



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro

Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ

NR. 4134 / 16 MAY 2022

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ

IEȘIRE Nr. 1078 / 16. MAI. 2022

Domnului prof. univ. dr. Valer Dorneanu,

Președintele Curții Constituționale,

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem alăturat, excepția de neconstituționalitate cu privire la dispozițiile art. 393 alin. (3) și ale art. 488 alin. (3) din Legea nr. 95 din 14 aprilie 2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată și modificată, față de art. 1 alin. (5), art. 21 alin. (3), art. 131 și art. 132 din Constituție.

Cu deosebită considerație,





ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

Avocatul Poporului formulează prezenta

*Excepție de neconstituționalitate
cu privire la dispozițiile art. 393 alin. (3) și ale art. 488 alin. (3) din Legea nr. 95/2006
privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările
ulterioare, din perspectiva următoarelor*

Motive de neconstituționalitate

*1. Prevederile art. 393 alin. (3) și ale art. 488 alin. (3) din Legea nr. 95/2006, republicată,
cu modificările și completările ulterioare, contravin art.1 alin.(5) din Constituție*

i) Examinând actul normativ criticat reiese că art.393 din Capitolul I: **Exercitarea profesiei de medic**, Secțiunea 3: **Autorizarea exercitării profesiei de medic ale Legii nr. 95/2006, republicată, modificată și completată**, prevede că: *„(1)Practicarea profesiei de medic de către o persoană care nu are această calitate constituie infracțiune și se pedepsește conform Codului penal, cu modificările și completările ulterioare. (2)CMR, prin președintele colegiului teritorial, este în drept să exercite acțiunea civilă sau să sesizeze, după caz, organele de urmărire penală ori autoritățile competente, pentru urmărirea și trimiterea în judecată a persoanelor care își atribuie sau care întrebuințează fără drept titlul ori calitatea de medic sau care practică în mod nelegal medicina. (3)Acțiunea penală împotriva unui membru al CMR cu privire la fapte ce au legătură cu exercitarea profesiei de medic se pune în mișcare cu înștiințarea prealabilă a colegiului al cărui membru este medicul respectiv.(4)Instanțele de judecată civile sau penale, din oficiu, vor comunica CMR hotărârile judecătorești rămase definitive, prin care s-au pronunțat cu privire la fapte exercitate în timpul și în legătură cu profesia de către medici pe teritoriul României.*

De asemenea, potrivit **art. 376** din același act normativ: „**(1)Profesia de medic se exercită, pe teritoriul României, în condițiile prezentei legi, de către persoanele fizice posesoare ale unui titlu oficial de calificare în medicină. Acestea pot fi: a)cetățeni ai statului român; b)cetățeni ai unui stat membru al UE, ai unui stat aparținând SEE sau ai Confederației Elvețiene; c)soțul unui cetățean român, precum și descendenții și ascendenții în linie directă, aflați în întreținerea unui cetățean român, indiferent de cetățenia acestora; d)membrii de familie ai unui cetățean al unuia dintre statele prevăzute la lit. b), așa cum sunt definiți la art. 2 alin. (1) pct. 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 102/2005 privind libera circulație pe teritoriul României a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și Spațiului Economic European, republicată, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 260/2005, cu modificările și completările ulterioare; e)cetățenii statelor terțe beneficiari ai statutului de rezident permanent în România; f)beneficiari ai statutului de rezident pe termen lung acordat de către unul dintre statele prevăzute la lit. b). g)cetățeni ai statelor terțe, titulari ai Cărții Albastre a UE eliberată în România sau de un alt stat membru al UE. (2)Prin excepție de la prevederile art. 377 alin. (1), alin. (3) lit. e) și art. 378, medicii cetățeni ai unui stat terț pot exercita activitățile profesionale în România în scop didactic și ocazional cu avizul CMR. Durata de exercitare a activităților profesionale în aceste cazuri este de 3 luni, cu posibilitatea de prelungire pentru o durată de încă maximum 3 luni, pe an. Metodologia de avizare se aprobă prin decizie a Consiliului național al CMR și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I”.**

Totodată, **art. 488 din aceeași lege** (astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 35/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății) menționează că: „**(1)Practicarea profesiei de medic stomatolog de către o persoană care nu are această calitate constituie infracțiune și se pedepsește conform Codului penal. (2)CMSR, prin președintele colegiului teritorial sau al Consiliului național al CMSR, este în drept să exercite acțiunea civilă sau să sesizeze, după caz, organele judiciare și autoritățile competente pentru urmărirea și trimiterea în judecată a persoanelor care își atribuie sau care întrebunțează fără drept titlul ori calitatea de medic stomatolog sau care practică în mod ilegal medicina dentară. (3) Acțiunea penală împotriva unui membru al CMSR cu privire la faptele ce au legătură cu exercitarea profesiei de medic stomatolog se pune în mișcare cu înștiințarea prealabilă a colegiului teritorial al cărui membru este medicul stomatolog respectiv și a Biroului executiv național”.**

Aceste dispoziții se completează și cu prevederile **art. 484 din Legea nr. 95/2006, republicată și modificată**, care prevăd că: „**(1)Profesia de medic stomatolog se exercită pe teritoriul României de persoanele prevăzute la art. 477 care îndeplinesc următoarele condiții: a)dețin un titlu oficial de calificare în medicina dentară prevăzut de prezenta lege; b)nu se găsesc în vreunul dintre cazurile de nedemnitate sau incompatibilitate prevăzute de prezenta lege; c)sunt apti din punct de vedere medical pentru exercitarea profesiei de medic stomatolog; d)sunt membri ai CMSR; e)prin excepție de la lit. d), în caz de prestare temporară sau ocazională de servicii, medicii stomatologi care întrunesc condițiile prevăzute la art. 477 lit. b), d) și f) trebuie să înștiințeze Ministerul Sănătății cu privire la prestarea temporară sau ocazională de servicii medico-dentare pe teritoriul României și să fie înregistrați pe această perioadă la CMSR. (2)Medicii dentiști cetățeni ai unui stat membru al UE, ai unui stat aparținând SEE sau ai Confederației Elvețiene, stabiliți pe teritoriul României, precum și medicii stomatologi care întrunesc condițiile prevăzute la art. 477 lit. c) și e) exercită profesia de medic stomatolog cu aceleași drepturi și obligații ca și medicii stomatolog cetățeni români membri ai CMSR”.**

Ca atare, așa cum se observă din textele de lege indicate mai sus, art. 393 alin.(3) din legea criticată vizează, în principal, exercitarea ilegală a profesiei de medic, iar art. 488 alin. (3), din același act normativ, reglementează, în mod similar, practicarea ilegală a profesiei de medic stomatolog.

Așadar, prevederile în cauză aparțin unui grup de norme care reglementează condițiile de dobândire a calității de medic sau medic stomatolog, după caz, și condițiile administrative de exercitare ale profesiei, precum și normele care se referă la exercitiul ilegal al acestor profesii.

În cazul de față, dispozițiile care se regăsesc în cele două texte de lege în cauză pot fi apreciate ca reglementând atât acțiunea penală pentru exercitarea ilegală a profesiei de medic sau medic stomatolog, după caz, cât și acțiunea penală pentru alte fapte comise în cadrul exercitiului profesiei de medic sau medic stomatolog, după caz.

Astfel, considerăm că, *formularea în acest caz, este una generală - «fapte ce au legătură cu exercitarea profesiei de medic/medic stomatolog» - și, cum normele din legea în discuție sunt în general nesistemizate, iar terminologia în general inconsecventă, permite și interpretarea potrivit căreia alineatul în discuție (ca și cel referitor la obligația instanțelor de a comunica hotărârile judecătorești definitive) se referă la orice fapte, nu doar la cele privind caracterul ilicit al exercitării profesiei.* Prin urmare, interpretarea sistemică și teleologică poate fi contrazisă de cea literală.

Ca atare, apreciem că textele de lege în discuție încalcă dispozițiile **art.1 alin.(5) din Constituție în componenta privind calitatea legii, respectiv sfera acestora de aplicare nu este clar stabilită, permițând interpretări diferite.**

Analizând textele de lege criticate din perspectiva respectării principiului legalității consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție, care prevede că „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie” observăm că, prevederile acestora nu îndeplinesc criteriile de claritate, precizie și previzibilitate.

De aceea, legiuitorul ar fi trebuit să reglementeze într-un mod clar, precis și previzibil, în acord cu prevederile art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, **condițiile în care se exercită acțiunea penală în acest caz și, mai ales, pentru care infracțiuni se pune în mișcare această acțiune, respectiv: *i*) pentru practicarea profesiei de medic/medic stomatolog de către o persoană care nu are această calitate, *ii*) pentru fapte ce au legătură cu exercitarea profesiei de medic/medic stomatolog, sau *iii*) în ambele situații.**

Din redactarea textelor criticate rezultă în mod evident că norma este lipsită de previzibilitate prin generalizarea unor termeni cărora legislația în materie le acordă un înțeles exact, propriu, nesusceptibil de interpretări (având în vedere și domeniul reglementat). Relativizarea sensului juridic al termenilor folosiți determină apariția unor noțiuni improprii care nu se mai integrează în domeniul legislativ reglementat, destinatarul normei fiind pus în situația de a nu mai cunoaște obligațiile legale care îi incumbă, ceea ce creează premisele aplicării discreționare a legii de către organele competente.

Cele expuse mai sus denotă probleme de tehnică legislativă cu repercusiuni asupra calității legii, destinatarul normei, fie persoane fizice sau juridice, fie autorități sau organe de cercetare penală, procurori, sau instanțele de judecată, neputând cunoaște, în mod obiectiv și rațional, conduita pe care trebuie să o adopte în raport cu ipoteza normativă echivocă a legii. O atare modalitate de redactare a textului creează premisele unei aplicări discreționare a legii de către autoritățile și organele competente în dauna persoanelor fizice, după caz, și înfrângerea art. 1 alin. (5) din Constituție, demonstrând o lipsă de coerență a reglementărilor prezentate în raport cu cadrul juridic preexistent.

De fapt, prin aplicarea dispozițiilor în discuție se poate ajunge chiar la situația ca, din lipsa reperelor clare privitoare la individualizarea infracțiunilor, infracțiunile și pedepsele aferente aplicate să nu poată fi încadrate și individualizate, după caz, în acord cu infracțiunea săvârșită. Astfel, se pot ivi dificultăți în ceea ce privește interpretarea și aplicarea textelor de lege criticate (a se vedea Decizia nr. 903/2010 a Curții Constituționale).

Totodată se observă și faptul că textele de lege criticate sunt deficitare și din perspectiva lipsei de corelare cu prevederile din același act normativ, în ceea ce privește încadrarea infracțiunii de practicare a profesiei de medic de către o persoană care nu are această calitate [art. 393 alin. (1) și art. 488 alin. (1)] și punerea în mișcare a acțiunii penale aferente [art. 393 alin. (3) și art. 488 alin. (3)], precum și cu cele ale Codului penal la care textele criticate din lege fac trimitere [art. 348 C.pen. - Exerțarea fără drept a unei profesii sau activități].

În acest sens, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, a constatat faptul că „*legea trebuie să întrunească cele trei cerințe de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Constituție – claritate, precizie și previzibilitate*. Detaliind cele trei exigențe, instanța de contencios constituțional a precizat că „*cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează*” (a se vedea **Deciziile Curții Constituționale nr. 903/2010 și nr. 183/2014**).

Așadar, instanța de contencios constituțional pune, în mod esențial, accentul pe respectarea exigențelor de calitate a legislației interne, legislație care, pentru a fi compatibilă cu principiul preeminenței dreptului, trebuie să îndeplinească cerințele de accesibilitate (normele care guvernează materia interceptării comunicațiilor trebuie reglementate la nivel de lege), claritate (normele trebuie să aibă o redactare fluentă și inteligibilă, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce, într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie), precizie și previzibilitate (lex certa, norma trebuie să fie redactată clar și precis, astfel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita și să fie capabilă să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat).¹

Ca atare, respectarea legilor este obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară, precisă și previzibilă, întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii. De aceea, legiuitorul trebuie să manifeste o deosebită atenție atunci când adoptă un act normativ” (a se vedea, în acest sens, **Decizia Curții Constituționale nr. 1/2014**).

De asemenea, Curtea Constituțională, prin **Decizia nr. 72/2019**, a constatat că *normele legale care privesc procesul penal trebuie să fie clare, precise și previzibile, ceea ce presupune, printre altele, și obligația legiuitorului de a reglementa un cadru normativ coerent în care normele edictate să se completeze și să se dezvolte reciproc într-un mod armonios, fără a crea antinomii între actul normativ care constituie sediul general al materiei și cele care reglementează aspecte particulare sau speciale ale acesteia. Prin urmare, aceste din urmă acte normative trebuie să se coroboreze cu Codul de procedură penală, să se integreze în mod organic în concepția de ansamblu a acestuia și să detalieze prevederile procedural penale.*

ii) Totodată, sintagma „**înștiințarea prealabilă**” a colegiului al cărui membru este medicul, care săvârșește infracțiunea, sau a colegiului teritorial al cărui membru este medicul stomatolog, respectiv și a Biroului executiv național, cu privire la acțiunea penală împotriva acestora referitoare la fapte ce au legătură cu exercitarea profesiei de medic/exerțarea profesiei

¹ I. Muraru, E.-S. Tănăsescu (coord.), Constituția României, Ediția 3, 2022, p.19.

de medic stomatolog trebuie raportată la dispozițiile generale de procedură penală, care prevăd că actele procesuale penale sunt manifestări de voință care se produc în momentul îndeplinirii condițiilor legale, cu evaluarea probelor și a cerințelor formale specifice. Astfel, **în procedura penală nu există prevăzut un act prealabil punerii în mișcare a acțiunii penale, de natură să fie comunicat unei instituții sau organizații profesionale.**

În acest caz, punerea în mișcare a acțiunii penale semnifică trecerea urmăririi penale într-o nouă etapă procedurală și se dispune doar de către procuror din oficiu sau la propunerea motivată a organului de cercetare penală, prin ordonanță, și nu poate face obiectul vreunei delegării în acest sens. Așadar, natura juridică a instituției de drept procesual pe care o reglementează nu poate fi clar stabilită, întrucât normele în cauză sunt susceptibile de interpretări diferite, fiind redactate în termeni specifici unor condiții de procedibilitate, dar se referă la o instituție care nu este susceptibilă de a suporta condiția reglementată de texte. A admite că normele ar institui fără echivoc o condiție de procedibilitate, aceasta nu ar putea fi adusă la îndeplinire, pentru că nu se poate identifica un moment procesual în care obligația să devină actuală. În aceeași interpretare (cea potrivit căreia textele ar institui o condiție de procedibilitate), ele impun procurorului să comunice o măsură pe care încă nu a dispus-o, așadar în legătură cu care nu a constatat încă dacă sunt îndeplinite toate condițiile de legalitate (condiții care trebuie verificate la momentul luării măsurii, și nu într-un alt moment, anterior acesteia).

În concluzie, principiul legalității presupune, în principal, că organele judiciare acționează în baza competenței pe care legiuitorul le-a conferit-o, iar, subsecvent, presupune că acestea trebuie să respecte atât dispozițiile de drept substanțial, cât și pe cele de drept procedural incidente. Pe de altă parte, în ceea ce privește legiuitorul, principiul legalității - componentă a statului de drept - îl obligă pe acesta să reglementeze în mod clar competența organelor judiciare.

Curtea Constituțională a statuat că legea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului (Deciziile Curții Constituționale nr. 348/2014 și nr. 302/2017).

Mai mult, având în vedere faptul că reglementarea privește norme de procedură penală, vizând restrângerea unor drepturi și libertăți cetățenești, pentru a fi respectată de către destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de claritate și previzibilitate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita.

O noțiune legală poate avea un conținut și înțeles autonom diferit de la o lege la alta, cu condiția ca legea care utilizează termenul respectiv să îl și definească. Astfel, **legiuitorul trebuie să prevadă cu exactitate obligațiile pe care le are fiecare organ judiciar, care se impune a fi circumscrise modului concret de realizare a atribuțiilor acestora, prin stabilirea, în mod neechivoc, a operațiunilor pe care acestea le îndeplinesc în exercitarea atribuțiilor lor.** În soluționarea cauzei, procurorul nu se poate îndepărta de conținutul acesteia, realizând delimitări ce intră în competența puterii legiuitoare.

În acest sens, instanța de contencios constituțional a statuat că o consecință a prevederilor art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, care prevăd obligativitatea respectării, în România, a Constituției, a supremației sale și a legilor, este aceea că **legiuitorul trebuie să reglementeze din punct de vedere normativ atât cadrul de desfășurare a procesului penal, cât și competența organelor judiciare și modul concret de realizare a fiecărei subdiviziuni, a fiecărei etape a procesului penal (Decizia Curții Constituționale nr. 302/2017 și nr. 390/2014).**

Menționăm și faptul că, referitor la cerințele de calitate ale legii, garanție a principiului legalității, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin hotărârile din 4 mai 2000, 25 ianuarie 2007, 24 mai 2007 și 5 ianuarie 2010, pronunțate în cauzele **Rotaru împotriva României** (paragraful 52), **Sissanis împotriva României** (paragraful 66), **Dragotoniu și Militaru-Pidhorni împotriva României** (paragraful 34) și **Beyeler împotriva Italiei** (paragraful 109), a reținut obligativitatea asigurării acestor standarde de calitate a legii drept garanție a principiului legalității, prevăzut la art. 7 din **Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale**. Astfel, prin **Hotărârea pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României** (paragraful 66), instanța europeană a reținut că sintagma "prevăzută de lege" impune ca măsura incriminată să aibă un temei în dreptul intern, însă vizează, de asemenea, calitatea legii în cauză: aceasta trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. S-a reținut, totodată, că, pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului. În plus, a fost statuat faptul că nu poate fi considerată drept "lege" decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite cetățeanului să își controleze conduita; apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el trebuie să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă.

În consecință, **apreciem că textele criticate nu îndeplinesc standardele de claritate, precizie și previzibilitate ale legii**, încălcând principiul legalității procesului penal, reglementat la art. 2 din **C.proc.pen.** și, prin urmare, și prevederile **art. 1 alin. (5) din Constituție**, care prevăd obligativitatea respectării în România a Constituției, a supremației sale și a legilor.

2. Dispozițiile art. 393 alin. (3) și ale art. 488 alin. (3) din Legea nr. 95 din 14 aprilie 2006, republicată și modificată, contravin art.21 alin. (3) din Constituție

În ceea ce privește neconstituționalitatea textelor criticate față de dispozițiile **art.21 alin.(3) din Constituție**, care prevăd că, „**Părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil**”, considerăm că acestea încalcă dispozițiile Legii fundamentale, întrucât, așa cum susține și petentul, în interpretarea potrivit căreia textele ar institui o condiție de procedibilitate, ele contravin caracterului echitabil al procedurii penale. **Exigentele procesului echitabil nu pot fi conciliate cu cerința ca înștiințarea să fie prealabilă punerii în mișcare a acțiunii penale, întrucât pentru inculpat, pe care organul de urmărire penală are obligația de a-l informa de îndată asupra punerii în mișcare a acțiunii și asupra calității sale procesuale, este prejudiciabil ca despre actul inculpării sale să fie anunțată, înainte de emiterea lui, o altă persoană.**

În acest context, referitor la principiul accesului liber la justiție, consacrat prin art. 21 din Constituție și art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, apreciem că acesta este înfrânt în ceea ce privește, sintagma „**înștiințarea prealabilă**” a colegiului al cărui membru este medicul, care săvârșește infracțiunea, sau a colegiului teritorial al cărui membru este medicul stomatolog, respectiv și a Biroului executiv național, **cu privire la acțiunea penală împotriva acestora referitoare la fapte ce au legătură cu exercitarea profesiei de medic/exercitarea profesiei de medic stomatolog.**

De asemenea, în conceptul de proces echitabil este inclus și dreptul la o apărare eficientă, iar aceasta nu poate fi realizată în condițiile în care, cu prioritate, este înștiințat colegiul al cărui membru este medicul, care săvârșește infracțiunea, sau colegiul teritorial al cărui membru este

medicul stomatolog, respectiv și a Biroului executiv national, despre punerea în mișcare a acțiunii penale împotriva medicului în cauză, precum și despre calitatea procesuală a acestuia.

O altă garanție instituită în considerarea dreptului la un proces echitabil o constituie egalitatea armelor, care implică faptul că orice parte a unei proceduri trebuie să aibă posibilitatea de a-și prezenta punctul de vedere în condiții care să nu o dezavantajeze față de celelalte părți sau de acuzare. Așadar, în condițiile în care, astfel cum s-a arătat, inculpatul nu are acces de îndată la acțiunea penală declanșată împotriva sa de parchet, ci colegiul în care acesta este înscris, fără a avea posibilitatea de a se apăra în fața reprezentanților colegiilor, sau a parchetelor, după caz, decât ulterior, apreciem că se aduce atingere egalității de arme în procesul penal (a de vedea, în acest Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului pronunțată în Cauza *Borgers împotriva Belgiei*, precum și Decizia Curții Constituționale nr.136/2018).

Prin urmare, reglementând în acest mod, legiuitorul a restrâns în mod absolut posibilitatea persoanelor vizate de normele în cauză de a avea cunoștință și de a dezbate măsurile penale dispuse împotriva sa, plasându-le într-o situație dezavantajoasă față de colegii și față de procuror.

Totodată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că un aspect fundamental al dreptului la un proces echitabil este acela că, în materie penală, inclusiv elementele ce țin de procedură, ar trebui să se desfășoare într-o manieră contradictorie, trebuind să existe egalitate de arme între acuzare și apărare. Dreptul la un proces în contradictoriu înseamnă, într-un caz penal, că atât procurorului, cât și inculpatului trebuie să li se ofere posibilitatea de a avea cunoștință și de a putea aduce observații referitoare la toate probele prezentate sau la observațiile depuse de către cealaltă parte în vederea influențării deciziei instanței (Hotărârea din 16 februarie 2000 pronunțată în Cauza *Rowe și Davis împotriva Regatului Unit*, paragraful 60). Legislația națională poate îndeplini această exigență în diverse maniere, dar metoda adoptată de către aceasta trebuie să garanteze ca partea adversă să fie la curent cu depunerea observațiilor și să aibă posibilitatea veritabilă de a le comenta (Hotărârea din 28 august 1991 pronunțată în Cauza *Brandstetter împotriva Austriei*)².

Astfel, fiecare parte are dreptul de a participa la prezentarea, argumentarea și dovedirea pretențiilor sau apărărilor sale precum și dreptul de a discuta și combate susținerile și probele celeilalte părți. În acest context, contradictorialitatea se traduce în aducerea la cunoștința celeilalte părți a argumentelor de fapt și de drept, pe de-o parte, și posibilitatea celeilalte părți de a răspunde acestora, pe de altă parte. Contradictorialitatea este, în primul rând posibilitatea reală de a dezbate în fața judecătorului tot ceea ce este avansat în drept sau în fapt de către adversar și tot ceea ce este prezentat de acesta, probe sau alte documente.

Din perspectiva protejării drepturilor omului, Curtea Constituțională a observat că *principiul contradictorialității este un element al principiului egalității armelor și al dreptului la un proces echitabil*. Astfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că *egalitatea armelor este o trăsătură inerentă a unui proces echitabil, care presupune ca fiecărei părți să i se acorde posibilitatea rezonabilă de a prezenta cauza în condiții care să nu o plaseze într-o situație net dezavantajoasă visa-vis de adversarul său* (Hotărârea din 16 noiembrie 2006 pronunțată în Cauza *Klimentyev împotriva Rusiei*, paragraful 95)³.

În acest caz, precizăm că în ceea ce privește prevederile art. 6 paragraful 1 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că conceptul de "*acuzatie în materie penală*" are o semnificație "*autonomă*", independentă de clasificările utilizate de sistemele juridice naționale ale statelor

² Decizia 641/2014 [A/A/A/R] referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 344 alin. (4), art.345, art. 346 alin. (1) și art. 347 din Codul de procedură penală.

³ *Idem*.

membre. Conceptul de "acuzatie" trebuie înțeles în sensul Convenției. Prin urmare, acesta poate fi definit drept "notificarea oficială, din partea autorității competente, privind suspiciunea referitoare la comiterea unei fapte penale", definiție care depinde, de asemenea, de existența sau absența unor "repercusiuni importante asupra situației (suspectului)" (Hotărârea din 27 februarie 1980 pronunțată în Cauza Deweer împotriva Belgiei, paragraful 46; Hotărârea din 15 iulie 1982 pronunțată în Cauza Eckle împotriva Germaniei, paragraful 73). Totodată, Curtea europeană a raportat definiția noțiunii de "materie penală" la 3 criterii alternative: criteriul calificării interne, cel al naturii faptei incriminate și cel al scopului și severității sancțiunii (Hotărârea din 8 iunie 1976 pronunțată în Cauza Engel și alții împotriva Olandei, paragrafele 80-85).

De asemenea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin Hotărârea din 21 februarie 1975, pronunțată în Cauza Golder contra Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, relevă importanța deosebită pe care această instanță o atribuie principiului liberului acces la justiție pentru însăși existența unei societăți democratice. Astfel, acestei hotărâri îi poate fi atribuit un dublu merit: pe de o parte, acela de a fi tranșat problema privind sfera de aplicabilitate a art. 6 paragraful 1 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în sensul în care acesta reglementează nu numai condițiile necesare desfășurării unui proces echitabil, ci și dreptul de a accede la un astfel de proces pentru apărarea drepturilor prevăzute de lege, iar pe de altă parte, acela de a fi subliniat importanța exercitării unui asemenea drept în contextul unei societăți democratice și al unui stat de drept. Așa cum s-a subliniat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, „*simpla sa consacrare legală, chiar și la nivelul suprem, prin Constituție, nu este de natură a asigura și o eficacitate reală a acestuia, atât timp cât, în practică, exercitarea sa întâmpină obstacole. Accesul la justiție trebuie să fie asigurat, în consecință, în mod efectiv și eficace*”⁴.

În sensul considerentelor expuse mai sus, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a statuat că scopul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale este "să așeze nu drepturi teoretice sau iluzorii, ci concrete și efective", în acest sens fiind Hotărârea din 12 iulie 2001, pronunțată în Cauza Prințul Hans-Adam II de Liechtenstein împotriva Germaniei și Hotărârea-pilot din 12 octombrie 2010 pronunțată în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României.

Ca atare, **considerăm că redactarea textelor de lege, în varianta criticată, afectează garanțiile constituționale referitoare la dreptul la un proces echitabil prevăzute de art. 21 alin. (3) din Constituție.**

3. Reglementările art. 393 alin. (3) și ale art. 488 alin. (3) din Legea nr. 95 din 14 aprilie 2006, republicată și modificată, încalcă art.131 și art. 132 din Constituție

Cu privire la neconstituționalitatea textelor criticate față de dispozițiile **art.131 și art. 132 din Constituție**, care reglementează rolul Ministerului Public și statutul procurorilor, apreciem că acestea sunt contrare dispozițiilor Legii fundamentale, întrucât în interpretarea potrivit căreia textele ar institui o condiție de procedibilitate, ele subordonează activitatea și procurorului față de un organism din afara sistemului judiciar - Colegiul Medicilor din România-.

Sintagma "**înștiințarea prealabilă**" a colegiului al cărui membru este medicul, care săvârșește infracțiunea, sau a colegiului teritorial al cărui membru este medicul stomatolog, respectiv și a Biroului executiv național, **cu privire la acțiunea penală împotriva acestora**

⁴ Idem

referitoare la fapte ce au legătură cu exercitarea profesiei de medic/exercitarea profesiei de medic stomatolog, prevăzută de art. 393 alin.(3) și art.488 alin.(3) din Legea nr.95/2006, republicată și modificată, **afectează rolul Ministerului Public, prevăzut de art.131 din Constituție**, limitându-i posibilitatea de a-și îndeplini misiunea dată de legiuitorul constituant, aceea de a apăra ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor.

Textele în cauză încalcă, în egală măsură, și art.132 din Legea fundamentală, referitor la statutul procurorilor. Astfel, potrivit acestui din urmă text, există raporturi de conducere și subordonare doar în plan vertical, nu și în plan orizontal, în raport de alte instituții (în acest caz, Colegiul Medicilor din România).

În plus, în ceea ce privește, **înștiințarea prealabilă** a colegiului al cărui membru este medicul, care săvârșește infracțiunea, sau a colegiului teritorial al cărui membru este medicul stomatolog respectiv și a Biroului executiv național, cu privire la acțiunea penală împotriva acestora referitoare la fapte ce au legătură cu exercitarea profesiei de medic/exercitarea profesiei de medic stomatolog trebuie avut în vedere că, *actele procesuale penale sunt manifestări de voință care se produc în momentul îndeplinirii condițiilor legale, cu evaluarea probelor și a cerințelor formale specifice, iar în procedura penală nu există prevăzut un act prealabil punerii în mișcare a acțiunii penale, de natură să fie comunicat unei instituții sau organizații profesionale. În acest caz, punerea în mișcare a acțiunii penale semnifică trecerea urmării penale într-o nouă etapă procedurală și se dispune doar de către procuror din oficiu sau la propunerea motivată a organului de cercetare penală, prin ordonanță, și nu poate face obiectul delegării*, orice dispoziție contrară în acest sens fiind în dezacord cu prevederile art. 131 și art. 132 din Legea fundamentală.

De altfel, într-un astfel de moment procesual (punerea în mișcare a acțiunii penale), Ministerului Public i-ar putea reveni anumite obligații doar dacă persoana cercetată are o anumită funcție publică pentru care legea sau Constituția a prevăzut o protecție specială sub forma imunității, de exemplu. (a se vedea **Decizia Curții Constituționale nr. 136/2018**).

Din dispozițiile art. 131 alin. (1) din Legea fundamentală rezultă că există trei principii: principiul legalității, principiul imparțialității și principiul controlului ierarhic, iar activitatea procurorilor, pe baza acestor principii, se face sub autoritatea ministrului justiției⁵.

Atribuțiile Ministerului Public sunt reglementate de dispozițiile art. 62 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, modificată, care la alin. (3) și (4) prevăd că „Procurorii își exercită funcțiile în conformitate cu legea, respectă și protejează demnitatea umană și apără drepturile persoanei”, respectiv că „Parchetele sunt independente în relațiile cu instanțele judecătorești, precum și cu celelalte autorități publice”, iar dispozițiile art. 63 din aceeași lege prevăd în mod expres atribuțiile procurorilor, care vizează, în principal, efectuarea urmării penale în cazurile și în condițiile prevăzute de lege, conducerea și supravegherea activității de cercetare penală a poliției judiciare, sesizarea instanțelor judecătorești pentru judecarea cauzelor penale, exercitarea căilor de atac împotriva hotărârilor judecătorești, în condițiile prevăzute de lege.

Totodată, prevederile art. 64 din același act normativ prevăd că „în soluțiile dispuse, procurorul este independent, în condițiile prevăzute de lege”, iar „soluțiile adoptate de procuror pot fi infirmate motivat de către procurorul ierarhic superior, când sunt apreciate ca fiind nelegale”. Legalitatea și temeinicia soluțiilor adoptate de către procuror pot face obiect al cenzurii de către procurorul ierarhic superior și de către judecătorul de drepturi și libertăți,

⁵ I.Muraru, E.-S. Tănăsescu (coord.), op.citată, p.1172.

potrivit dispozițiilor prevăzute de art. 339-341 din Codul de procedură penală și de către instanța de judecată, în cadrul procedurii de cameră preliminară, în temeiul prevederilor art. 342-348 din Codul de procedură penală.

Or, în acest context, dacă după luarea unei măsuri procesuale penale, se poate accepta o procedură de informare a instituției căreia aparține persoana cercetată, pentru care aceasta să aprecieze asupra integrității și probității morale a propriului membru, astfel încât preținsele fapte penale să nu se răsfrângă asupra instituției în cauză, o astfel de obligație a procurorului, care îi revine însă înainte de punerea în mișcare a acțiunii penale, afectează independența acestuia și este contrară prevederilor art. 131 și art. 132 din Legea fundamentală.

În aceeași interpretare, **normele sunt susceptibile de a lipsi de eficiență măsurile penale dispuse pe parcursul urmăririi penale, îngreunând astfel îndeplinirea funcțiunii constituționale a Ministerului Public.**

Totodată, în acest sens, Curtea Constituțională a constatat că reglementarea competențelor organelor judiciare reprezintă un element esențial ce decurge din principiul legalității, principiu ce se constituie într-o componentă a statului de drept. Aceasta deoarece o regulă esențială a statului de drept este aceea că atribuțiile/competențele autorităților sunt definite prin lege. Principiul legalității presupune, în principal, că organele judiciare acționează în baza competenței pe care legiuitorul le-a conferit-o, iar, subsecvent, presupune că acestea trebuie să respecte atât dispozițiile de drept substanțial, cât și pe cele de drept procedural incidente, inclusiv a normelor de competență.

Așadar, având în vedere importanța regulilor de competență în materia penală, legiuitorului îi incumbă obligația de a adopta prevederi care să determine respectarea acestora în practică, prin reglementarea unor competențe adecvate aplicabile în caz contrar. Aceasta deoarece aplicarea efectivă a legislației poate fi obstrucționată prin absența unor competențe corespunzătoare, precum și printr-o reglementare insuficientă sau selectivă a acestora.

Prin urmare, apreciem că **textele de lege criticate sunt contrare prevederilor art. 131 și art. 132 din Constituție.**

Față de cele de mai sus, **Avocatul Poporului apreciază că argumentele invocate susțin neconstituționalitatea prevederilor art. 393 alin. (3) și ale art. 488 alin. (3) din Legea nr. 95 din 14 aprilie 2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată și modificată, față de art. 1 alin. (5), art. 21 alin. (3), art. 131 și art. 132 din Constituție și solicită Curții Constituționale pronunțarea unei decizii de admitere a excepției de neconstituționalitate astfel cum a fost invocată.**

AVOCATUL POPORULUI,

RENATE WEBER