

ANALIZĂ CRITICĂ A CONSIDERENTELOR DECIZIEI CURȚII CONSTITUȚIONALE NR. 799/2011 PRIVIND PROIECTUL LEGII DE REVIZUIRE A CONSTITUȚIEI¹

Ion RUSU*

Abstract

The criticism on establishing a unicameral parliament that the Constitutional Court has accepted is based on the historical tradition of a bicameral parliament, on the operation of the principle of balance of powers in a constitutional state which is stipulated in art. 1 paragraph 4 of the Constitution and on the functioning of the bicameralism in the comparative law.

The addition brought by art. 85 which states: "The proposal of the Prime Minister on the revocation and appointment of members of the Government can be done only after prior consultation with the President" is unconstitutional as the Prime Minister reports only to the Parliament that gave him its vote of confidence. If he reported to the President, it would be necessary to consult him first. The Court in its jurisprudence affirms the need to respect the principle of separation and balance of powers, by declaring the constitutionality of the amendment, reverses this balance, giving the President strong powers and does not take note of the art. 80 paragraph 2 on the President's function of mediation between the state powers as well as between the state and society.

The amendment of art. 95 which reads: "For having committed serious acts infringing the Constitution, the President of Romania may be suspended from office by the Parliament, by a majority vote of its members, after obtaining the mandatory approval of the Constitutional Court on the seriousness of the offenses and the violation of the Constitution" is unconstitutional because:

- it prejudices the principle of separation and balance of powers between the Parliament and the President if the Parliament is restricted in its right of suspension by the opinion of the Court;*
- instead of ensuring the supremacy of the Constitution, the Court stands above the Parliament through its opinion, although even after the proposed revision The Parliament still remains the supreme representative body of the Romanian people and the sole legislative authority of the country (article 61 paragraph 1);*
- it is inadmissible that an authority appointed by the Parliament and the President, which has indirect representativeness, may be able to censor the political activity of the Parliament and thus has the political responsibility of the President blocked.*

Keywords: *the criticism, decision, Constitutional Court, revision, Constitution.*

Față de obiectul lucrării noastre, vom prezenta numai cazurile pe care Curtea le-a considerat constituționale dar pe care noi le apreciem că fiind neconstituționale.

¹ Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 440/23.06.2011.

* Conferențiar universitar, dr., Universitatea „George Bacovia”, Bacău, consilier I.R.D.O.

De aceea, vom prezenta rezolvarea pronunțată de Curte pentru fiecare caz în parte, urmat de considerentele constituționale care determină neconstituționalitatea inițiativei de revizuire. Aceste critici sunt următoarele:

A. Analiza propunerii de modificare a structurii Parlamentului

Alineatul (2) al articolului 61 se modifica astfel: “(2) Parlamentul este alcătuit dintr-o singură Cameră.”

Față de această propunere, Curtea s-a pronunțat astfel:

Examinând conținutul proiectul legii de revizuire, precum și expunerea de motive care îl însoțește, se observa că cea mai amplă modificare propusă privește trecerea la un Parlament unicameral și stabilirea unui număr de maximum 300 de parlamentari, cu recorelarea în mod corespunzător a textelor constituționale care fac referire la Parlament, deputați, senatori și procedura legislativă.

Curtea constata mai întâi ca modificarea propusă în acest sens este în concordanță cu rezultatul referendumului național din 22 noiembrie 2009, inițiat de Președintele României și confirmat de Curtea Constituțională prin Hotărârea nr. 37 din 26 noiembrie 2009², prin care Curtea a reținut că, “dintre voturile valabil exprimate, 72,31% au fost pentru răspunsul <<DA>> la întrebarea <<Sunteți de acord cu trecerea la un Parlament unicameral în România?>>, iar 83,31% dintre voturile valabil exprimate au fost pentru răspunsul <<DA>> la întrebarea <<Sunteți de acord cu reducerea numărului de parlamentari la maximum 300 de persoane?>> Prin urmare, majoritatea participanților la vot a ales la ambele întrebări răspunsul afirmativ.”

Această modificare nu pune în discuție niciuna dintre limitele revizuirii prevăzute de art. 152 din Constituție, ci reprezintă exclusiv o opțiune politică asupra căreia se vor pronunța participanții la procedura de revizuire a Constituției.

Nu trebuie ignorate totuși, în exprimarea acestei opțiuni, tradiția statului român și avantajele pe care le oferă o structură bicamerală a Parlamentului în raport cu cea unicamerală.

Curtea reține în acest sens ca, în mod tradițional, Parlamentul României a avut o structură bicamerală. Această structură a forului legiuitor, consacrată în anul 1864, prin “Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris” al domnitorului Alexandru Ioan Cuza, a continuat să existe sub imperiul Constituțiilor din 1866, 1923 și 1938, fiind întreruptă doar în perioada regimului comunist, când reprezentanta națională era unicamerală – Marea Adunare Națională. După revoluția din decembrie 1989, prin Decretul-lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 35 din 18 martie 1990, act în baza căruia s-au organizat alegerile din mai 1990, a fost reintrodusa formula bicameralismului. Constituția din 1991 a preluat, cu unele modificări, această structură a Parlamentului, menținută cu prilejul revizuirii Legii fundamentale din anul 2003. Modificarea textelor incidente în materie, realizată cu prilejul revizuirii, a vizat doar trecerea la un sistem de bicameralism funcțional.

Avantajele pe care structura bicamerală a forului legiuitor le prezintă sunt evidente. Astfel, se evita concentrarea puterii în Parlament, întrucât Camerele acestuia

² Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 923 din 30 decembrie 2009.

se vor împiedica reciproc să devină suport al unui regim autoritar. Totodată, se asigura dezbatere și un cadru de analiza succesivă a legilor de către două corpuri diferite ale forului legiuitor, ceea ce oferă o mai mare garanție a calității actului legislativ. Adoptarea legilor în cadrul unui Parlament unicameral se face după mai multe "lecturi" succesive ale unui text, astfel cum, de altfel, se propune și în prezentul proiect de revizuire a Constituției. Fiind realizate însă de același corp legiuitor, lecturile pot deveni o formalitate artificială, sau pot fi suprimate din rațiuni de urgență. Bicameralismul determină ca a doua lectură a legii să se facă, întotdeauna, de o altă adunare, ceea ce este de natură să determine o percepție critică accentuată. Se oferă astfel oportunitatea unei mai bune cooperări critice, a dezbaterii comune și colective de luare a deciziilor, conferindu-se amploare formării voinței statului parlamentar. În plus, bicameralismul minimizează riscul dominației majorității, favorizând dialogul între majoritățile din cele două Camere, precum și între grupurile parlamentare. Cooperarea și supervizarea legislativă sunt extinse în acest mod, demonstrându-se astfel ca sistemul bicameral este o formă importantă a separației puterilor, care nu funcționează doar între puterile legislativă, executivă și judecătorească, ci și în interiorul celei legislative.

Atât tradiția care, fiind legată de ființa statului român, îl definește și îl reprezintă, cât și avantajele enunțate constituie puternice motive de reflecție cu prilejul opțiunii pentru una dintre cele două formule: unicameralism sau bicameralism.

Analizând considerentele deciziei constatăm că acestea nu conțin nici o poziție a Curții, aceasta limitându-se să prezinte rezultatele referendumului din 2009 dar să ofere apoi și avantajele sistemului bicameral.

Față de problema Parlamentul unicameral sau bicameral, doctrina a reținut:

Există și parlamente unicamerale în țări cu tradiție democratică și regimuri politice consolidate (Finlanda, Portugalia, Danemarca, Grecia, Ungaria).

Doctrina a argumentat parlamentul unicameral având în vedere urgența procedurii legislative și eforturile financiare mai mici în statele unitare, întrucât în statele federale obligatoriu trebuie să funcționeze parlamentul bicameral.

România, stat unitar, argumentează în principal parlamentul bicameral pe tradiția istorică.

În favoarea bicameralismului, apreciem că ar fi și următoarele considerente:

Asigurarea funcționării principiului echilibrului puterilor în stat stipulat în art. 1, alin. 4 din Legea fundamentală. Un parlament unicameral poate nu ar reuși să echilibreze influența Guvernului (susținut de Președintele care desemnează candidatul pentru funcția de prim-ministru), în timp ce ministrul justiției, membru al Guvernului, propune conducerea Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție; Invers, doctrina constituțională apreciază că a doua Cameră, Senatul, se constituie în contrapondere alături de Guvern atunci când prima Cameră (Camera Deputaților) ar avea o influență prea mare. Trebuie să avem în vedere durabilitatea Constituției în timp, faptul că Legea fundamentală trebuie să asigure bună desfășurare a relațiilor sociale. Ori nu se știe cum va evolua exercitarea puterii în fiecare guvernare care apare după un ciclu electoral, ce raporturi între autoritățile publice pot să apară, uneori datorită unor conjuncturi și interese de moment ale clasei politice românești, încă din păcate, în formare;

Costurile financiare prea ridicate cu funcționarea celei de-a două Camere, ar putea fi eliminate prin stipularea expresă în Constituție a numărului parlamentarilor. Legea fundamentală română s-ar alinia astfel constituțiilor statelor democratice (Belgia, Spania, Grecia, Italia, Olanda, Portugalia, Suedia, Danemarca). Este adevărat că și reducerea numărului de deputați și senatori (220 și 110) așa cum se propusese în proiectul de revizuire a Constituției ar fi o soluție ideală pentru scăderea cheltuielilor publice.

În dreptul comparat, bicameralismul se manifestă astfel:

Art. 70 din Constituția Italiei reglementează că funcția legislativă este exercitată prin cele două Camere, Camera Deputaților și Senatul.

Constituția Spaniei, prevede tot două Camere – Congresul Deputaților și Senatul.

Constituția Belgiei dispune în art. 36 că puterea legiuitoare federală se exercită în colectiv, de Rege, de Camera Reprezentanților și de Senat, în anumite domenii (conf. art. 74) puterea legislativă exercitându-se de Rege și Camera Reprezentanților.

În Germania, procedura legislativă impune mai întâi adoptarea legilor federale de Bundestag, după care președintele acestuia le trimite către cealaltă Cameră – Bundesratul.

În S.U.A., Congresul (Parlamentul) este compus din Camera Reprezentanților și Senat, ambele cu atribuții egale în procedura legislativă.

Constituția Japoniei stipulează că un proiect devine lege dacă a fost votat de ambele Camere³.

Față de rezultatele referendumului din 2009 organizat de Președintele României, exprimăm rezerve întrucât acestea au fost influențate atât datorită datei de organizare – a coincid cu alegerile prezidențiale, cât mai ales de conținutul întrebărilor: Sunteți de acord cu trecerea la un Parlament unicameral în România? Sunteți de acord cu reducerea numărului de parlamentari la maximum 300 de persoane?

Așa cum a concluzionat analiza sociologică au fost întrebări sugestive și rezultatul referendumului a fost viciat.

Invocând tocmai necesitatea echilibrului puterilor – asigurată de a doua cameră, alături de prima cameră și contra balansând astfel puterea executivă care este bicefală în România (Președinte + Guvern), Curtea ar fi trebuit să declare neconstituționalitatea modificării structurii Parlamentului în sistem monocameral.

B. Referitor la completarea art. 85 cu un nou alineat (2¹), potrivit căruia “Propunerea primului-ministru de revocare și de numire a unor membri ai Guvernului se poate face numai după consultarea prealabilă a Președintelui”, Curtea a reținut în argumentarea soluției sale, următoarele:

- Articolul 85 din Constituția României prevede 3 cazuri în care Președintele României numește Guvernul [alin. (1)] sau numai pe unii membri ai Guvernului [alin. (2) și (3)]. În cazul prevăzut la alin. (1) numirea are loc pe baza votului de încredere acordat de Parlament în conformitate cu prevederile art. 103 din Legea fundamentală, iar în cazul prevăzut la alin. (3), pe baza aprobării Parlamentului, acordată la propunerea primului-ministru. Actul juridic în baza căruia Președintele României face numirile este hotărârea Parlamentului, adoptată în condițiile art. 85 alin. (1), ale art.

³ I. Rusu, *Sisteme constituționale de administrație publică*, Lumina Lex, București, 2008, pp. 235-236.

103 alin. (3) din Constituție și ale dispozițiilor corespunzătoare ale Regulamentului ședințelor comune ale Camerelor Parlamentului.

- Reglementarea consacrată în art. 85 alin. (2) al aceluiași articol prevede ca “Președintele revoca și numește, la propunerea primului-ministru, pe unii membri ai Guvernului”. Interpretarea literală a textului impune concluzia că, în acest caz, Președintele nu execută o hotărâre a Parlamentului, ci se afla în situația de a decide el însuși numirea unor miniștri, la propunerea primului-ministru. Actul de decizie în această fază fiind prin definiție un act de voință, este evident că Președintele are libertatea de a primi propunerea primului-ministru sau de a-i cere să facă o altă propunere.

- Prin Decizia nr. 98 din 7 februarie 2008⁴ asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natura constituțională dintre Președintele României și Guvernul României, formulată de primul-ministru Calin Popescu-Tariceanu, Curtea Constituțională a constatat că “soluția prevăzută la art. 85 alin. (2) din Constituție reprezintă o aplicație a concepției legiuitorului constituant care a stat la baza principiului echilibrului puterilor în stat, consacrat în art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală, principiu aplicat, în egală măsură, în modul de atribuire și de exercitare a competențelor tuturor autorităților publice, inclusiv a celor care fac parte din aceeași putere, dintre cele 3 prevăzute de textul menționat. Pe baza acestui principiu, pentru evitarea blocajelor instituționale și pentru buna lor funcționare, autoritățile publice au obligația să colaboreze.” De asemenea, Curtea Constituțională a constatat că “raporturile dintre Președintele României și primul-ministru nu pot fi pur formale. De aceea, verificarea îndeplinirii condițiilor de numire în cazurile prevăzute de art. 85 alin. (2) din Constituție intra în competența Președintelui României la exercitarea, pentru prima dată, de către primul-ministru, a dreptului de a propune. Limitarea la o singură respingere a propunerii se justifica prin faptul că, în continuare, răspunderea pentru o altă nominalizare revine, în exclusivitate, primului-ministru”.

În consecință, Curtea Constituțională, apreciind că una dintre condițiile realizării obiectivelor fundamentale ale statului român, definite în textul citat, o constituie buna funcționare a autorităților publice, cu respectarea principiilor separației și echilibrului puterilor, fără blocaje instituționale, a constatat că, în aplicarea art. 85 alin. (2) din Constituție, “Președintele României, neavând drept de veto, poate să ceară primului-ministru o singură dată, motivat, să facă o nouă propunere de numire a altei persoane în funcția de ministru. Motivele cererii Președintelui României nu pot fi cenzurate de primul-ministru, care nu are decât dreptul de a propune Președintelui numirea unui ministru, iar nu și competență decizională. Ca și în cazul exercitării celorlalte atribuții prevăzute în Constituție, Președintele rămâne răspunzător politic, în fata electoratului, pentru modul în care a motivat refuzul de a da curs propunerii primului-ministru, după cum primul-ministru și Guvernul rămân răspunzători politic în fata Parlamentului.”

- Luând în considerare argumentele reținute de Curtea Constituțională cu prilejul pronunțării deciziei mai sus menționate, completarea textului constituțional în sensul consultării Președintelui de către primul-ministru înaintea propunerii de revocare sau

⁴ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 140 din 22 februarie 2008.

de numire a unor membri ai Guvernului constituie consacarea în norma constituțională a soluției pronunțate de Curtea Constituțională.

Apreciem că soluția de constituționalitate a modificării textului art. 85 alin 2 în sensul “Propunerea primului-ministru de revocare și de numire a unor membri ai Guvernului *se poate face numai după consultarea prealabilă a Președintelui*”(subl. ns. I.R.), este neconstituțională din următoarele motive:

- motivarea Curții nu are în vedere tocmai raporturile dintre Președinte și primul-ministru, așa cum rezultă ele din ansamblul reglementărilor constituționale. Astfel:

a) Președintele României nu are drept de inițiativă legislativă, acest drept aparținând Guvernului, parlamentarilor și unui număr de 100.000 de cetățeni cu drept de vot (art. 74 alin. 1 din Constituție).⁵

b) Deși Președintele este unul din subiectele care are inițiativa revizuirii Constituției, nu poate exercita acest drept din proprie inițiativă, ci numai la propunerea Guvernului.

c) Președintele încheie tratate internaționale în numele României, *acestea fiind negociate de guvern și pentru a produce efecte juridice trebuie să le supună spre ratificare Parlamentului, în termen rezonabil* (art. 91 alin. 1).

d) La propunerea Guvernului, Președintele acreditează și recheamă reprezentanții diplomați ai României și aprobă înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice (art. 91 alin. 2).

e) Decretele emise de Președinte pentru exercitarea atribuțiilor referitoare la: încheierea de tratate, acreditarea și rechemarea reprezentanților diplomați, declararea mobilizării forțelor armate, respingerea agresiunii armate, instituirea stării de asediu sau a stării de urgență, conferirea decorațiilor și a titlurilor de onoare, acordarea gradelor de mareșal, general și amiral și acordarea grațierii individuale, se contrasemnează de primul ministru (art. 100 alin. 2).

f) Președintele desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru și numește Guvernul, *dar pe baza votului de încredere acordat de Parlament* (art. 85 alin. 1)⁶.

- reglementarea din art. 107 alin 1 potrivit căreia „primul-ministru conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, respectând atribuțiile ce le revin”, este elocventă în argumentarea noastră. Deci primul-ministru conducând Guvernul și coordonând activitatea membrilor acestuia va fi primul interesat în bună funcționare a acestuia pentru îndeplinirea Programului de guvernare acceptat de Parlament. Dacă primul-ministru ar răspunde în fața Președintelui, ar apărea necesară consultarea prealabilă a acestuia, însă răspunde numai în fața Parlamentului care i-a dat votul de încredere.

- deși Curtea în jurisprudența să afirmă necesitatea respectării principiului separării și echilibrului puterilor, prin declararea constituționalității modificării în sensul „Propunerea primului-ministru de revocare și de numire a unor membri ai

⁵ Președintele Italiei, republică parlamentară, autorizează prezentarea în Camere a proiectelor de lege venite de la Guvern.

⁶ I. Rusu, *Forma de Guvernământ*, Lumina Lex, București, 1997, pp. 324-325.

Guvernului se poate face numai după consultarea prealabilă a Președintelui”, răstoarnă acest echilibru punând în atribuția Președintelui prerogative puternice. Mai mult, Curtea nu are în vedere reglementarea art. 80 alin 2 privind funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate a Președintelui.

C. Referitor la modificarea și completarea art. 95 potrivit căruia:

“(1) În cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele României poate fi suspendat din funcție de către Parlament, cu votul majorității membrilor săi, după obținerea *avizului obligatoriu* al Curții Constituționale cu privire la gravitatea faptelor și încălcarea Constituției.

(1¹) Continuarea procedurii de suspendare este condiționată de avizul favorabil al Curții Constituționale. Președintele poate da Parlamentului explicații cu privire la faptele ce i se impută.

(1²) În cazul unui aviz negativ din partea Curții Constituționale, procedura de suspendare va înceta.

(2) Propunerea de suspendare din funcție poate fi inițiată de cel puțin o treime din numărul parlamentarilor și se aduce, neîntârziat, la cunoștința Președintelui.”

Coroborat, se modifica și dispozițiile art. 146 lit. h), Curtea Constituțională “da aviz obligatoriu pentru propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României”.

Potrivit actualei reglementari – art. 95 alin. (1) teza întâi din Constituție, “În cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele României poate fi suspendat din funcție de Camera Deputaților și de Senat, în ședința comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor, după consultarea Curții Constituționale”. De asemenea, în conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. h), Curtea Constituțională da aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României.

Din analiza comparata a celor două texte rezulta că modificarea are ca obiect caracterul avizului solicitat Curții Constituționale în cadrul procedurii de suspendare a Președintelui.

Astfel, actuala reglementare consacră caracterul consultativ al actului Curții, Parlamentul fiind unica autoritate competența să decidă, pe baza datelor și a informațiilor care îi sunt prezentate cu ocazia dezbaterilor, asupra existenței și gravității faptelor pentru care s-a propus suspendarea din funcție a Președintelui României, în concordanță cu dispozițiile art. 95 din Constituție.

Propunerea cuprinsă în proiectul de revizuire a Constituției conferă caracter obligatoriu avizului Curții și prevede efectele juridice ale unui asemenea act. Astfel, continuarea procedurii de suspendare este condiționată de avizul favorabil al Curții Constituționale, în cazul unui aviz negativ, procedura de suspendare încetând. Analizând modificările propuse, reglementate în două alineate distincte (11) și (12), Curtea constata că dispozițiile sunt redundante, consacrand în ambele alineate același efect: continuarea procedurii de suspendare numai în cazul avizului favorabil, respectiv încetarea acesteia în cazul avizului negativ. Consacrarea expresă a celor

două tipuri de avize se poate întemeia pe împrejurarea ca numai avizul negativ are un efect imediat, fiind de natură să împiedice continuarea procedurii de suspendare a Președintelui în fața Parlamentului. În situația în care avizul Curții Constituționale este unul favorabil, este de neconceput maniera în care acest act ar obliga în vreun fel Parlamentul în luarea unei decizii prin votul majorității membrilor săi. Mai mult, într-o atare situație, avizul Curții Constituționale ar conduce direct la organizarea referendumului, rolul Parlamentului limitându-se doar la inițierea procedurii de suspendare.

Date fiind aceste considerații, propunem eliminarea sintagmei “obligatoriu” din cuprinsul prevederilor constituționale, reglementarea expresă a efectului extinctiv al avizului negativ al Curții Constituționale cu privire la procedura de suspendare a Președintelui fiind suficientă.

În altă ordine de idei, modificarea operată atribuie efecte determinante avizului Curții Constituționale, sporind rolul acestei instituții în cadrul procedurii de suspendare a Președintelui. În exercitarea competenței atribuite de Constituție, respectiv analizarea săvârșirii unor fapte grave prin care Președintele încalcă prevederile Constituției și pronunțarea unei soluții cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională își asuma rolul de garant al supremației Constituției. În virtutea acestei calități, Curtea este unica autoritate care se poate pronunța asupra faptelor de încălcare a ordinii juridice constituționale la care se referă art. 95 alin. (1) din Legea fundamentală, precum actele de decizie sau sustragerea de la îndeplinirea unor acte de decizie obligatorii, prin care Președintele României ar împiedica funcționarea autorităților publice, ar suprima sau ar restrânge drepturile și libertățile cetățenilor, ar tulbura ordinea constituțională ori ar urmări schimbarea ordinii constituționale sau alte fapte de aceeași natură care ar avea sau ar putea avea efecte similare.

Analizând argumentele Curții pentru demonstrarea constituționalității avizului Curții, constatăm neconstituționalitatea acestora, după cum urmează:

- Curtea pentru a „mai diminua” neconstituționalitatea propunerii opinează că trebuie eliminată sintagma „obligatoriu” de la termenul aviz. Aceasta însă nu schimbă sensul modificării, deoarece suspendarea Președintelui rămâne condiționată de avizul Curții;

- se aduce atingere principiului constituțional al separației și echilibrului puterilor între Parlament și Președinte, dacă Parlamentul este condiționat în actul de suspendare de avizul Curții;

- în loc să garanteze supremația Constituției, Curtea se situează prin avizul său deasupra Parlamentului, deși acesta a rămas și după propunerea de revizuire organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării (art. 61 alin 1);

- este inadmisibil ca o autoritate numită de Parlament și Președinte, cu reprezentativitate indirectă, să cenzureze activitatea politică a Parlamentului și astfel, răspunderea politică a Președintelui să fie blocată;

- deși în jurisprudența să Curtea pretinde că spune numai dreptul, modificarea propusă demonstrează și o interpretare politică spre care alunecă aceasta, contrar dispozițiilor art. 142 alin 1 potrivit căruia Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției;

- modul de redactare a modificării propuse demonstrează imposibilitatea realizării suspendării. Astfel, în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele României poate fi suspendat din funcție de către Parlament, cu votul majorității membrilor săi, după obținerea avizului obligatoriu al Curții Constituționale *cu privire la gravitatea faptelor și încălcarea Constituției* (subl. ns. I.R.). Rezultă că avizul Curții care califică gravitatea faptelor și încălcarea Constituției poate să fie numai în sensul respingerii și, deci răspunderea politică a Președintelui să fie blocată;

- avizul Curții blochează manifestarea suveranității poporului, întrucât suspendarea este numai procedura premergătoare a demiterii Președintelui prin referendum de către popor. Prin urmare, în loc să funcționeze democrația constituțională (puterea poporului exercitată conform Constituției – art. 1 alin 4), Curtea prin avizul său împiedică exercitarea efectivă suveranității naționale, încălcându-se art. 2 alin 1 și art. 95 alin 3:

„Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum”.

„Dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, în cel mult 30 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui”.

Din cele prezentate, modificarea propusă a caracterului facultativ al avizului Curții, este neconstituțional⁷.

D. Modificarea alineatului (5) al articolului 115 astfel:

“(5) Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbateri la Parlament și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Parlamentul, dacă nu se afla în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere. Ordonanța de urgență cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută la articolul 76 alineatul (1).”

Față de revizuirea propusă, Curtea a exprimat următoarele considerente:

- Examinând celelalte dispoziții ale proiectului legii de revizuire, Curtea constata că recorelarea, din perspectiva acestei propuneri, a textelor constituționale, a determinat modificarea următoarelor articole din Constituție: art. 37 alin. (2) – Dreptul de a fi ales, art. 60 – Raportul în fața Parlamentului, art. 61 alin. (2) – Rolul și structura Parlamentului; art. 62 – Alegerea Camerelor, devenit Alegerea Parlamentului, art. 63 alin. (1), (2) și (4) – Durata mandatului, art. 64 – Organizarea internă, art. 65 – Ședințele Camerelor, devenit Ședințele Parlamentului, art. 66 – Sesiuni, art. 67 – Actele juridice și cvorumul legal, art. 68 – Caracterul public al ședințelor (abrogat), Titlul III, Capitolul I, titlul Secțiunii a doua – Statutul deputaților și senatorilor, devenit Statutul parlamentarilor, art. 69 alin. (1) – Mandatul reprezentativ, art. 70 – Mandatul deputaților și senatorilor, devenit Mandatul parlamentarilor, art. 71 alin. (1) și (2) – Incompatibilități, art. 72 – Imunitatea parlamentară, art. 73 alin. (3) lit. c) – Categoriile de legi, art. 74 alin. (1), (3), (4) și (5) – Inițiativa legislativă, art. 75 – Sesizarea Camerelor – abrogat; art. 76 – Adoptarea

⁷ I. Rusu, *Analiză critică a actelor Curții Constituționale*, Universul Juridic, București, 2012, pp. 113-115.

legilor și hotărârilor, art. 77 alin. (2) – Promulgarea legii, art. 82 alin. (2) – Validarea mandatului și depunerea jurământului, art. 89 alin. (1) – Dizolvarea Parlamentului, art. 95 – Suspendarea din funcție, art. 96 alin. (1) și (2) – Punerea sub acuzare, art. 98 – Interimatul funcției, art. 103 alin. (2) și (3) – Investitura, art. 105 alin. (1) – Incompatibilități, art. 107 alin. (1) – Primul-ministru, art. 111 alin. (1) – Informarea Parlamentului, art. 112 – Întrebări, interpelări și moțiuni simple, art. 113 – Moțiunea de cenzură, art. 114 – Angajarea răspunderii Guvernului, art. 115 alin. (5) – *Delegarea legislativă*, art. 133 alin. (2) – Rolul și structură [Consiliului Superior al Magistraturii], art. 140 alin. (3) – Curtea de Conturi, art. 142 alin. (3) – Structura [Curții Constituționale], art. 146 lit. a), b), c) și e) – Atribuții [ale Curții Constituționale], art. 148 – Integrarea în Uniunea Europeană, art. 150 alin. (1) – Inițiativa revizuirii, art. 151 alin. (1) și (2) – Procedura de revizuire.

Printre modificările considerate ca necesare, Curtea apreciază și pe cele referitoare la art. 115 alin. (5) – *Delegarea legislativă*, deși așa cum vom demonstra în continuare nu există legătură între art. 115 alin 5 și art. 114.

Apoi Curtea, constată că celelalte prevederi din proiectul de lege pentru revizuirea Constituției nu contravin dispozițiilor constituționale, potrivit punctului 8 din dispozitivul deciziei.

Față de modificarea propusă a art. 115 alin 5, exprimăm următoarele critici:

1. Curtea își încalcă jurisprudența referitoare la respectarea principiului fundamental al separării și echilibrul puterilor în stat prevăzut în art. alin 4.

2. Prin declararea constituțională a modificării art. 115 alin 5, Curtea nesocotește dispozițiile art. 61 alin 1 potrivit cărora „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și *unica autoritate legiuitoare a țării*” (sublin. ns. I.R.). Permițând Guvernului să adopte la nesfârșit ordonanțe de urgență întrucât în textul modificat nu se mai prevede situația excepțională care determină această opțiune a Guvernului, Curtea transformă Parlamentul într-o anexă a acestuia.

3. Curtea se contrazice față de propriile susțineri referitoare la modificarea dispozițiilor constituționale privind angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului. Astfel în revizuirea art. 114, se propune următorul text:

“(1) Guvernul își poate angaja răspunderea în fata Parlamentului, o singură dată pe sesiune, asupra unui program, a unei declarații de politica generală sau a unui proiect de lege.”

(1¹) Limitarea angajării răspunderii prevăzută la alineatul (1) nu se aplică în cazul proiectului bugetului de stat și celui al asigurărilor sociale de stat.

(4) În cazul în care Președintele României cere reexaminarea legii adoptate potrivit alineatului (3), dezbaterile și votul se vor face de către Parlament, într-o singură lectură, pe articolele sesizate, urmate de votul final pe întreaga lege.”

În ceea ce privește Constituția României, Curtea constata următoarele:

Dispozițiile cuprinse în art. 114 reprezintă corespondentul art. 49 paragraful 3 din Constituția franceză în formularea anterioară revizuirii constituționale ce a avut loc în anul 2008.

Interpretând dispozițiile textului constituțional, Curtea, prin jurisprudența să, a impus anumite condiții în care Guvernul își poate angaja răspunderea în fața

Parlamentului. Astfel, Guvernul are îndrituirea constituțională de a-și angaja răspunderea în următoarele condiții, respectiv:

- existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea;
- necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate;
- importanța domeniului reglementat;
- aplicarea imediată a legii în cauză.

În analiza Curții se arată:

„Interpretând dispozițiile textului constituțional, Curtea, prin jurisprudența să, a impus anumite condiții în care Guvernul își poate angaja răspunderea în fata Parlamentului. Astfel, Guvernul are îndrituirea constituțională de a-și angaja răspunderea în următoarele condiții, respectiv:

- existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea;
- necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate;
- importanța domeniului reglementat;
- aplicarea imediată a legii în cauză”.

Rezultă necesitatea existenței unei urgențe în adoptarea măsurilor. Dacă ar exista o astfel de urgență, ea trebuie reliefată și, mai ales argumentată, așa cum obligă textul constituțional în vigoare. Constatăm că în proiectul analizat nu se stipulează expres „situația extraordinară”. Exemplificăm Decizia C.C. nr. 14/2011 și Decizia C.C. nr. 919/2011⁸.

4. Dacă în reglementarea actuală a adoptării ordonanțelor de urgență ale Guvernului când trebuie demonstrată situația excepțională, s-a recurs la adoptarea celor mai multe ordonanțe de urgență din istoria postdecembristă, ne întrebăm ce va fi când Guvernul nu mai este obligat să demonstreze necesitatea recurgerii la o astfel de măsură?

5. Curtea motivează constituționalitatea modificării în discuție prin „recorelarea, din perspectiva acestei propuneri, a textelor constituționale” și atât. Cu ce anume text și mai ales pentru ce motive, Curtea nu spune nimic. Așa cum am demonstrat, prin restrângerea posibilității angajării răspunderii Guvernului, Curtea permite la nesfârșit adoptarea ordonanțelor de urgență.

6. Eventualei motivații că modificarea propusă trebuie adoptată cu majoritatea parlamentarilor specifică legii organice, îi opunem respectarea procedurii legislative obișnuite de dezbateră a proiectelor de lege în Parlament și respectarea astfel a raportului majoritate-opoziție parlamentară conform voinței poporului. Aceasta este cu adevărat respectarea principiului fundamental al separării și echilibrul puterilor în stat.

7. Față de cele prezentate, opinăm că modificarea art. 115 alin 5 cu noul text propus este neconstituțional.

⁸ Publicate în Monitorul Oficial al României nr. 266/2011 și respectiv Monitorul Oficial al României nr. 504/2011.

E. Referitor la completarea art. 126 alin. (6):

“(6) Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, a actelor de comandament cu caracter militar, precum și a celor care privesc politicile fiscale și bugetare ale Guvernului, în condițiile legii contenciosului administrativ. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.”

Argumentele pentru care Curtea apreciază constituționalitatea modificării art. 126 alin 6 în sensul exceptării de la controlul pe calea contenciosului administrativ al actelor administrative care privesc politicile fiscale și bugetare ale Guvernului, în condițiile legii contenciosului administrativ, sunt:

- În urma revizuirii Constituției din anul 2003, la articolul 126 a fost introdus un nou alineat, alin. (6), care stabilește că instanțele judecătorești, pe calea contenciosului administrativ, exercita controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, control care este garantat și de la care fac excepție în mod absolut numai două categorii de acte – cele de comandament cu caracter militar și cele care privesc raporturile cu Parlamentul – care, prin natura lor, nu sunt supuse sub nicio formă controlului judecătoresc.

- Din punct de vedere constituțional, art. 126 alin. (6) este singurul sediu al materiei cu privire la actele administrative exceptate de la controlul judecătoresc, norma fiind de strictă interpretare, întrucât constituie o derogare de la principiul liberului acces la justiție.

- Propunerea de completare a alineatului (6) vizează o nouă excepție de la controlul judecătoresc și anume actele administrative care privesc politicile fiscale și bugetare ale Guvernului.

- Cu privire la politica fiscală și bugetară a Guvernului, reținem ca, potrivit dispozițiilor art. 137 alin. (1) din Constituție, “Formarea, administrarea, întreținerea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege”. De asemenea, potrivit art. 139 alin. (1), “Impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc numai prin lege”.

- În ceea ce privește conceptul de “lege”, prin Decizia nr. 120 din 16 martie 2004⁹, Curtea a reținut că acesta “are mai multe înțelesuri în funcție de distincția ce operează între criteriul formal sau organic și cel material.

- Potrivit primului criteriu, legea se caracterizează ca fiind un act al autorității legiuitoare, ea identificându-se prin organul chemat să o adopte și prin procedura ce trebuie respectată în acest scop. Această concluzie rezulta din coroborarea dispozițiilor art. 61 alin. (1) teza a doua din Constituție, republicata, conform căreia <<Parlamentul este [...] unica autoritate legiuitoare a țării>> cu prevederile art. 76, 77 și 78, potrivit căreia legea adoptată de Parlament este supusă promulgării de către Președintele României și intră în vigoare la trei zile după publicarea ei în Monitorul

⁹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 296 din 5 aprilie 2004

Oficial al României, dacă în conținutul său nu este prevăzută o altă dată ulterioară. Criteriul material are în vedere conținutul reglementării, definindu-se în considerarea obiectului normei, respectiv a naturii relațiilor sociale reglementate.

- În ceea ce privește ordonanțele Guvernului, Curtea reține ca, elaborând astfel de acte normative, organul administrativ exercita o competență prin atribuire care, prin natura ei, intra în sfera de competență legislativă a Parlamentului. Prin urmare, ordonanța nu reprezintă o lege în sens formal, ci un act administrativ de domeniul legii, asimilat acesteia prin efectele pe care le produce, respectând sub acest aspect criteriul material.

În consecință, întrucât un act juridic normativ, în general, se definește atât prin formă, cât și prin conținut, legea, în sens larg, deci cuprinzând și actele asimilate, este rezultatul combinării criteriului formal cu cel material”.

Date fiind argumentele expuse în prealabil, actul administrativ care privește politicile fiscale și bugetare ale Guvernului îl poate constitui în exclusivitate o ordonanță a Guvernului. O interpretare contrară este de natură a încălca prevederile art. 137 alin. (1) și art. 139 alin. (1) din Constituție.

- Pe de altă parte, necircumscrierea noțiunii de “act administrativ” prin norma constituțională, coroborată cu sintagma “în condițiile legii contenciosului administrativ” este susceptibilă de interpretarea conform căreia această lege poate stabili care acte pot face obiectul controlului judecătoresc, respectiv care acte administrative pot fi exceptate de la acest control. Or, o atare interpretare, care ar conferi legiuitorului ordinar ca, prin intermediul unei legi infraconstituționale, să adauge la Constituție noi cazuri de acte administrative exceptate de la controlul judecătoresc, contravine principiului constituțional consacrat de art. 1 alin. (5) referitor la supremația Constituției, precum și principiului prevăzut de art. 21 privind accesul liber la justiție și, implicit, art. 152 alin. (2) care stabilește interdicția revizuirii prevederilor constituționale care ar avea ca efect suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

- Pe de altă parte, întrucât norma propusă prin legea de revizuire stabilește doar domeniul de reglementare – politicile fiscale și bugetare ale Guvernului, competența de a reglementa sfera actelor administrative supuse controlului judecătoresc aparține în exclusivitate legiuitorului, primar sau delegat. Or, în cazul acestuia din urmă – Guvernul, exista posibilitatea unei suprapunerii de calități: aceea de legiuitor care stabilește actele administrative excluse de la controlul judecătoresc și aceea de emitent al respectivelor acte, ceea ce contravine principiului separației puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție.

- Mai mult, nici sub aspectul previzibilității, norma infraconstituțională care ar reglementa sfera actelor administrative exceptate de la controlul judiciar nu corespunde exigențelor constituționale și convenționale, întrucât lasa la latitudinea legiuitorului ordinar modificarea acestei sfere, împrejurare care poate genera discriminări între cetățeni.

Față de constituționalitatea modificărilor propuse formulăm următoarele critici:

1. Curtea recunoaște ca formarea, administrarea și controlul resurselor financiare ale statutului, respectiv impozitele și taxele se stabilesc numai prin lege,

citând și textele constituționale în materie – art. 137 alin 1 și art. 139 alin1 din Constituție:

- Formarea, administrarea, întrebuințarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege;

- Impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc numai prin lege.

În sprijinul susținerilor, invoca și Decizia nr.120/2004, care atribuie legii “mai multe înțelesuri, funcție de distincția care operează între criteriul organic și material”.

Apoi, Curtea motivează ca urmare competenței de atribuire către Guvern, „ordonanța acestuia este asimilată prin efectele pe care le produce, respectând criteriul material”.

Potrivit interpretării Curții, legea în sens larg, cuprinzând și actele asimilate, este rezultatul combinării criteriului formal cu cel material, și deci singurul act administrativ „care privește politicile fiscale ale Guvernului”, îl poate constitui în exclusivitate ordonanța Guvernului.

Curtea argumentează necesitatea modificării Constituției, în acest sens, prin posibilitatea legiuitorului ordinar de a adăuga la Constituție noi acte administrative exceptate de la controlul judecătoresc.

Conform interpretării Curții - „pentru că eventual, legiuitorul ordinar să poată interzice controlul în contencios administrativ, Curtea aprobă ca în textul Constituției să se interzică expres controlul în contencios administrativ al actelor privitoare la politici fiscale”.

Așadar, o eventuală și posibilă modificare a legii, este contracarata printr-o revizuire a Constituției!!!

2. Este mai grav ca prin aceasta exceptare de la controlul în contencios administrativ, stipulat expres în proiectul de revizuire, se încalcă dispozițiile art. 21 privind liberul acces la Justiție:

- Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime.

- Nici o lege nu poate îngreși exercitarea acestui drept.

Dacă nicio lege nu poate îngreși accesul liber la Justiție, cum poate Curtea să susțină că e posibil ca printr-o lege viitoare, să se interzică controlul în contencios administrativ?! Și dacă s-ar întâmpla acest lucru, incert în argumentația Curții, nu ar interveni controlul prin excepția de neconstituționalitate a legii sau ordonanței, stipulat expres în art. 146, lit. d?

3. Curtea se contrazice oferind motivații contradictorii, care ne îndreptățesc să susținem că în realitate sprijină Guvernul, tocmai pentru ca acesta să se sustragă controlului judecătoresc al actelor administrative (ordonanțele) emise în îndeplinirea atribuțiilor legale. Așadar, argumentele Curții nesocotesc art. 21 alin 1 și 2 și art. 146, lit.d. din Constituție.

4. Curtea interpretează în extenso posibilitatea reglementării prin ordonanța a Guvernului, politicile fiscale și bugetare, deși textele constituționale interzic această reglementare. Astfel, art. 138, alin 4 dispune:

- Bugetele locale se elaborează, se aprobă și se execută în condițiile legii.

Tot așa, art. 139 alin 2 și 3, reglementează:

- Impozitele și taxele locale se stabilesc de consiliile locale sau județene, în limitele și în condițiile legii.

- Sumele reprezentând contribuțiile la constituirea unor fonduri se folosesc, în condițiile legii, numai potrivit destinației acestora.

Prin urmare, textele constituționale citate anterior, interzic reglementarea acestei materii printr-un act normativ inferior legii.

Din cele prezentate, rezulta neconstituționalitatea propunerii de revizuire a textului art. 126 alin 6 din inițiativă de revizuire.