

Răspuns

Reply

*Conf. univ. dr. Alin Trăilescu**
Universitatea de Vest din Timișoara
Facultatea de Drept

a) În general, principiul proporționalității este cunoscut ca având un rol de „reglare” a relațiilor sociale, fiind indisolubil legat de valori morale fundamentale, precum adevărul, dreptatea, armonia și echilibrul, la polul opus aflându-se nedreptatea (injustiția), haosul sau violența.

b) În particular, în domeniile rezervate științelor juridice, principiul proporționalității este recunoscut ca fiind un principiu de bază al dreptului, fiind consacrat legal și jurisprudențial, atât la nivel european, cât și la nivel național.

b1) Astfel, la nivelul Uniunii Europene, art. 5 din Protocolul nr. 2 la TFUE prevede că „(...) orice obligație, financiară sau administrativă, care revine Uniunii, guvernelor naționale, autorităților regionale sau locale, operatorilor economici și cetățenilor să fie cât mai redusă posibil și proporțională cu obiectivul urmărit”, sens în care „Proiectele de acte legislative se motivează (...) și ar trebui să cuprindă o fișă detaliată care să permită evaluarea conformității cu principiile subsidiarității și proporționalității (...)” precum și „evaluarea impactului financiar al proiectului în cauză (...)”.

De asemenea, art. 52 alin. (1) din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene prevede că „Orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin prezenta cartă trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți”.

În sensul acestor reglementări, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat că principiul proporționalității presupune ca orice ingerință în drepturile cetățenilor să fie prevăzută de lege, în interes public, și să asigure un just echilibru între cerințele de interes general ale comunității și cerințele privind protecția drepturilor fundamentale ale persoanei, astfel încât sarcina impusă persoanei să nu fie excesivă și disproporționată¹.

În mod similar, Curtea de Justiție a Uniunii Europene s-a pronunțat că principiului proporționalității impune să nu se depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivelor publice, legitime, subliniind că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare, astfel încât inconvenientele să nu fie disproporționate în raport cu scopurile vizate².

b2) Racordându-ne la valorile democratice europene, principiul proporționalității este consacrat și garantat la nivel național de art. 53 din Constituție care statuează că: „(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav. (2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o

* alin.trailescu@e-uvt.ro.

¹ Hotărârea din 5 ianuarie 2000 pronunțată în cauza Beyeler c. Italia, pct. 107; Hotărârea din 16 iulie 2014 pronunțată în cauza Ališić și alții c. Bosnia și Herțegovina, Croația, Serbia, Slovenia și Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, pct. 108, www.hudoc.echr.coe.int.

² Hotărârea din 22 martie 2022, C-117/20, bpost SA împotriva Autorité belge de la concurrence, pct. 48; Hotărârea din 23 martie 2023, C-412/21, Dual Prod S.A. împotriva Direcției Generale Regionale a Finanțelor Publice Cluj-Napoca – Comisia regională pentru autorizarea operatorilor de produse supuse accizelor armonizate, pct. 66; Hotărârea din 4 mai 2023, C-97/21, MV – 98 împotriva Nachalnik na otdel Operativni deynosti, pct. 56.

societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății”.

Astfel, principiul proporționalității se circumscrie principiului securității juridice care se desprinde din prevederile art. 1 alin. (3) din Constituție potrivit căroră: „România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme (...) și sunt garantate”.

Întrucât este de importanță majoră, și Codul administrativ face referire expresă la principiul proporționalității, pe care îl califică drept un principiu general aplicabil administrației publice. În acest sens, art. 9 C. adm. prevede că: „Formele de activitate ale autorităților administrației publice trebuie să fie corespunzătoare satisfacerii unui interes public, precum și echilibrate din punctul de vedere al efectelor asupra persoanelor. Reglementările sau măsurile autorităților și instituțiilor administrației publice sunt inițiate, adoptate, emise, după caz, numai în urma evaluării nevoilor de interes public sau a problemelor, după caz, a riscurilor și a impactului soluțiilor propuse”.

Sintetizând aceste reglementări legale, putem afirma că principiul proporționalității presupune evitarea derapajelor din partea autorităților publice și, deci, menținerea unui echilibru și a unui raport just între interesul public și interesul privat al cetățenilor, iar aceste interese nu ar trebui să fie antagonice într-un stat de drept, ci protejate și echilibrate, pe baza unei colaborări și cooperări loiale între autoritățile publice și particulari.

Cu alte cuvinte, prin aplicarea principiului proporționalității se garantează respectarea drepturilor și libertățile cetățenilor în fața exceselor și abuzurilor instituțiilor statului, sens în care, spre pildă, art. 567 alin. (2) C. adm. prevede că răspunderea administrativă este guvernată de principiul justeții sau proporționalității măsurii, ceea ce înseamnă „corelarea sancțiunii aplicate cu gradul de pericol social al faptei ilicite săvârșite și cu întinderea pagubei, în cazul producerii unei pagube, cu forma de vinovăție constatată, printr-o corectă individualizare”. În mod similar, art. 17 din Anexa nr. 7 la Codul administrativ prevede, în legătură cu răspunderea disciplinară a funcționarilor publici, că activitatea comisiei de disciplină are la bază principiul proporționalității „conform căruia trebuie respectat un raport corect între gravitatea abaterii disciplinare, circumstanțele săvârșirii acesteia și sancțiunea disciplinară propusă să fie aplicată”.

Și în dreptul fiscal, înrudit cu dreptul administrativ, principiul proporționalității este ridicat la rangul principiilor generale de administrare a creanțelor fiscale. Astfel, art. 9 C. pr. fisc. prevede, în mod expres, că organele fiscale trebuie să își exercite dreptul de apreciere în limitele rezonabilității și echității, asigurând o proporție justă între scopul urmărit și mijloacele utilizate pentru atingerea acestuia. În acest sens, art. 9 C. pr. fisc. impune organelor fiscale să utilizeze toate mijloacele de probă prevăzute de lege pentru clarificarea unei situații de fapt fiscale, iar soluțiile pe care le adoptă să fie întemeiate pe constatări complete asupra tuturor împrejurărilor edificatoare la momentul luării unei decizii administrative, ținând seama și de îndrumările date contribuabililor în cadrul activității de asistență, precum și de deciziile administrative și judiciare date în situații similare.

Așadar, în acord cu legea, principiul proporționalității presupune ca orice măsură de putere publică ce îl vizează pe particular să fie echitabilă și în spiritul dreptății, colaborării, respectului reciproc și bunei-credințe. În acest sens, Înalta Curte de Casație și Justiție s-a pronunțat că principiul proporționalității presupune ca orice măsură să fie bine adaptată, adecvată, potrivită și studiată pentru a atinge scopul propus³, deci nu arbitrară. Altfel spus, autoritățile publice trebuie să ia măsuri sau să impună restricții doar dacă acestea răspund efectiv unor obiective de interes general urmărite de comunitate și să nu afecteze în mod disproporționat drepturile și interesele legitime ale destinatarului⁴.

c) Indiscutabil că principiul proporționalității trebuie analizat, de la caz la caz, în legătură cu adoptarea unei legi, emiterea unui act administrativ sau cu punerea acestuia în aplicare, iar situațiile care se pot întâlni în practică pot fi dintre cele mai diverse.

Astfel, întrucât intervenția noastră nu are scopul de a face o analiză exhaustivă a acestui principiu, ci doar de a crea o bază pentru discuții, credem că se pot aborda teme de actualitate pe marginea

³ ICCJ, Secția de contencios administrativ și fiscal, dec. nr. 604 din 7 februarie 2023, www.scj.ro.

⁴ ICCJ, Secția de contencios administrativ și fiscal, dec. nr. 2003 din 30 mai 2017, www.scj.ro.

principiului proporționalității, avansând doar câteva dintre acestea. Spre pildă: Care este relația dintre principiul proporționalității, principiul priorității interesului public și principiul stabilității raporturilor juridice? Este just ca legea să reglementeze un tratament mai favorabil autorităților publice în comparație cu particularii ?

De asemenea, pentru a ne referi la situații mai concrete, ne putem întreba: Este posibilă reducerea penalităților pentru neîndeplinirea obligațiilor fiscale prin prisma principiului proporționalității? Este echitabilă soluția legiuitorului de a restrânge dreptul de acces la justiție al contribuabilului, impunând acestuia să aștepte 6 luni pentru soluționarea contestației fiscale, astfel încât să poată promova acțiunea în anularea actului administrativ fiscal? Sunt protejate corespunzător drepturile și interesele debitorului în faza executării silită a creanțelor fiscale, în situația în care legea nu îi permite să solicite suspendarea provizorie a executării? Este rezonabil ca persoanei să i se pretindă plata unei cauțiuni semnificative pentru a putea obține suspendarea executării unui act administrativ fiscal? Este rezonabil ca executarea silită a creanțelor fiscale să se facă fără încuviințarea instanței de judecată? Este potrivit ca legiuitorul să nu fixeze o limită maximă pentru impozitarea imobilelor, lăsând această atribuție la aprecierea exclusivă a autorităților publice locale? Este justă sancționarea contribuabililor pentru neîndeplinirea obligațiilor fiscale în situația în care organele fiscale nu îi informează pe aceștia în legătură cu obligațiile care le revin potrivit legii?

Ne putem imagina și alte situații care, în prezent, reprezintă provocări la nivel global din perspectiva principiului proporționalității care, desigur, nu poate fi privit izolat, ci numai în relație cu celelalte principii ale dreptului. Spre exemplu: Ar fi bună o măsură fiscală de impozitare ridicată a autovehiculelor astfel încât statul să descurajeze semnificativ achiziționarea acestora, cu scopul legitim de a proteja mediul înconjurător și sănătatea publică? Ar fi potrivită o măsură a statului de legalizare a drogurilor ușoare în scopul comercializării acestora într-un mediu controlat și reducerii vânzării lor pe piața neagră, în vederea protejării populației?

Fiindcă aceste subiecte sunt de o sensibilitate deosebită, nu ne permitem să avansăm concluzii sau să exprimăm opinii cu valoare de adevăr, însă invităm, prin intermediul acestora, la reflecții și dezbateri.