

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 507

din 18 septembrie 2019

asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea
Legii nr. 295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor

Valer Dorneanu	— președinte
Cristian Deliorga	— judecător
Marian Enache	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Elena-Simina Tănăsescu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Marieta Safta	— prim-magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor, formulată de Președintele României.

2. Sesizarea a fost formulată în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, art. 11 alin. (1) lit. A.a) și al art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 5.645 din 9 iulie 2019 și constituie obiectul Dosarului nr. 2.088A/2019.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se susține că legea criticată încalcă prevederile constituționale ale art. 1 alin. (5) care consacră principiul legalității, ale art. 61 alin. (2) și ale art. 75 alin. (1) privind principiul bicameralismului și pe cele ale art. 119 referitoare la rolul Consiliului Suprem de Apărare a Țării (CSAT), pentru motivele ce urmează a fi prezentate, în esență, în continuare.

(1) **Susținerile privind încălcarea prevederilor art. 1 alin. (5) și ale art. 119 din Constituție**

4. Se precizează, mai întâi, că legea supusă controlului de constituționalitate transpune prevederile art. 1 pct. 1—3, 6, 9, 10, 12, 14 și 19 din Directiva (UE) 2017/853 a Parlamentului European și a Consiliului din 17 mai 2017 de modificare a Directivei 91/477/CEE a Consiliului privind controlul achiziționării și deținerii de arme. Astfel, potrivit considerentului (1) al Directivei (UE) 2017/853, Directiva 91/477/CEE a stabilit un echilibru între, pe de o parte, angajamentul de a asigura, într-o anumită măsură, libera circulație în cadrul Uniunii a anumitor arme de foc și a unor componente esențiale ale acestora și, pe de altă parte, necesitatea de a controla libertatea respectivă prin recurgerea la garanții de securitate adecvate produselor în cauză. De asemenea, potrivit considerentului (2) din aceeași directivă, anumite aspecte ale Directivei 91/477/CEE necesită ameliorări suplimentare și proporționale, pentru a combate utilizarea necorespunzătoare a armelor de foc în scopuri criminale și ținând cont de actele teroriste recente. În acest context, prin comunicarea sa din 28 aprilie 2015 intitulată „Agenda europeană privind securitatea”, Comisia a cerut revizuirea directivei menționate, precum și o abordare comună cu privire la dezactivarea armelor de foc în vederea prevenirii reactivării și utilizării acestora de către infractori. Având în vedere aceste aspecte de drept european, legiuitorul național a adoptat legea în discuție, al cărei obiect constă în stabilirea unui

cadru juridic și instituțional necesar asigurării combaterii utilizării necorespunzătoare a armelor de foc în scopuri criminale. Astfel, potrivit expunerii de motive elaborate de Guvern, s-a avut în vedere preocuparea-cheie a actualei Comisii Europene, respectiv securitatea cetățenilor și a întreprinderilor, într-un context în care utilizarea armelor de foc de către criminalitatea organizată și gravă și de către organizații teroriste poate provoca daune enorme societății. În continuare, inițiatorul pune în evidență faptul că aceste amenințări multidimensionale au reclamat o consolidare suplimentară a luptei împotriva traficului de arme de foc, printr-o abordare coordonată și coerentă la nivelul Uniunii Europene. Prin urmare, la congruența dintre principiile ce guvernează piața internă a armelor de foc în cadrul Uniunii Europene și necesitatea garantării unui nivel ridicat de siguranță pentru cetățenii europeni, modificările aduse prin Directiva (UE) 2017/853 au drept scop actualizarea măsurilor necesare pentru instituirea unui control eficient în ceea ce privește achiziționarea și deținerea de arme. Se relevă, astfel, că măsurile luate la nivel european se subsumează, în principal, necesității prevenirii și combaterii amenințărilor la adresa securității naționale, precum și a ordinii și liniștii publice, constituind minime intruziuni în activitatea economică propriuzisă a întreprinzătorilor ce își desfășoară activitatea în sectorul armelor de foc.

5. Față de aceste precizări, autorul sesizării conchide că modificările aduse Legii nr. 295/2004 pun în evidență schimbarea opticii privind securitatea la nivelul Uniunii Europene. Atât prin Directiva (UE) 2017/853, cât și prin legea criticată este avută în vedere reglementarea unor aspecte care țin de abordarea și clasificarea armelor și munițiilor, în scopul prevenirii utilizării acestora în mod necorespunzător, astfel încât acestea să nu constituie o potențială amenințare la adresa siguranței și securității individuale și colective, ce pot fi considerate componente ale securității naționale. În acest sens, sunt menționate și dispozițiile art. 1 din Legea nr. 51/1991, potrivit cărora prin *securitatea națională a României* se înțelege starea de legalitate, de echilibru și de stabilitate socială, economică și politică necesară existenței și dezvoltării statului național român ca stat suveran, unitar, independent și indivizibil, menținerii ordinii de drept, precum și a climatului de exercitare neîngrădită a drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, potrivit principiilor și normelor democratice statornicite prin Constituție. Potrivit art. 2 din același act normativ, securitatea națională se realizează prin cunoașterea, prevenirea și înlăturarea amenințărilor interne sau externe ce pot aduce atingere valorilor prevăzute în art. 1.

6. În continuare, se arată că schimbarea opticii Uniunii Europene cu privire la sprijinirea statelor membre în asigurarea și îmbunătățirea securității în întreaga Uniune a impus ca relațiile sociale reglementate prin normele juridice ce definesc regimul juridic al armelor și al munițiilor să vizeze respectarea unui interes general a cărui extindere impune calificarea acestui domeniu ca fiind în strânsă interdependență cu securitatea națională. Or, potrivit art. 4 lit. d) pct. 1 din Legea nr. 415/2002

privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, această autoritate administrativă avizează proiectele de acte normative inițiate sau emise de Guvern privind securitatea națională. Corelativ, art. 9 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative dispune că „În cazurile prevăzute de lege, în faza de elaborare a proiectelor de acte normative inițiatorul trebuie să solicite avizul autorităților interesate în aplicarea acestora, în funcție de obiectul reglementării”. În consecință, sfera de reglementare a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor vizează domeniul securității naționale, fapt care impune obligativitatea solicitării avizului CSAT. Or, în dezacord cu exigențele art. 4 lit. d) pct. 1 din Legea nr. 415/2002, inițiatorul nu a solicitat avizul CSAT. În opinia autorului sesizării, este nerelevant faptul că atât Legea nr. 295/2004, în varianta sa inițială, cât și modificările ulterioare ale acesteia au fost adoptate fără solicitarea unui aviz din partea CSAT. Prin modificările aduse prin legea criticată sunt reglementate aspecte ce țin de domeniul securității naționale, acestea fiind calificate ca atare prin însăși directiva europeană transpusă, aspect ce impune avizarea de către CSAT, în cadrul procedurii legislative, a actului normativ supus controlului de constituționalitate.

7. În concluzie, întrucât în cadrul procedurii legislative inițiatorul nu a respectat obligația legală, conform căreia CSAT avizează proiectele de acte normative inițiate sau emise de Guvern privind securitatea națională, se solicită Curții să constate că legea a fost adoptată cu încălcarea prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (5) care consacră principiul legalității și ale art. 119 referitoare la rolul CSAT.

(2) Susținerile privind încălcarea prevederilor art. 61 alin. (2) și ale art. 75 alin. (1) din Constituție

8. Potrivit autorului sesizării, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor a fost adoptată cu încălcarea competenței primei Camere sesizate, Senatul, care nu a dezbătut textul și soluțiile adoptate de Camera Deputaților. În forma adoptată, legea dedusă controlului de constituționalitate nesocotește și principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de o singură Cameră, legea fiind, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament.

9. Se arată în acest sens că în forma adoptată de Senat, în calitate de primă Cameră competentă, articolul I pct. 15 al legii supuse controlului de constituționalitate modifica literalele b), c) și f) ale alineatului (1) al articolului 14 din Legea nr. 295/2004. Cu ocazia adoptării legii de către Camera decizională, la articolul I pct. 18 al legii criticate se modifică și litera d) a alineatului (1) al articolului 14, extinzându-se sfera persoanelor care nu pot obține autorizarea de procurare a armelor letale la toate persoanele care sunt inculcate în cauze penale pentru fapte săvârșite cu intenție. În forma actuală a acestei dispoziții, pot obține autorizarea de procurare a armelor letale persoanele care „nu sunt inculcate în cauze penale pentru fapte săvârșite cu intenție, prevăzute de Codul penal. Partea specială, titlurile I, II, III, X, XI, XII și art. 269, 280, 281, 283, 285, 286, 287, 342, 346, 348, 369, 371, 375, 381, 383, cu modificările și completările ulterioare, precum și de Legea nr. 143/2000 privind prevenirea și combaterea traficului și consumului ilicit de droguri, republicată, cu modificările și completările ulterioare”. Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, nu a avut intenția stabilirii unor condiții mai restrictive de obținere a autorizației de procurare a armelor letale, prin extinderea sferei persoanelor care nu pot obține această autorizație. Așadar, în cazul de față, prima Cameră sesizată nu a avut ocazia să analizeze, să

dezbată și să hotărască asupra soluțiilor legislative nou-introduse de Camera decizională.

10. Se arată că în jurisprudența constituțională au fost stabilite două criterii esențiale (cumulative) pentru a se determina cazurile în care în procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Chiar dacă aplicarea acestui principiu nu poate deturna rolul de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate (Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012), legiuitorul trebuie să țină cont de limitele impuse de principiul bicameralismului, sens în care se citează jurisprudența Curții Constituționale în materie (de exemplu, Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, Decizia nr. 62 din 13 februarie 2018).

11. Cu raportare la criteriile impuse în această jurisprudență în privința respectării principiului bicameralismului, se arată că, în cazul de față, Camera Deputaților, adoptând în calitate de Cameră decizională Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor, a sustras dezbaterii și adoptării primei Camere sesizate completări care vizează aspecte importante ale legii, precum impunerea unor condiții mai restrictive de acordare a autorizației de procurare a armelor letale, prin extinderea sferei persoanelor care nu pot obține această autorizație la toate persoanele inculcate de săvârșirea unei fapte penale, cu intenție, ceea ce contravine art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) din Constituție. De asemenea, forma adoptată de prima Cameră sesizată are cinci articole, la fel ca cea adoptată de Camera decizională, însă articolul I conținea 69 de puncte în forma adoptată de prima Cameră, respectiv 56 de puncte în forma adoptată de Camera decizională, configurația între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului fiind deci una semnificativ diferită. Astfel, forma legii adoptate de Camera Deputaților introduce în Legea nr. 295/2004 dispoziții noi — art. I pct. 4, 6, 9, 12—13, 15, 18, 24, 32—33, 42 și 45, care nu au fost avute în vedere de prima Cameră și, totodată, elimină nu mai puțin de 26 de modificări sau completări, după caz, operate asupra Legii nr. 295/2004 de prima Cameră. Or, în jurisprudența sa (Decizia nr. 62 din 13 februarie 2018), Curtea Constituțională a reținut existența unei configurații semnificativ diferite chiar și în cazuri în care forma primei Camere sesizate conținea un articol unic, iar forma Camerei decizionale conținea două articole.

12. În considerarea argumentelor expuse, se solicită Curții să admită sesizarea de neconstituționalitate și să constate că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor este neconstituțională în ansamblul său.

13. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) și ale art. 17 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

14. Niciuna dintre autoritățile menționate nu a transmis punctul de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând sesizarea de neconstituționalitate, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

15. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție,

precum și ale art. 1, 10, 15 și 18 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze sesizarea de neconstituționalitate.

16. Astfel, sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 146 lit. a) din Constituție și de art. 15 din Legea nr. 47/1992, referitoare la atribuția Curții de exercitare a controlului de constituționalitate a legilor înainte de promulgare, atât în ceea ce privește calitatea autorului sesizării, obiectul sesizării, cât și cu privire la termenul în care aceasta a fost înregistrată la Curtea Constituțională. Curtea reține în acest sens că autorul sesizării este Președintele României, titular al dreptului de sesizare a Curții Constituționale, în conformitate cu prevederile art. 146 lit. a) din Constituție. Obiectul sesizării se încadrează în competența Curții, stabilită de textele mai sus menționate, acesta vizând o lege adoptată de Parlament, dar nepromulgată. În ceea ce privește termenul de sesizare, se constată că, potrivit fișei legislative, legea criticată a fost adoptată în data de 12 iunie 2019 de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, la data de 18 iunie 2019 a fost depusă la secretarul general al Camerei Deputaților, pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii, iar la data de 20 iunie 2019 a fost trimisă la promulgare. Sesizarea de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 9 iulie 2019, așadar, în cadrul termenului stabilit de art. 77 alin. (1) din Constituție.

17. **Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie** Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor, criticată exclusiv din punctul de vedere al procedurii de adoptare, așadar al neconstituționalității extrinseci.

18. **Dispozițiile constituționale invocate** sunt cuprinse în art. 1 alin. (5) care consacră principiul legalității, în art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) cu referire la principiul bicameralismului, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale, și în art. 119 — *Consiliul Suprem de Apărare a Țării*.

19. **Examinând criticile formulate**, Curtea va proceda la analiza lor în ordinea în care au fost structurate de autorul sesizării.

(1) **Susținerile privind încălcarea prevederilor art. 1 alin. (5) și ale art. 119 din Constituție**

20. Potrivit sesizării de neconstituționalitate, modificările aduse prin legea criticată reglementează aspecte ce țin de domeniul securității naționale, ceea ce impune avizarea actului normativ de către CSAT în cadrul procedurii legislative. Față de noua optică la nivel european cu privire la asigurarea securității Uniunii Europene concretizată chiar prin directivele europene transpuse prin legea criticată, se apreciază ca nefiind relevant faptul că, atât Legea nr. 295/2004, în varianta sa inițială, cât și modificările ulterioare ale acesteia au fost adoptate fără solicitarea unui aviz din partea CSAT.

21. Întrucât obiectul sesizării de neconstituționalitate îl constituie o lege de modificare a unui act normativ de bază, iar criticile formulate invocă, în esență, un element de noutate semnificativă, o schimbare de „optică” de natură a determina o modificare a domeniului de reglementare ce ar avea drept consecință incidența, doar în privința acestei modificări, a dispozițiilor art. 1 alin. (5) și ale art. 119 din Constituție, în sensul obligativității solicitării avizului CSAT, Curtea va proceda la analiza domeniului legii criticate în contextul adoptării și modificării succesive a Legii nr. 295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor.

22. Astfel, examinând documentația aferentă și contextul adoptării legii devenite Legea nr. 295/2004, Curtea constată că, așa cum rezultă din avizul Consiliului Legislativ dat la acea vreme, inițiatorul a avut în vedere la elaborarea proiectului de lege, cu precădere, Directiva nr. 91/477/CEE a Consiliului din 18 iunie 1991 privind controlul achiziționării și deținerii de arme

„în amplul context al procesului de armonizare legislativă, circumscris capitolului de negociere 24 — *Justiție și Afaceri Interne*, și respectiv, capitolului 1 — *Libera circulație a mărfurilor*”. Potrivit aceluiași aviz, „din analiza comparativă efectuată asupra proiectului de față, în raport cu prevederile Directivei 91/477/CEE, a rezultat că inițiatorul acestui demers a realizat, de o manieră corectă și riguroasă, o transpunere cvasiintegrală a respectivelor norme europene ce privesc controlul achiziționării și deținerii armelor, adaptându-le corespunzător specificităților naționale.” Potrivit expunerii de motive la proiectul de lege, „a fost creat un nou act normativ (...) care propune reglementări esențiale în domeniul armelor și munițiilor”, armonizând legislația României cu prevederile directivei menționate, precum și cu Protocolul împotriva producerii și traficului de arme de foc, a părților și componentelor lor și a munițiilor. În expunerea de motive se invocă deopotrivă cerințele de integrare europeană și interesul general „de punere sub control mai riguros a regimului armelor de foc și munițiilor”, iar în finalul acesteia se precizează că la elaborarea proiectului „s-a ținut seama și de necesitatea instituirii unui sistem de control prezentând un grad de severitate corespunzător, impus de circumstanțele internaționale create în urma producerii evenimentelor din septembrie 2001 de la New York, precum și a proliferării fără precedent a actelor teroriste la nivel internațional”. Potrivit inițiatorului, actul normativ ține seama și de prevederile Convenției europene cu privire la controlul achiziționării și deținerii armelor de foc de către particulari, adoptată la Strasbourg la 28 iunie 1978, ratificată prin Legea nr. 116/1997. Potrivit preambulului Convenției, adoptarea acesteia a fost determinată „luând în considerare amenințarea pe care o constituie folosirea crescândă a armelor de foc în scopuri criminale”, faptul că, „adesea, aceste arme de foc sunt achiziționate în străinătate”, din dorința „de a institui pe plan internațional metode eficiente de control al circulației armelor de foc peste frontiere” și având în vedere „necesitatea de a evita măsuri de natură să îngreiească comerțul internațional licit sau care s-ar concretiza în controale, la frontiere, impracticabile sau excesiv de costisitoare, în contradicție cu obiectivele moderne ale libertății de circulație a bunurilor și persoanelor.”

23. Ulterior, ca urmare a modificării cadrului legislativ în materie la nivel european, legiuitorul român a procedat la transpunerea acestuia în dreptul intern, prin „adoptarea Legii nr. 117/2011, cât și prin adoptarea Legii nr. 319/2015, ambele pentru modificarea și completarea Legii nr. 295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor”, aspect consemnat în cuprinsul expunerii de motive a legii criticate în prezenta cauză. Cu referire la prima dintre aceste modificări, Consiliul Legislativ reține caracterul „amplu” și „consistent” (pct. 3 din avizul dat cu privire la legea devenită Legea nr. 117/2011), în sensul că „aproape toate articolele” sunt „fie modificate integral sau parțial, fie completate sau abrogate”. Această amplă modificare a actului de bază a fost realizată pentru a asigura „alinieră legislației naționale în domeniul la normele europene încorporate Directivei 2008/51/CE [n.a. a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 de modificare a Directivei 91/477/CEE a Consiliului privind controlul achiziționării și deținerii de arme], prin preluarea integrală a acestora la nivelul dreptului intern”.

24. Curtea constată că nici la adoptarea Legii devenite nr. 295/2004 și nici cu prilejul modificărilor acesteia nu s-a solicitat avizul CSAT de către inițiator și nici nu a fost contestată legea sub acest aspect.

25. Cât privește modificarea legislativă criticată în prezenta cauză, se constată că a fost realizată în vederea transpunerii Directivei (UE) 2017/853 a Parlamentului European și a

Consiliului din 17 mai 2017 de modificare a Directivei 91/477/CEE a Consiliului privind controlul achiziționării și deținerii de arme, așadar a unui nou act de modificare a aceluiași cadru normativ la nivel european. Potrivit pct. (1) din preambulul Directivei 2017/853, „*Directiva 91/477/CEE a Consiliului a instituit o măsură de însoțire pentru piața internă. Aceasta a stabilit un echilibru între, pe de o parte, angajamentul de a asigura, într-o anumită măsură, libera circulație în cadrul Uniunii a anumitor arme de foc și a unor componente esențiale ale acestora și, pe de altă parte, necesitatea de a controla libertatea respectivă prin recurgerea la garanții de securitate adecvate produselor în cauză*”, iar, potrivit pct. (2), „*anumite aspecte ale Directivei 91/477/CEE necesită ameliorări suplimentare și proporționale, pentru a combate utilizarea necorespunzătoare a armelor de foc în scopuri criminale și ținând cont de actele teroriste recente*”. Actul european exprimă astfel o continuitate la nivel european în privința domeniului de reglementare, al cărui cadru a fost stabilit prin Directiva 91/477/CEE a Consiliului, transpusă în dreptul național prin Legea nr. 295/2004, fiind operate ajustări apreciate ca fiind necesare în raport cu evoluțiile constatate.

26. În mod corespunzător, legislația de transpunere reflectă actele europene, sens în care este legea criticată, cu privire la care se arată și în cuprinsul sesizării că transpune Directiva (UE) 2017/853 a Parlamentului European și a Consiliului din 17 mai 2017, **fără a se contesta în vreun fel acțiunea legiuitorului din punctul de vedere a îndeplinirii obligațiilor impuse de art. 148 din Constituție**. Principalele schimbări preconizate de legiuitorul național (pentru transpunerea directivei menționate) sunt consemnate în expunerea de motive și privesc, în esență: alinierea definițiilor din legislația națională la cele cuprinse în legislația europeană, înlocuirea mai multor termeni în mod corespunzător aceleiași legislații, instituirea unor obligații referitoare la colectarea muniției de către colecționari, folosirea armelor de tir, marcarea, prelungirea valabilității permisului de armă, majorarea termenului de păstrare a evidențelor privind armele de foc și componentele esențiale, inclusiv datele cu caracter personal aferente; adoptarea unor norme mai stricte în ceea ce privește cele mai periculoase arme de foc, crearea posibilității de acordare de autorizații muzeelor recunoscute pentru achiziționarea și deținerea armelor de foc, componentelor esențiale și muniției clasificate în categoria A, introducerea în sarcina armurierilor a obligației de refuz al tranzacțiilor suspecte și de sesizare a organelor de poliție, reglementarea traficului ilicit cu arme de foc la nivel național în conformitate cu prevederile Directivei (UE) 2017/853, modificarea anexei la Legea nr. 295/2004 pentru conformarea cu aceeași directivă.

27. În cuprinsul sesizării **nu se precizează exact care anume dintre aceste modificări ale legii interne** (singura asupra căreia Curtea Constituțională are competența să se pronunțe) **ar fi de natură să susțină pretinsa schimbare radicală de viziune ce ar impune un alt regim al avizării legii, cu consecința drastică a constatării neconstituționalității legii în ansamblul său, exclusiv pentru lipsa solicitării avizului CSAT**. Or, o simplă afirmație în acest sens, cu trimitere exclusiv la o comunicare a Comisiei Europene menționată în preambulul Directivei (UE) 2017/853 a Parlamentului European și a Consiliului din 17 mai 2017, nu este de natură să determine, în sine, neconstituționalitatea legii criticate, câtă vreme nu este demonstrată în mod punctual, cu trimitere la textele incidente în materie.

28. Curtea reține că nu orice lege care face trimitere cu caracter general la noțiunea de *securitate* impune solicitarea avizului CSAT, ci numai acele reglementări cu implicații semnificative în privința *securității naționale*, astfel cum aceasta

este definită de lege, de natură a corespunde rolului CSAT, care, potrivit art. 119 din Constituție, „*organizează și coordonează unitar activitățile care privesc apărarea țării și securitatea națională, participarea la menținerea securității internaționale și la apărarea colectivă în sistemele de alianță militară, precum și la acțiuni de menținere sau de restabilire a păcii*.” În ceea ce privește conceptul de *securitate națională*, Curtea a dezvoltat o bogată jurisprudență, în acest sens fiind, de exemplu, Decizia nr. 375 din 6 iulie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 591 din 8 iulie 2005, Decizia nr. 1.414 din 4 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 23 noiembrie 2009, Decizia nr. 872 din 25 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 433 din 28 iunie 2010, Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 246 din 7 aprilie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015 sau Decizia nr. 91 din 28 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 348 din 20 aprilie 2018. Curtea Constituțională a reținut, astfel, că termenul *securitate națională* este unul pluralent. Din punct de vedere al art. 53 alin. (1) din Constituție, se poate vorbi de securitate militară, economică, financiară, informatică, socială a țării. Oricare dintre aceste tipuri de securitate poate fi ținta unei amenințări interne sau externe, motiv pentru care legiuitorul ar putea recurge la restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți constituționale. Curtea a constatat că, deși sintagma în discuție a fost, în mod tradițional, asociată cu apărarea militară a statului, sfera de cuprindere a acesteia transcende strategiilor exclusiv militare, înglobând elemente și mijloace nonmilitare, primelor adăugându-li-se componente de natură economică, financiară, tehnologică etc. Din această perspectivă, instanța de control constituțional a constatat, în Decizia nr. 91 din 28 februarie 2018, precizat, că noțiunea de *securitate națională* este folosită ca o continuare și dezvoltare a celei de *siguranță națională*. Astfel, potrivit art. 1 din Legea nr. 51/1991, „*Prin securitatea națională a României se înțelege starea de legalitate, de echilibru și de stabilitate socială, economică și politică necesară existenței și dezvoltării statului național român ca stat suveran, unitar, independent și indivizibil, menținerii ordinii de drept, precum și a climatului de exercitare neîngrădită a drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, potrivit principiilor și normelor democratice statornicite prin Constituție*”. Potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 51/1991, realizarea securității naționale se înfăptuiește prin cunoașterea, prevenirea și înlăturarea amenințărilor interne sau externe ce pot aduce atingere valorilor prevăzute în art. 1 din același act normativ. Curtea a mai constatat că realizarea securității naționale nu reprezintă o proiecție viitoare, ci este un proces continuu care menține starea de securitate națională existentă. Spre deosebire de *apărarea țării*, care presupune posibilitatea unei intervenții active, dinamice în cazul unor atacuri sau al unor acțiuni ostile din exterior, *securitatea națională* implică activități destinate menținerii unei stări preexistente de liniște și de siguranță internă (Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014, paragraful 343).

29. Cu referire la această jurisprudență, Curtea a sancționat legile adoptate fără solicitarea avizului CSAT în situații în care, de exemplu, fie s-a procedat la reglementarea unui domeniu semnificativ circumscris securității naționale, observându-se, de exemplu, implicațiile profunde asupra unor servicii publice esențiale (energie, alimentare cu apă, sănătate și transporturi) care prin natura lor pot afecta securitatea națională (a se vedea în acest sens Decizia nr. 455 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 622 din 18 iulie 2018,

paragraful 63), fie s-a procedat la modificări de amploare într-un domeniu *ab initio* circumscris securității naționale (a se vedea, de exemplu, Decizia nr. 145 din 13 martie 2019 paragraful 42.)

30. Or, modificările preconizate de legea criticată nu înseamnă niciun nou cadru în materie, nicio modificare a acestuia în sensul mai sus menționat, ci, în aplicarea art. 148 din Constituție, realizează ajustările necesare pentru conformarea cu evoluțiile la nivel european, aspect necontestat de autorul sesizării. Sunt avute în vedere, în esență, **libera circulație în cadrul Uniunii a anumitor arme de foc și a unor componente esențiale ale acestora și dezvoltarea garanțiilor de securitate adecvate produselor în cauză** (iar nu securității naționale). Se observă că legea de transpunere a directivei păstrează excepțiile stabilite de legea modificată (cu adaptarea terminologică impusă de transpunere), în sensul inaplicabilității în privința operațiunilor cu arme, componente esențiale și muniții efectuate de către instituțiile publice cu atribuții în domeniul apărării, securității naționale și ordinii publice. De asemenea, legea realizează corelarea, în sensul aceleiași inaplicabilități, cu Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/1999 privind regimul de control al exporturilor, importurilor și altor operațiuni cu produse militare, republicată.

31. În consecință, Curtea constată că sunt neîntemeiate criticile astfel cum au fost motivate, nefiind demonstrată o schimbare a domeniului de reglementare a normelor naționale de natură să determine ca exclusiv „sfera de reglementare a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 295/2004” să impună solicitarea avizului CSAT (distinct de sfera de reglementare a Legii nr. 295/2004, și a celorlalte modificări, unde, potrivit sesizării, nu ar prezenta relevanță lipsa solicitării acestui aviz). Sub acest aspect, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că „procedura de legiferare apare nu ca un scop în sine, ci ca o premisă pentru asigurarea unei legislații de calitate, în sensul arătat deopotrivă de Curtea Europeană a Drepturilor Omului și Curtea Constituțională într-o amplă jurisprudență. Totodată, respectarea acestei proceduri este o garanție a securității juridice.” (Decizia nr. 128 din 6 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 189 din 8 martie 2019, paragraful 40). Față de aceste statuări, rezultă că elemente de procedură legislativă precum avizele, a căror consacrare este de rang legal, iar nu constituțional, capătă relevanță constituțională prin prisma art. 1 alin. (5) din Constituție, iar această relevanță este condiționată de contribuția la realizarea unei legislații de calitate, care să asigure realizarea principiului securității juridice. O altă viziune, cu caracter pur formal, poate fi chiar contrară dezideratului menționat, întrucât ar îngreuna/întârzia excesiv procesul legislativ, cu consecința încălcării prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

(2) *Susținerile privind încălcarea prevederilor art. 61 alin. (2) și ale art. 75 alin. (1) din Constituție*

32. Potrivit sesizării, în forma adoptată de Senat, în calitate de primă Cameră competentă, articolul I pct. 15 al legii supuse controlului de constituționalitate modifica literele b), c) și f) ale alineatului (1) al articolului 14 din Legea nr. 295/2004. Cu ocazia adoptării legii de către Camera decizională, la articolul I pct. 18 al legii criticate se modifică și litera d) a alineatului (1) al articolului 14, extinzându-se sfera persoanelor care nu pot obține autorizarea de procurare a armelor letale la toate persoanele care sunt inculpate în cauze penale pentru fapte săvârșite cu intenție. Se mai invocă, în motivarea aceleiași susțineri, și o diferență de ordin strict cantitativ. În sensul că forma legii adoptate de Camera Deputaților introduce în Legea nr. 295/2004 dispoziții noi — art. I pct. 4, 6, 9, 12—13, 15, 18, 24, 32—33, 42 și 45, care nu au fost avute în vedere de prima

Cameră sesizată și, totodată, elimină nu mai puțin de 26 de modificări sau completări, după caz, operate asupra Legii nr. 295/2004 de prima Cameră.

33. Curtea reține că, pe cale jurisprudențială, a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura legislativă, se încalcă principiul bicameralismului. Acestea constau, pe de o parte, în existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, în existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea cumulativă a celor două criterii este de natură a afecta principiul constituțional care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011, Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 161 din 3 martie 2017, paragraful 29, Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 13 aprilie 2017, paragraful 54, sau Decizia nr. 377 din 31 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 586 din 21 iulie 2017, paragraful 44).

34. Caracterizând principiul bicameralismului, Curtea a apreciat că aplicarea sa nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate, în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului sau al propunerii legislative (și, practic, conținutul normativ al viitoarei legi), ceea ce are drept consecință faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu va avea posibilitatea să modifice ori să completeze legea adoptată de Camera de reflecție, ci doar posibilitatea să o aprobe sau să o respingă. Sub aceste aspecte este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conflucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor (a se vedea Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 55). Bicameralismul nu înseamnă însă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, desigur, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/prounerii legislative. A nega posibilitatea Camerei decizionale de a se îndepărta de la forma votată în Camera de reflecție ar însemna limitarea rolului său constituțional, iar caracterul decizional atașat acesteia devine iluzoriu. S-ar ajunge la un veritabil mimetism, în sensul că cea de-a doua Cameră se va identifica, în ceea ce privește activitatea sa legislativă, cu prima Cameră, neputându-se îndepărta în niciun fel de la soluțiile legislative pentru care a optat prima Cameră, ceea ce este contrar, până la urmă, chiar ideii de bicameralism. Prin urmare, nu se poate susține încălcarea principiului bicameralismului, atât timp cât legea adoptată de Camera decizională se referă la aspectele principale pe care le-a avut în vedere propunerea/proiectul de lege în forma sa însușită de Camera de reflecție. În acest sens, modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții

legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție, în condițiile în care aceasta este mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări inerente oricărei modificări (a se vedea Decizia nr. 765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 134 din 21 februarie 2017, paragrafele 37 și 38, sau Decizia nr. 377 din 31 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 586 din 21 iulie 2017, paragraful 45).

35. Curtea a mai stabilit că art. 75 alin. (3) din Constituție, folosind sintagma „decide definitiv” cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat că, în acest caz, Camera decizională nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința delumării de la finalitatea urmărită de inițiator (a se vedea Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 13 aprilie 2017, paragraful 56, Decizia nr. 377 din 31 mai 2017, paragraful 46, sau Decizia nr. 392 din 6 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 579 din 9 iulie 2018, paragrafele 41—43).

36. Raportat la cauza de față, Curtea constată că se invocă încălcarea principiului bicameralismului prin faptul că, în Camera decizională, la articolul I pct. 18 al legii criticate a fost modificată și litera d) a alineatului (1) al articolului 14, extinzându-se sfera persoanelor care nu pot obține autorizarea de procurare a armelor letale la toate persoanele care sunt inculpate în cauze penale pentru fapte săvârșite cu intenție. Curtea apreciază că această modificare, în sensul introducerii a încă unei exceptări de la autorizarea de procurare a armelor letale, nu imprimă o diferență majoră de conținut propunerii legislative, ci dă expresie scopului urmărit de inițiatori, precum și de directiva transpusă, în sensul adoptării unor norme mai stricte în ceea ce privește cele mai periculoase arme. Prin urmare, modificările aduse sub acest aspect art. 14 din Legea nr. 295/2004 în Camera decizională nu sunt de natură să schimbe în mod substanțial configurația formei adoptate de Senat, drept care nu se poate reține încălcarea

art. 61 alin. (2) raportat la art. 75 alin. (3) din Constituție, referitor la principiul bicameralismului, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale. Prin raportare la criteriile anterior menționate, consacrate prin jurisprudența Curții Constituționale, adoptarea de către Senat și de către Camera Deputaților a unor soluții juridice diferite, în vederea atingerii aceleiași finalități legislative, constituie o aplicare a principiului autonomiei funcționale a Camerelor Parlamentului, ce dă sens înseși componentei bicamerale a autorității legiuitoare, prevăzute la art. 61 alin. (2) din Constituție.

37. Cât privește invocarea doar a unui număr de modificări operate în Camera decizională, aceasta nu este de natură, în sine, să susțină încălcarea principiului bicameralismului, câtă vreme nu este însoțită de relevarea „existenței unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului”. Simpla expresie cantitativă a modificărilor, fără o motivare/demonstrație în sensul arătat, determină ca această critică să nu fie motivată în raport cu criteriile stabilite de Curtea Constituțională pentru a se reține încălcarea principiului bicameralismului. Nu este rolul Curții Constituționale să se substituie autorului sesizării și să realizeze o astfel de analiză, câtă vreme sesizarea invocă doar un număr de eliminări/modificări/completări ale legii, dând prevalență exclusiv unui criteriu cantitativ, pur formal. Jurisprudența invocată în sesizare, respectiv Decizia nr. 62 din 13 februarie 2018, nu este de natură să susțină punctul de vedere exprimat în sesizare, câtă vreme acolo Curtea a reținut încălcarea principiului bicameralismului întrucât, în esență, „Camera Deputaților, prin adoptarea soluției legislative cuprinse la art. I teza finală și la art. II, a deschis posibilitatea golirii de conținut a actului normativ de bază”, precum și faptul că „forma finală a legii se îndepărtează în mod radical și fără nicio justificare obiectivă de la scopul și filosofia inițiale ale legii”, fiind clar și detaliat evidențiate elementele de diferență (paragrafele 69—71).

38. Având în vedere cele expuse, Curtea constată că, adoptând legea în forma supusă controlului, Camera Deputaților a acționat în limitele rolului său decizional în activitatea de legiferare, atât conținutul normativ al legii, cât și finalitatea urmărită prin adoptarea ei respectând prevederile art. 61 alin. (2) din Constituție referitoare la principiul bicameralismului. Ca urmare, sunt neîntemeiate și criticile formulate în raport cu aceste prevederi constituționale.

39. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor este constituțională în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 18 septembrie 2019.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Prim-magistrat-asistent,
Marieta Safta

★

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu soluția pronunțată, cu majoritate de voturi, de Curtea Constituțională formulăm prezenta opinie separată, considerând că sesizarea de neconstituționalitate formulată de Președintele României s-ar fi impus a fi admisă și constatată neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor, în ansamblul ei, deoarece în cadrul procedurii legislative, inițiatorul nu a solicitat avizul Consiliului Suprem de Apărare a Țării (CSAT), conform art. 4 lit. d) pct. 1 din Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, legea fiind adoptată cu încălcarea prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (5), care consacră principiul legalității și ale art. 119 referitoare la rolul CSAT,

pentru argumentele ce vor fi expuse în continuare:

1. Dispozițiile cuprinse în art. 1 alin. (5) și art. 119 din Constituția României au următorul cuprins:

Art. 1 alin. (5): „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”;

Art. 119: „Consiliul Suprem de Apărare a Țării organizează și coordonează unitar activitățile care privesc apărarea țării și securitatea națională [...]”

2. Potrivit dispozițiilor art. 4 lit. d) pct. 1 din Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 494 din 10 iulie 2002, una dintre atribuțiile Consiliului Suprem de Apărare a Țării constă în avizarea proiectelor de acte normative inițiate sau emise de Guvern privind, între altele, securitatea națională.

3. Înainte de a analiza lipsa avizului Consiliului Suprem de Apărare a Țării în procedura de adoptare a legii — invocată de autorul sesizării — este necesar să stabilim dacă sfera de reglementare a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor vizează securitatea națională, fapt care impunea obligativitatea obținerii acestui aviz. În acest sens, constatăm că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor transpune prevederile art. 1 pct. 1—3, 6, 9, 10, 12, 14 și 19 din Directiva (UE) 2017/853 a Parlamentului European și a Consiliului din 17 mai 2017 de modificare a Directivei 91/477/CEE a Consiliului privind controlul achiziționării și deținerii de arme.

4. Potrivit considerentului (1) al Directivei (UE) 2017/853, Directiva 91/477/CEE a stabilit un echilibru între, pe de o parte, angajamentul de a asigura, într-o anumită măsură, libera circulație în cadrul Uniunii a anumitor arme de foc și a unor componente esențiale ale acestora și, pe de altă parte, necesitatea de a controla libertatea respectivă prin recurgerea la garanții de securitate adecvate produselor în cauză.

5. De asemenea, potrivit considerentului (2) din aceeași Directivă, anumite aspecte ale Directivei 91/477/CEE necesită ameliorări suplimentare și proporționale, pentru a combate utilizarea necorespunzătoare a armelor de foc în scopuri criminale și ținând cont de actele teroriste recente.

6. În acest context, prin comunicarea sa din 28 aprilie 2015 intitulată „Agenda europeană privind securitatea”. Comisia

Europeană a cerut revizuirea directivei mai sus menționate, precum și o abordare comună cu privire la dezactivarea armelor de foc în vederea prevenirii reactivării și utilizării acestora de către infractori.

7. Prin umare, la congruența dintre principiile ce guvernează piața internă a armelor de foc în cadrul Uniunii Europene și necesitatea garantării unui nivel ridicat de siguranță pentru cetățenii europeni, modificările aduse prin Directiva (UE) 2017/853 au avut drept scop actualizarea măsurilor necesare pentru instituirea unui control eficient în ceea ce privește achiziționarea și deținerea de arme, relevându-se, totodată, faptul că măsurile luate la nivel european se subsumează, în principal, necesității prevenirii și combaterii amenințărilor la adresa securității naționale, precum și a ordinii și liniștii publice.

8. Având în vedere aceste aspecte de drept european, legiuitorul național a adoptat legea supusă controlului de constituționalitate, al cărei obiect constă în stabilirea unui cadru juridic și instituțional necesar asigurării combaterii utilizării necorespunzătoare a armelor de foc în scopuri criminale.

Potrivit expunerii de motive elaborate de inițiator, respectiv de Guvern, la adoptarea legii s-au avut în vedere următoarele:

- preocuparea-cheie a actualei Comisii Europene, respectiv securitatea cetățenilor și a întreprinderilor, într-un context în care utilizarea armelor de foc de către criminalitatea organizată și gravă și de către organizații teroriste poate provoca daune enorme societății;

- faptul că aceste amenințări multidimensionale au reclamat o consolidare suplimentară a luptei împotriva traficului de arme de foc, printr-o abordare coordonată și coerentă la nivelul Uniunii Europene;

- reglementarea unui echilibru între, pe de o parte, angajamentul de a asigura, într-o anumită măsură, libera circulație în cadrul Uniunii a anumitor arme de foc și a unor componente esențiale ale acestora și, pe de altă parte, necesitatea de a controla libertatea respectivă prin recurgerea la garanții de securitate adecvate produselor în cauză;

- sporirea protecției ordinii publice, siguranței naționale, vieții și integrității corporale a persoanelor.

9. Totodată, modificările aduse Legii nr. 295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor, prin legea supusă controlului de constituționalitate în prezenta cauză, pun în evidență schimbarea opticii privind securitatea la nivelul Uniunii Europene. Practic, atât prin Directiva (UE) 2017/853, cât și prin legea criticată este avută în vedere reglementarea unor aspecte care țin de abordarea și clasificarea armelor și munițiilor, în scopul prevenirii utilizării acestora în mod necorespunzător, astfel încât ele să nu constituie o potențială amenințare la adresa siguranței și securității individuale și colective, aspecte ce reprezintă o componentă a securității naționale.

10. Jurisprudența Curții Constituționale cu privire la sintagma „securitatea națională”

10.1 Instanța de control constituțional a dezvoltat cu privire la sintagma „securitate națională” o jurisprudență bogată, în

acest sens fiind deciziile nr. 375 din 6 iulie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 591 din 8 iulie 2005, nr. 1.414 din 4 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 23 noiembrie 2009, nr. 872 din 25 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 433 din 28 iunie 2010, Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 246 din 7 aprilie 2014, nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, și nr. 91 din 28 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 348 din 20 aprilie 2018.

10.2 Astfel, în Decizia nr. 91 din 28 februarie 2018, precitată, paragrafele 42—53, Curtea a reținut, făcând referire la jurisprudența sa anterioară, că Legea fundamentală, adoptată în anul 1991, prevedea în art. 49 (devenit art. 53 după revizuire), „apărarea siguranței naționale” printre scopurile care pot sta la baza restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. Ca urmare a revizuirii Constituției în anul 2003, conceptul de „siguranță națională” a fost înlocuit cu cel de „securitate națională”. Totodată, Curtea a observat că, în Raportul asupra amendamentelor la Propunerea legislativă privind revizuirea Constituției întocmit de Comisia pentru elaborarea propunerii legislative privind revizuirea Constituției, referitor la înlocuirea sintagmei „siguranță națională” cu cea de „securitate națională”, s-a precizat că sintagma «securitate națională» este utilizată atât în Uniunea Europeană, cât și în cadrul NATO cu un conținut ce asigură compatibilitatea țării noastre cu standardele de apărare colectivă ale acestora, iar termenul «siguranță națională» era utilizat numai în perioada antebelică.

10.3 În acest context, Curtea a constatat că Legea nr. 51/1991, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 163 din 7 august 1991, reglementa, potrivit titlului său, siguranța națională a României. Ulterior, prin Legea nr. 255 din 19 iulie 2013, sintagma „siguranță națională” a fost înlocuită cu cea de „securitate națională”, atât în titlul, cât și în cuprinsul Legii nr. 51/1991. De asemenea, Curtea a reținut că, în același raport, anterior menționat, referitor la introducerea în Legea fundamentală a unui nou articol cu denumirea marginală „Securitatea națională”, care conținea definiția acestei noțiuni, Comisia pentru elaborarea propunerii legislative privind revizuirea Constituției a precizat că „noțiunea de «securitate națională», prin diversitatea, complexitatea și dinamica ei, este necesar a fi de domeniul legiuitorului ordinar, nu constituant, deoarece tocmai datorită acestei caracteristici, orice definiție s-ar putea dovedi inadecvată.

10.4 Curtea a observat, totodată, că, în ceea ce privește Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, securitatea națională este menționată în art. 8 paragraful 2, art. 10 și 11 ca un prim scop legitim care poate sta la baza restrângerii drepturilor și libertăților prevăzute de aceste prevederi. Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale nu definește însă termenul de „securitate națională”. Comisia Europeană statuând că acesta nu poate fi definit în mod exhaustiv, bucurându-se de un nivel de elasticitate și flexibilitate, care se reflectă în marja de apreciere a statului în această materie. Astfel, Comisia a reținut că principiile accesibilității și previzibilității nu necesită în mod necesar o definiție exhaustivă a noțiunii de „interese ale

securității naționale”. (Decizia de inadmisibilitate din 2 aprilie 1993, pronunțată în Cauza *Esbeșter împotriva Regatului Unit al Marii Britanii*).

10.5 Făcând referire la doctrină, Curtea a reținut că termenul „securitate națională” este unul plurivalent. Astfel, din punctul de vedere al art. 53 alin. (1) din Constituție, se poate vorbi de securitate militară, economică, financiară, informatică, socială a țării. Oricare dintre aceste tipuri de securitate poate fi ținta unei amenințări interne sau externe, motiv pentru care legiuitorul ar putea recurge la restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți constituționale. De asemenea, s-a precizat că termenul de „siguranță națională” vizează protecția statului, mai ales în ceea ce privește integritatea teritorială și independența națională și că siguranța sau securitatea socială vizează protecția societății. Totodată, Curtea a reamintit jurisprudența sa referitoare la noțiunea de „securitate națională”, potrivit căreia, această noțiune nu implică numai securitatea militară, deci domeniul militar, ci are și o componentă socială și economică. Astfel, nu numai existența unei situații *manu militari* atrage aplicabilitatea noțiunii de „securitate națională” din textul art. 53 din Legea fundamentală, ci și alte aspecte din viața statului — precum cele economice, financiare, sociale — care ar putea afecta însăși ființa statului prin amploarea și gravitatea fenomenului.

10.6 Așa fiind, Curtea a constatat că, deși sintagma în discuție a fost, în mod tradițional, asociată cu apărarea militară a statului, sfera de cuprindere a acesteia transcende strategiile exclusiv militare, înglobând elemente și mijloace nonmilitare, primelor adăugându-li-se componente de natură economică, financiară, tehnologică etc.

10.7 Din această perspectivă, instanța de control constituțional a constatat, în Decizia nr. 91 din 28 februarie 2018, precitată, că noțiunea de „securitate națională” este folosită ca o continuare și dezvoltare a celei de „siguranță națională”. Astfel, potrivit art. 1 din Legea nr. 51/1991, „Prin securitatea națională a României se înțelege starea de legalitate, de echilibru și de stabilitate socială, economică și politică necesară existenței și dezvoltării statului național român ca stat suveran, unitar, independent și indivizibil, menținerii ordinii de drept, precum și a climatului de exercitare neîngrădită a drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, potrivit principiilor și normelor democratice statornicite prin Constituție”. Potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 51/1991, realizarea securității naționale se înfăptuiește prin cunoașterea, prevenirea și înlăturarea amenințărilor interne sau externe ce pot aduce atingere valorilor prevăzute în art. 1 din același act normativ. Astfel, Curtea a constatat că realizarea securității naționale nu reprezintă o proiecție viitoare, ci este un proces continuu care menține starea de securitate națională existentă. În acest sens, Curtea a statuat că, spre deosebire de „apărarea țării”, care presupune posibilitatea unei intervenții active, dinamice în cazul unor atacuri sau al unor acțiuni ostile din exterior, „securitatea națională” implică activități destinate menținerii unei stări preexistente de liniște și de siguranță internă (Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 246 din 7 aprilie 2014, paragraful 343).

11. Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene

Distinct de considerentele jurisprudențiale precitate, cu referire la noțiunea de „*securitate națională*” reținem și Cauza C-373/13 din 24 iunie 2015, în care Curtea de Justiție a Uniunii Europene (Camera întâi) a interpretat noțiunea „ *motive imperioase de siguranță națională sau de ordine publică*”, în sensul art. 24 alin. 1 din Directiva 2004/83/CE a Consiliului Uniunii Europene din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate. În speță, Curtea a reținut că noțiunea „*siguranță publică*” acoperă atât securitatea internă a unui stat membru, cât și securitatea sa externă și că, prin urmare, atingerea adusă funcționării instituțiilor și a serviciilor publice esențiale, precum și supraviețuirea populației, ca și riscul unei perturbări grave a relațiilor externe sau a conviețuirii în pace a popoarelor ori atingerea adusă intereselor militare pot afecta siguranța publică. În plus, Curtea a decis că noțiunea „ *motive imperative de siguranță publică*” presupune nu numai existența unei atingeri aduse siguranței publice, ci și ca o asemenea atingere să prezinte un nivel de gravitate deosebit de ridicat, exprimat prin utilizarea sintagmei „ *motive imperative*”. Noțiunea „ *ordine publică*” a fost interpretată în jurisprudența Curții în sensul că recurgerea la aceasta presupune întotdeauna, pe lângă tulburarea ordinii sociale pe care o reprezintă orice încălcare a legii, existența unei amenințări reale, actuale și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății. Curtea a stabilit, totodată, că statele membre rămân libere să stabilească, în conformitate cu nevoile lor naționale, care pot varia de la un stat membru la altul și de la o perioadă la alta, cerințele de ordine publică și de siguranță națională.

12. Schimbarea opticii Uniunii Europene cu privire la sprijinirea statelor membre în asigurarea și îmbunătățirea securității în întreaga Uniune a impus ca relațiile sociale reglementate prin normele juridice ce definesc regimul juridic al armelor și munițiilor să vizeze respectarea unui interes general, a cărui extindere impune calificarea acestui domeniu ca fiind în strânsă interdependență cu securitatea națională. Acest aspect rezultă și din faptul că legea supusă controlului de constituționalitate în prezenta cauză reglementează aspecte care țin de siguranța și securitatea individuală și colectivă care, prin natura lor, pot afecta securitatea națională.

13. Autorul sesizării a criticat **Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor**, întrucât, în dezacord cu exigențele art. 4 lit. d) pct. 1 din **Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării**, nu s-a solicitat avizul acestei din urmă instituții.

14. Or, potrivit art. 4 lit. d) pct. 1 din **Legea nr. 415/2002** privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, această autoritate administrativă avizează proiectele de acte normative inițiate sau emise de Guvern privind securitatea națională.

15. Corelativ, art. 9 alin. (1) din **Legea nr. 24/2000** privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative dispune că „*În cazurile prevăzute de lege, în faza de*

elaborare a proiectelor de acte normative inițiatorul trebuie să solicite avizul autorităților interesate în aplicarea acestora, în funcție de obiectul reglementării”.

De asemenea, art. 31 alin. (3) din aceeași lege prevede că „*Forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative trebuie să cuprindă referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, Curții de Conturi sau Consiliului Economic și Social*”. Așadar, în temeiul acestor dispoziții legale, Guvernul avea obligația de a solicita avizul Consiliului Suprem de Apărare a Țării atunci când a elaborat proiectul **Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor**.

16. Procedura de adoptare a legilor a făcut obiectul unui control constant și atent din partea Curții Constituționale, care a subliniat importanța respectării tuturor regulilor procedurale pentru asigurarea principiului legalității, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, componentă a statului de drept garantat de art. 1 alin. (3) din Constituție. Astfel, Curtea a declarat că „*procedura de adoptare a legilor reprezintă un criteriu în aprecierea legalității, care constituie prima dintre valorile de referință ale statului de drept*”. (a se vedea Decizia nr. 128 din 6 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 189 din 8 martie 2019) și a subliniat că „*ignorarea principiului constituțional al obligativității respectării legii în cursul procedurilor parlamentare de legiferare ar plasa legiuitorul pe o poziție privilegiată*”. (a se vedea Decizia nr. 681 din 6 noiembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 190 din 11 martie 2019).

17. Într-o formulare mai amplă, Curtea a subliniat că: „*principiul legalității, prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art. 1 alin. (3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării. Regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică*”. (a se vedea Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019).

18. Parte componentă a procedurii legislative, caracterul *obligatoriu* al *solicitării* avizelor de către Parlament pentru buna fundamentare a actelor normative pe care le adoptă a cunoscut o reflectare și în jurisprudența Curții Constituționale.

19. Astfel, criticile vizând lipsa solicitării sau existenței unor avize în procedura de elaborare a actelor normative au fost calificate de Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, ca aspecte ce țin de respectarea obligațiilor legale ale autorităților implicate în această procedură și, implicit, ca vizând o neconstituționalitate a actelor normative, care poate fi analizată doar în condițiile art. 146 lit. a) și d) din Constituție (a se vedea Decizia nr. 97 din 7 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 169 din 5 martie 2008. Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015. Decizia nr. 63 din 8 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 145 din 27 februarie 2017, paragraful 108 și Decizia

nr. 681 din 6 noiembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 190 din 11 martie 2019).

20. Expresie a principiului constituțional al separației și echilibrului puterilor în stat, proiectele anumitor acte normative trebuie să fie avizate de unele autorități și instituții publice. Astfel, în funcție de obiectul de reglementare, proiectele de lege și propunerile legislative, precum și ordonanțele de urgență sunt supuse avizării Consiliului Concurenței, Curții de Conturi, Consiliului Suprem de Apărare a Țării, Consiliului Economic și Social, Autorității Electorale Permanente etc., după caz. În îndeplinirea competențelor ce revin instituțiilor care exercită atribuțiile puterilor enumerate de art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală, acestea trebuie să respecte prevederile legale și să își dimensioneze demersurile în funcție de atribuțiile fiecăreia și de specificul activității lor.

21. Potrivit art. 119 din Constituție, Consiliul Suprem de Apărare a Țării „*organizează și coordonează unitar activitățile care privesc apărarea țării și securitatea națională [...]*”. În realizarea acestui rol, potrivit art. 4 lit. d) pct. 1 din Legea nr. 415/2002, „Consiliul Suprem de Apărare a Țării *avizează proiectele de acte normative inițiate sau emise de Guvern privind: securitatea națională [...]*”, competență ce își are izvorul în textul constituțional. În acest sens, ținând seama de atribuțiile stabilite, prin Consiliu, diferitele instituții din domeniu încheie diverse acorduri de colaborare, cu grade mai mici sau mai mari de generalitate, și chiar sistemul însuși este conceput ca instituțiile să colaboreze între ele, ceea ce presupune compatibilitatea lor structurală. În plus, din sistemul apărării și securității naționale fac parte instituții, precum serviciile de informații, nesubordonate și necoordonate de Guvern și care, potrivit Legii nr. 415/2002, își exprimă punctul de vedere atunci când Guvernul dorește să facă modificări de amploare și care, inevitabil, le afectează.

22. Deși norma constituțională, exprimând rolul Consiliului Suprem de Apărare a Țării de coordonare unitară a activităților care privesc securitatea națională, nu face niciun fel de referire expresă la obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative de a solicita avizul acestei autorități, avizarea proiectelor de acte normative ce privesc securitatea națională este tratată în Legea nr. 415/2002, mai sus menționată, și care reprezintă o reflectare a normei constituționale consacrate de art. 119 din Legea fundamentală. De aceea, indiferent că este vorba de o competență acordată prin lege sau direct prin textul Constituției, autoritățile sunt obligate să o aplice și să o respecte în virtutea art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit căruia „*În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie*”. O atare concluzie se impune datorită faptului că principiul legalității este unul de rang constituțional (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 21 iulie 2009).

23. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că lipsa avizului autorităților publice implicate nu conduce în mod automat la neconstituționalitatea legii asupra căreia acesta nu a fost dat, întrucât ceea ce prevalează constă în obligația Guvernului de a-l solicita. Împrejurarea că autoritatea care trebuie să emită un astfel de aviz, deși i s-a solicitat, nu și-a îndeplinit această atribuție „*constituie o înțelegere greșită a rolului său legal și constituțional, fără a fi însă afectată constituționalitatea legii asupra căreia nu a fost dat avizul*” (a se vedea Decizia nr. 383 din 23 martie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 281 din 21 aprilie 2011, paragraful I.3, Decizia nr. 574 din 4 mai 2011, paragraful I.2. și Decizia nr. 575 din 4 mai 2011, paragraful IV.A.2., publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 368 din 26 mai 2011).

24. În cauza de față se constată însă că, dimpotrivă, **avizul Consiliului Suprem de Apărare a Țării nu există, nu pentru că nu a fost emis, ci pentru că nu a fost solicitat.**

25. Având în vedere că:

• **prin modificările aduse prin legea criticată Legii nr. 295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor au fost reglementate aspecte ce țin de domeniul securității naționale, acestea fiind calificate ca atare prin însăși Directiva europeană transpusă, aspect ce impunea avizarea de către Consiliul Suprem de Apărare a Țării în cadrul procedurii legislative a actului normativ supus controlului de constituționalitate** (s.n. sub acest aspect este nerelevant faptul că, atât Legea nr. 295/2004, în varianta sa inițială, cât și modificările ulterioare ale acesteia, nu au fost adoptate cu solicitarea unui aviz din partea CSAT),

considerăm că inițiatorul nu a respectat obligația legală prevăzută în art. 4 lit. d) pct. 1 din Legea nr. 415/2002, conform căreia Consiliul Suprem de Apărare a Țării avizează proiectele de acte normative inițiate sau emise de Guvern privind securitatea națională, astfel că Legea a fost adoptată cu încălcarea prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (5) care consacră principiul legalității și ale art. 119 referitoare la rolul CSAT (a se vedea în același sens și Decizia Curții Constituționale nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragraful 42).

Fată de toate aspectele relevate anterior, considerăm că **sesizarea de neconstituționalitate** formulată de Președintele României **s-ar fi impus a fi admisă și constatată neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor, în ansamblul ei.**

Judecători,

dr. Livia Stanciu

prof. univ. dr. Elena-Simina Tănăsescu