.(2) din Constituție. Până la îndeplinirea acestei obligații, pentru a se evita lipsa de reglementare și consecințele ce ar putea rezulta din această cauză, prevederile art.16 lit.a) teza I din Decretul-lege nr.10/1990 trebuie interpretate și aplicate în concordanță cu exigențele prevederilor și ale principiilor constituționale.

În ce privește critica legată de respectarea convențiilor internaționale, Curtea constată că, potrivit art.2 din Protocolul nr.4 la Convenția europeană a drepturilor omului, restrângerea exercițiului dreptului la liberă circulație este permisă nu numai pentru buna desfășurare a instrucției penale ci și pentru prevenirea infracțiunilor. De aceea această critică nu este justificată în sensul celor arătate în motivele de recurs.

De asemenea, Curtea nu reține nici critica legată de extinderea noțiunii de ordine publică, din art.49 alin.(1) din Constituție, la ordinea de drept, nefiind pertinentă pentru soluționarea cauzei.

În concluzie, ținând seama de considerentele arătate, recursul urmează a fi admis în

parte, decizia recurată fiind astfel desființată, iar pe fond Curtea constată că dispozițiile art.16 lit.a) din Decretul-lege nr.10/1990 sunt constituționale sub rezerva interpretării date prin prezenta decizie.

Având în vedere considerentele expuse, văzând și prevederile art.25, art.49 și art.144 lit.c) din Constituție, precum și pe cele ale art.1, art.3, art.13 alin.(1) lit.A.c), art.25 și art.26 din Legea nr.47/1992,

CURTEA

În numele legii
DECIDE:

1. Admite în parte recursul declarat de Stănescu Roșca Sorin și de Ardeleanu Cristina împotriva Deciziei nr.12, pronunțată de Curtea Constituțională la data de 7 februarie 1996, desființează decizia atacată și constată că dispozițiile art.16 lit.a) teza I privitoare la urmărirea penală din Decretul-lege nr.10/1990 sunt constituționale numai în măsura în care refuzul eliberării sau retragerea pașaportului sunt consecința unei măsuri preventive sau de eliberare condiționată dispuse de magistrat, în temeiul prevederilor Codului de procedură penală, precum și dacă magistratul consideră că interdicția părăsirii țării se impune pentru buna desfășurare a procesului penal, în orice fază s-ar afla.

2. Face un apel către cele două Camere ale Parlamentului României pentru elaborarea unui nou cadru legislativ privind refuzul eliberării sau retragerii pașaportului persoanelor implicate într-un proces penal, în concordanță cu exigențele principiului proporționalității prevăzut de art.49 alin.(2) din Constituție și cu necesitatea stabilirii unor criterii obiective care să elimine posibilitatea oricărui arbitrar în aplicarea legii.

Prezenta decizie este definitivă și se comunică președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului.

Pronunțată în ședința publică din 23 mai 1996.