



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
RECITĂȚURA JURISDICȚIONALĂ
4864

R O M Â N I A / 17 AUG 2020

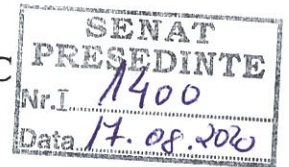
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului
Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 76112 București 40, România
Telefon: (+40-21) 313-2531 Fax: (+40-21) 312-5480
Internet : <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.1324 A/2020

464 18.08.2020

Domnului ROBERT MARIUS CAZANCIUC
VICEPREȘEDINTELE SENATULUI



În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Guvernul României referitoare la neconstituționalitatea prevederilor Legii privind unele măsuri pentru organizarea alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților, ca urmare a încetării mandatului Parlamentului ales în anul 2016.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 1 septembrie 2020, ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 15 septembrie 2020 (inclusiv, în format electronic la adresa de mail ccr-pdv@ccr.ro).

Vă asigurăm, domnule Vicepreședinte, de deplina noastră considerație.

p. PREȘEDINTE,



GHEORGHE STAN



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 1324 A / 20 20.



CABINET PRIM-MINISTRU
INTRARE Nr. 5/4320
LEGE: 14.08.2020
Data

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURA JURISDICTIONALĂ

NR. 861 / 17 AUG. 2020

Guvernul României

Prim-ministru

București

Domnului Președinte al Curții Constituționale a României

Prof. univ. dr. Valer Dorneanu

În temeiul art. 146 lit.a) din Constituția României, republicată, și al art. 15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Guvernul României formulează prezenta sesizare în vederea exercitării controlului prealabil de constituționalitate privind Legea privind unele măsuri pentru organizarea alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților, ca urmare a încetării mandatului Parlamentului ales în anul 2016 (PL-x, nr.450/2020; L464/2020) învederând următoarele aspecte de neconstituționalitate:

1. Cu privire la Expunerea de motive, apreciem necesară completarea instrumentului de prezentare și motivare cu justificări suplimentare ale soluției propuse, în acord cu dispozițiile art.31 alin.(1) din Legea nr.24/2000. Astfel, prin raportare la art.1 alin.(5) din Constituție, Curtea în jurisprudența sa (Deciziile nr. 141/2019, nr. 139/2019) a constatat neconstituționalitatea legii pentru lipsa studiilor de impact, respectiv pentru lipsa de fundamentare temeinică a reglementării. În lipsa motivării sau a caracterului sumar al acesteia, precum și în lipsa unei fundamentări temeinice, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului,

esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia, în condițiile unui pronunțat caracter tehnic al reglementării. Or, normele de tehnică legislativă prevăzute de art.6 din Legea nr.24/2000 stabilesc în mod îndubitabil obligația unei temeinice motivări a proiectului de act normativ.

Din această perspectivă Curtea Constituțională a statuat:

„În esență, argumentarea acestor susțineri vizează lipsa unei motivări "reale" a actului normativ, sens în care se invocă prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție cu raportare la prevederile Legii nr. 24/2000 cuprinse în art. 30 - Instrumentele de prezentare și motivare, art. 31 - Cuprinsul motivării și art. 32 - Redactarea motivării.

Procedând la examinarea fișei legislative a actului normativ, în mod corespunzător la Senat și la Camera Deputaților, precum și a documentelor atașate, disponibile în format electronic pe paginile de internet ale celor două Camere ale Parlamentului, Curtea constată că propunerea legislativă este însoțită de expunerea de motive. Este astfel îndeplinită, din punct de vedere formal, cerința impusă de art. 30 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, în sensul existenței unui instrument de motivare. Aplicând însă dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, cu raportare la cele ale art. 30-32 din Legea nr. 24/2000, invocate de autorii sesizării, circumscrise cerințelor de calitate și predictibilitate a legii impuse de textul constituțional de referință, Curtea constată că acestea stabilesc o serie de reguli în privința conținutului instrumentului de motivare, menite să asigure o fundamentare temeinică a proiectului de lege. Or, văzând conținutul expunerii de motive, se observă că este deficitară sub acest aspect.

Astfel, expunerea de motive cuprinde două paragrafe, din a căror redactare nu rezultă cu claritate cerințele care au reclamat intervenția normativă. Chiar dacă se invocă o serie de insuficiențe ale reglementării în vigoare, nu se face nicio mențiune cu privire la soluțiile legislative propuse, principiile de bază și finalitatea acestora, lipsind elementele de motivare prevăzute de art. 31 alin. (1)

lit. a) din Legea nr. 24/2000. Tot astfel, nu se prezintă impactul socioeconomic și nici impactul asupra sistemului juridic. Nu rezultă eventuale consultări care ar sta la baza propunerii legislative. Expunerea de motive apare astfel ca un început de instrument de motivare, în sensul că prezintă o serie de deficiențe ale legislației în vigoare, fără a cuprinde, în continuare, mențiuni referitoare la propunerea de modificare a legii. De asemenea, în cadrul dezbaterilor parlamentare, Raportul comun al Comisiei economice, industriei și servicii, al Comisiei pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital și al Comisiei juridice, de numiri, disciplină, imunități și validări din 20 februarie 2018 din Senat cuprinde o serie de amendamente admise și, respectiv, respinse, fără a se prezenta motivarea în acest sens. Deși pe parcursul procedurii legislative propunerea inițială a fost modificată substanțial, așa cum s-a arătat, nu a fost și motivată, în mod corespunzător, cu privire la soluțiile legislative propuse și adoptate.

În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. Or, explicarea clară a soluțiilor legislative propuse și a efectelor preconizate este cu atât mai necesară, din perspectiva principiului legalității invocat, în condițiile în care obiectul inițiativei legislative în această cauză apare ca fiind pronunțat tehnic, de strictă specialitate, cu efecte pe un segment sensibil al economiei de piață, și anume cel financiar-bancar, iar legea însăși este lipsită de claritate. Sub acest aspect, art. 6 din Legea nr. 24/2000 stabilește, în alin. (1), că "Proiectul de act normativ trebuie să institue reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului", iar în alin. (2) că "Pentru

fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare".

Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Astfel, de exemplu, prin Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, Curtea Constituțională a reținut că "în expunerea de motive nu se regăsește motivarea asupra niciuneia dintre soluțiile preconizate, ceea ce este contrar prevederilor constituționale și legale mai sus indicate" [ale art. 29-31 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (referitoare la motivarea proiectelor de acte normative, sub aspectul instrumentelor de prezentare și motivare, precum și al cuprinsului și redactării motivării) și ale art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală (...)]. Tot astfel, prin Decizia nr. 682 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 11 iulie 2012, Curtea a constatat că "dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare, instituie obligația fundamentării actelor normative. (...) Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, pentru motivele arătate, încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) potrivit cărora, «În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie», precum și ale art. 147 alin. (4) potrivit cărora deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii." (pct. 2.21 și 2.22) Față de obiectul inițiativei legislative, pronunțat tehnic, de strictă specialitate, Curtea constată că și în prezenta cauză motivarea formală, fără o temeinică fundamentare a legii criticate, afectează calitatea și

predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

Pentru considerentele expuse, Curtea constată că sunt întemeiate și criticile formulate în raport cu dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și, între valorile sale, principiul dreptății. Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului, iar rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare. Astfel fiind, Curtea reține că lipsa motivării soluțiilor legislative este de natură să aducă atingere și dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății, în sensul argumentelor anterior prezentate." (Decizia CCR nr.139/2019, paragraf 76 -81)

În raport cu redactarea superficială a instrumentului de motivare, în absența argumentelor reale care ar fi fundamentat necesitatea inițiativei legislative și în concordanță cu jurisprudența constituțională citată vă rugăm să constatați că *Legea privind unele măsuri pentru organizarea alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților* este neconstituțională în ansamblul său deoarece încalcă dispozițiile art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție.

2. *Legea privind unele măsuri pentru organizarea alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților, ca urmare a încetării mandatului Parlamentului ales în anul 2016 (PL-x nr.450/2020; L464/2020)* încalcă principiul separației puterilor în stat cât și principiul cooperării loiale între autoritățile statului prevăzut de art.1 alin.(4)

6

din Constituția României cât și dispozițiile art.73 alin.(3) lit.a) din Legea fundamentală

Legea nr.208/2015 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului stabilește că data alegerilor locale este reglementată prin Hotărâre de Guvern, conform art.6 alin.(2):

„ Art.6

(2) Aducerea la cunoștință publică a datei alegerilor se face cu cel puțin 90 de zile înainte de ziua votării, prin publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a hotărârii Guvernului privind data alegerilor. ”

Prin actul normativ supus criticii de neconstituționalitate legiuitorul reglementează o normă derogatorie de la stabilirea datei alegerii Camerei Deputaților și Senatului, prin Hotărâre a Guvernului României, aceasta urmând a fi reglementată pentru alegerile parlamentare din anul 2020 prin *Lege organică* și nu prin Hotărâre a Guvernului României:

„Art.1

(1) Prin derogare de la prevederile art. 6 alin. (2) din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, cu modificările și completările ulterioare, data alegerilor pentru Senăt și Camera Deputaților ce vor fi organizate ca urmare a expirării mandatului Parlamentului, aflat în curs de exercitare la data intrării în vigoare a prezentei legi, se stabilește prin lege organică, cu cel puțin 60 de zile înaintea datei alegerilor. ”

Norma derogatorie nu poate institui alt instrument juridic de reglementare a situației juridice de la care se derogă deoarece, în cauza particulară criticată, o situație juridică identică nu poate fi reglementată pentru anul 2020 prin lege iar pentru anul 2024, la următorul scrutin electoral, prin Hotărâre a Guvernului

României. Norma care stabilește cum se reglementează data alegerilor parlamentare poate fi edictată numai prin acte normative cu putere juridică identică, or dacă legiuitorul a instituit regula reglementării organizării procesului electoral prin Hotărâre a Guvernului României, norma derogatorie nu poate stabili în contra acestei reguli decât cu încălcarea principiului colaborării loiale între autoritățile publice.

Mai mult, reglementarea criticată are caracterul unei norme aplicabilă unui singur caz individualizat (alegerile parlamentare din anul 2020), caracter specific numai normelor administrative de organizare a executării și de executare în concret a legii. Afirmăm acest fapt deoarece, derogatoriu, stabilirea datei alegerilor parlamentare numai pentru anul 2020, nu respectă obligația legală ca norma primară să se refere la situații cu caracter general și nu la situații cu caracter individual, obligație prevăzută de dispozițiile Legii nr.24/2000. Mai mult Consiliul Legislativ subliniază prin avizul său că textul este neconstituțional și din perspectiva nerespectării art.73 alin.(3) litera a) din Constituție în sensul în care stabilirea datei alegerilor prin lege organică este neconstituțională deoarece în cauză nu este o lege care reglementează sistemul electoral.

Consiliul Legislativ semnalează situația de nelegalitate prin avizul nr.719/2020:

„3. La art.1 alin.(1), apreciem că prevederea referitoare la stabilirea datei alegerilor prin lege organică, constituie o extindere a domeniilor de reglementare a legii organice prevăzute de Constituție. Menționăm că o dispoziție având ca obiect stabilirea datei alegerilor nu se încadrează în domeniul prevăzut de art. 73 alin.(3) lit.a) din Constituție — sistemul electoral. De altfel, dacă ar fi fost vorba de o reglementare care ar fi ținut de acest domeniu, nu ar mai fi fost posibilă delegarea Guvernului de a stabili prin hotărâre data alegerilor, așa cum prevede art.6 alin.(2) din Legea nr.208/2015, de la care se instituie prezenta derogare.

Față de cele de mai sus, propunem eliminarea cuvântului „organică” din text cu atât mai mult cu cât domeniile rezervate legilor organice sunt stabilite de Constituție și nu prin lege.”

Cu privire la acest aspect Curtea Constituțională a precizat următoarele:

„Având în vedere cele de mai sus, rezultă că, adoptând ordonanțe de urgență, Guvernul exercită o competență de legiferare delegată în temeiul art. 115 alin. (4)-(6) din Constituție. În consecință, obiect al ordonanțelor de urgență îl pot forma numai acele relații sociale care sunt susceptibile, la rândul lor, să fie reglementate prin lege. Or, astfel cum s-a arătat în jurisprudența Curții Constituționale anterioare, în măsura în care domeniul de incidență a legii este determinat concret, dată fiind rațiunea intuitu personae a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci de plano într-un singur caz, prestabilit fără echivoc, nu se poate constata decât că „Parlamentul, arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, a încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu. O lege, adoptată în condițiile de mai sus, contravine principiului constituțional al egalității în drepturi, astfel cum își găsește expresie în art. 16 alin. (1) din Legea fundamentală, având caracter discriminatoriu și, ca atare, este sub acest aspect în totalitate neconstituțională. De asemenea este încălcat și art. 16 alin. (2) din Constituție, într-adevăr, în măsura în care un anumit subiect de drept este sustras, prin efectul unei dispoziții legale adoptate exclusiv în considerarea lui și aplicabile numai în ceea ce îl privește, incidenței unei reglementări legale constituind dreptul comun în materie, dispozițiile legale în cauză nesocotesc principiul constituțional potrivit căruia «nimeni nu este mai presus de lege». Curtea a mai reținut că acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în

exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă. Or, o astfel de interpretare este contrară celor statuate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, care consacră obligativitatea erga omnes a deciziilor Curții Constituționale" (Decizia nr. 777 din 28 noiembrie 2017, paragraful 25).

Având în vedere cele anterior expuse, Curtea constată că înființarea Societății Editura Didactică și Pedagogică - S.A. ca urmare a reorganizării Regiei Autonome "Editura Didactică și Pedagogică" prin transformare dă expresie unei operațiuni juridice cu caracter individual, aplicabile, prin definiție, numai unui singur caz expres determinat, creând o societate cu un singur acționar supusă regulilor prevăzute de Legea societăților nr. 31/1990, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1066 din 17 noiembrie 2004. Astfel, actul normativ face aplicarea dispozițiilor art. 241 și 242 din Codul civil, în sensul că dispune încetarea existenței Regiei Autonome "Editura Didactică și Pedagogică" și înființarea Societății "Editura Didactică și Pedagogică", cu transferarea corespunzătoare a drepturilor și obligațiilor persoanei juridice care și-a încetat existența (a se vedea art. 1 din ordonanța de urgență).

De asemenea, Curtea reține că, potrivit art. 3 din Legea nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 98 din 8 august 1990, regiile autonome sunt persoane juridice și funcționează pe bază de gestiune economică și autonomie financiară, cele de interes național înființându-se prin hotărâri de Guvern. Totodată, unitățile economice de interes republican se organizează ca societăți comerciale prin hotărâre a Guvernului, iar cele de interes local, prin decizia organului administrației locale de stat (art. 17 din lege). Potrivit art. 1 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 30/1997 privind reorganizarea regiilor autonome, publicată în Monitorul Oficial al României,

Partea I, nr. 125 din 19 iunie 1997, "Ministerele de resort și celelalte autorități ale administrației publice centrale sau locale sub autoritatea cărora sunt organizate și funcționează regiile autonome au obligația ca, în termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a legii de aprobare a prezentei ordonanțe de urgență, să definitiveze programele de reorganizare a regiilor autonome". Pe baza acestor programe, autoritățile administrației publice centrale sau locale sub autoritatea cărora își desfășoară activitatea regiile autonome vor dispune, pentru fiecare dintre acestea, măsuri de reorganizare prin acte administrative individuale. Art. 3 alin. (2) prevede ritos că societățile comerciale rezultate în urma reorganizării regiilor autonome preiau drepturile și obligațiile regiilor autonome din transformarea sau divizarea cărora au rezultat, în limitele și în condițiile stabilite prin actele administrative individuale de reorganizare. Prin urmare, chiar dacă această ordonanță de urgență privește o anumită perioadă în care regiile autonome au fost transformate în societăți și un anumit context economic, se observă că transformarea era realizată, în toate cazurile și în mod exclusiv, printr-un act administrativ individual.

Raportând cele de mai sus la cazul de față, Curtea constată că Regia Autonomă "Editura Didactică și Pedagogică" a fost înființată prin Hotărârea Guvernului nr. 645/1991 privind înființarea Regiei Autonome "Editura Didactică și Pedagogică" pentru editarea manualelor școlare, a manualelor universitare și a altor lucrări destinate învățământului, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 216 din 21 septembrie 1995, rolul de minister de resort revenindu-i Ministerului Educației și Cercetării Științifice [art. 1 alin. (2)]. Prin urmare, reorganizarea sa este o operațiune cu caracter individual, reglementându-se, așadar, în acest fel, un singur raport juridic, respectiv transformarea regiei autonome în societate, prima încetându-și activitatea, iar a doua fiind, astfel, înființată. Or, concretizarea actului juridic al reorganizării, în sens de *negotium juris* - perfect posibilă - se realizează însă printr-un act administrativ individual, respectiv hotărârea de Guvern, în sens de *instrumentum*. De asemenea, Curtea

reține că hotărârea de Guvern, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, poate avea atât caracter normativ, cât și individual (a se vedea și Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, paragraful 74, sau Decizia nr. 757 din 23 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 33 din 15 ianuarie 2018, paragrafele 66 și 67). Prin urmare, se constată că utilizarea ordonanțelor de urgență cu privire la rezolvarea unei situații punctuale, precum cea de față, este exclusă din punct de vedere constituțional.

[...]

Prin urmare, înființarea/reorganizarea sau încetarea activității unei edituri, precum cea de față, se dispune printr-un act de reglementare secundară, care se subsumează competenței autorității administrației publice centrale. De altfel, o asemenea teză a fost îmbrățișată și la momentul adoptării Hotărârii Guvernului nr. 645/1991 prin care a fost înființată Regia Autonomă "Editura Didactică și Pedagogică"; mai mult, la această teză a achiesat și legiuitorul delegat care a adoptat ordonanța de urgență ce face obiectul legii de aprobare analizate, întrucât în actul constitutiv al Societății "Editura Didactică și Pedagogică" - S.A., care este anexă la ordonanța de urgență, face parte integrantă din aceasta [art. 2 alin. (1) din ordonanța de urgență] și beneficiază, astfel, de aceeași valoare juridică [art. 57 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010], se prevede că această societate, în cazul de față pe acțiuni, poate fi transformată în alte forme de societăți, prin hotărâre de Guvern. Și pentru a da întreaga dimensiune situației create prin adoptarea acestei ordonanțe de urgență, art. 7 alin. (6) din cuprinsul acesteia prevede că actul constitutiv al societății, care, astfel cum s-a arătat anterior, are rang de lege, se poate modifica prin hotărârea Adunării Generale a Acționarilor. Astfel, Curtea constată că, potrivit ordonanței de urgență analizate, un act cu rang de lege ar putea fi modificat atât prin hotărâre de Guvern, cât și prin hotărâre a Adunării Generale a Acționarilor, ceea ce nu poate fi acceptat din perspectiva rangului și

R

naturii juridice a actului legislativ. Acest aspect demonstrează că, în realitate, operațiunea juridică de reorganizare, prin transformare, trebuia realizată printr-un act de reglementare secundară, sfera de relații sociale vizate neputând face obiectul legii/ordonanței de urgență.

În aceste condiții, Curtea reține că, întrucât, potrivit art. 115 alin. (5) din Constituție, ordonanța de urgență a fost transmisă Parlamentului în vederea dezbaterii și aprobării, revenea chiar Parlamentului obligația de a respinge ordonanța de urgență astfel adoptată, conform art. 115 alin. (7) din Constituție, din moment ce operațiunea juridică realizată de către Guvern nu putea forma obiectul legii.

[...]

Având în vedere că o măsură de reorganizare a unei regiї autonome nu poate fi adoptată printr-o ordonanță de urgență, rezultă că nu mai este necesară examinarea condițiilor de adoptare a acesteia, prin raportare în mod exclusiv la dispozițiile art. 115 alin. (4)-(6) din Constituție, respectiv dacă a existat o situație extraordinară, dacă a existat o urgență a adoptării și dacă aceasta a fost sau nu motivată. De asemenea, nici criticile de neconstituționalitate intrinsecă aduse, în special art. 4 din ordonanța de urgență, aprobată prin lege, potrivit căruia "Societatea Editura Didactică și Pedagogică - S.A. are drept scop editarea manualelor școlare obligatorii conform Legii educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare nu pot fi analizate în acest cadru, întrucât, odată admisă obiecția de neconstituționalitate pe motiv că Guvernul nu avea competența funcțională de a emite o ordonanță de urgență cu privire la reorganizarea realizată, înseamnă că întreaga reglementare trebuie transpusă într-un act administrativ cu caracter individual, respectiv hotărâre de Guvern, act care, prin definiție, nu poate aduce modificări sau completări în privința actelor normative de reglementare primară în vigoare cu consecința creării unui monopol pe piața manualelor școlare, astfel cum susțin autorii obiecției de

neconstituționalitate (a se vedea mutatis mutandis Decizia nr. 777 din 28 noiembrie 2017, paragraful 32).” (Decizia CCR nr.249/2018)

Din perspectiva argumentelor prezentate care demonstrează, în detaliu, că prin norma derogatorie prevăzută de alin.(1) al art.1 din Lege se încalcă principiul separației puterilor în stat, fapt care afectează conținutul întregului act normativ. Vă rugăm să constatați că *Legea privind unele măsuri pentru organizarea alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților* este neconstituțională în ansamblul său deoarece încalcă dispozițiile art.1 alin.(4) din Constituția României.

3. *Legea privind unele măsuri pentru organizarea alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților* încalcă principiul legalității prevăzut de art. 147 alin.(4) din Constituția României cu consecința nerespectării dreptului fundamental de a fi ales, prin instituirea unui caracter impredictibil unui element fundamental al normelor privind alegerile parlamentare, respectiv data desfășurării acestora. Modificarea legislației electorale nu trebuie realizată cu mai puțin de 1 an înainte de alegeri, în principal modificarea aspectelor esențiale ale acesteia, astfel cum a statuat Comisia de la Venetia. În acest sens, prin jurisprudența sa (Decizia nr.682/2012), Curtea Constituțională invocând principiul stabilității legislației în materie electorală, a statuat că „*modificarea (n.n. legislației electorale) trebuie să respecte principiul securității juridice, respectiv să nu intervină (cu unele excepții admisibile) cu mai puțin de un an înainte de alegeri*”.

Mandatul în curs al Camerei Deputaților și Senatului expiră în luna decembrie 2020. Din această perspectivă modificarea modului de stabilire a datei alegerilor cu mai puțin de 4 luni înainte de desfășurarea la termen a alegerilor parlamentare constituie o încălcare a jurisprudenței constituționale antecitate.

Pe cale de consecință vă rugăm să constatați că *Legea privind unele măsuri pentru organizarea alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților* încalcă dispozițiile art.147 alin.(4) din Constituție care instituie obligația *erga omnes* de respectare a deciziilor Curții Constituționale.

14

4. Dispozițiile art.1 alin.(1) din *Legea privind unele măsuri pentru organizarea alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților* nu respectă prevederile art.63 alin.(2) și alin.(3) din Constituție coroborat cu art.1 alin.(5) din *Legea fundamentală*.

Stabilirea datei alegerilor parlamentare prin lege organică de către Parlament cu 60 de zile înainte de data alegerilor parlamentare contravine principiului legalității în sensul în care conform normelor legale în vigoare data alegerilor se stabilește prin Hotărâre a Guvernului României.

De asemenea, așa cum se menționează și în Expunerea de motive care însoțește *Legea*, data alegerilor nu poate fi stabilită mai devreme de 20 de zile înainte de expirarea mandatului Parlamentului în funcție și cu mai mult de 3 luni de la expirarea mandatului Parlamentului în funcție, conform prevederilor *art.63 alin.(2) și alin.(3) din Constituție*. Raportat la dispozițiile constituționale antereferite, *legea* este neclară fiind primitoare de mai multe interpretări.

Sensul art.1 alin.(1), dedus pe cale de interpretare gramaticală, poate fi înțeles prin posibilitatea Parlamentului de a stabili prin *Lege organică* data alegerilor în afara perioadelor menționate, situație care, evident, încălcă prevederile constituționale invocate mai sus.

Dispozițiile art.1 alin.(1) din *Legea privind unele măsuri pentru organizarea alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților* sunt neconstituționale deoarece nu respectă *dispozițiile art.63 alin.(2) și alin.(3) coroborat cu art.1 alin.(5) din Constituția României*.

Pentru motivele anterior enunțate, considerăm că prevederile *Legii privind unele măsuri pentru organizarea alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților*, ca urmare a încetării mandatului Parlamentului ales în anul 2016 sunt neconstituționale și vă rugăm să admiteti sesizarea Guvernului României și să constatați că *legea* menționată este neconstituțională în ansamblul său din

perspectivă extrinsecă iar art.1 alin.(1) din Lege este neconstituțional din perspectivă intrinsecă.

Cu deosebită considerație,



[Redacted signature]

LUDOVIC ORBAN

SENAT
464/18.08.2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 4862 / 17 AUG 2020



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 76112 București 40, România

Telefon: (+40-21) 313-2531 Fax: (+40-21) 312-5480

Internet : <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.1323 A/2020

Domnului ROBERT MARIUS CAZANCIUC
VICEPREȘEDINTELE SENATULUI

SENAT
PREȘEDINTE
Nr.I. 1399
Data 17.08.2020

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea prevederilor Legii privind unele măsuri pentru organizarea alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților, ca urmare a încetării mandatului Parlamentului ales în anul 2016.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 1 septembrie 2020, ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 15 septembrie 2020 (inclusiv, în format electronic la adresa de mail ccr-pdv@ccr.ro).

Vă asigurăm, domnule Vicepreședinte, de deplina noastră considerație.

p. PREȘEDINTE,

JUDECATOR

GHEORGHE STAN



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Desar nr. 13234/2020

R O M Â N I A



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

REGISTRATURA JURISDICTIONALĂ

17 AUG 2020

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 17 august 2020

CP1/1072/17.08.2020

Domnului VALER DORNEANU

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

Legii privind unele măsuri pentru organizarea alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților, ca urmare a încetării mandatului Parlamentului ales în anul 2016

Legea privind unele măsuri pentru organizarea alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților, ca urmare a încetării mandatului Parlamentului ales în anul 2016 a fost adoptată atât de Senat, în calitate de primă Cameră competentă, cât și de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională în ședințe separate, în aceeași zi, respectiv în data de 27 iulie 2020. În data de 29 iulie 2020, Parlamentul a transmis această lege Președintelui României, în vederea promulgării.

Similar stabilirii datei alegerilor locale, Parlamentul a optat pentru o soluție legislativă potrivit căreia data următoarelor alegeri pentru Senat și Camera Deputaților va fi stabilită de Parlament prin lege organică. Prin conținutul normativ, această reglementare încalcă prevederile art. 1 alin. (3) și (5), pe cele ale art. 36,

art. 37, art. 61, art. 63 alin. (1), (2) și (4), art. 69 alin. (2), art. 73 alin. (1) și (3) lit. a), precum și pe cele ale art. 147 alin. (4) din Constituție, pentru motivele prezentate în continuare.

1. Încălcarea prevederilor art. 1 alin. (3) și (5) în dimensiunea sa referitoare la principiul securității raporturilor juridice

Potrivit art. 1 alin. (1) din legea criticată: „(1) Prin derogare de la prevederile art. 6 alin. (2) din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, cu modificările și completările ulterioare, data alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților ce vor fi organizate ca urmare a expirării mandatului Parlamentului, aflat în curs de exercitare la data intrării în vigoare a prezentei legi, se stabilește prin lege organică, cu cel puțin 60 de zile înaintea datei alegerilor”. Menționăm că dispoziția de la care se derogă, respectiv art. 6 alin. (2) din Legea nr. 208/2015, prevede: „(2) Aducerea la cunoștință publică a datei alegerilor se face cu cel puțin 90 de zile înainte de ziua votării, prin publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a hotărârii Guvernului privind data alegerilor”.

Analizând conținutul dispoziției derogatorii, constatăm că aceasta creează un cadru legislativ special doar pentru următoarele alegeri parlamentare. Apreciem că o atare modificare, realizată cu mai puțin de 6 luni înainte de alegerile la termen, încalcă exigențele art. 1 alin. (5) din Constituție în dimensiunea sa referitoare la previzibilitatea legii și cea a securității raporturilor juridice.

Potrivit art. 2 din Constituție, suveranitatea națională se exercită prin organele reprezentative ale poporului român și prin referendum, iar, potrivit art. 61 alin. (1) din Constituție, „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării”. Așa cum a reținut Curtea în jurisprudența sa, „dreptul la alegeri libere este unanim apreciat ca fiind expresia cea mai profundă a organizării unei societăți cu adevărat democratice și impune respectarea unor exigențe, între care și aceea a stabilității normelor juridice în domeniul electoral. Într-un plan mai larg, stabilitatea acestor norme constituie o expresie a principiului securității juridice, instituit, implicit, de art. 1 alin. (5) din Constituție, principiu care exprimă în esență faptul că cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine

chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze, impunând ca legea să fie accesibilă și previzibilă” (Decizia nr. 51/2012). Într-o bogată jurisprudență, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat importanța asigurării accesibilității și previzibilității legii, inclusiv sub aspectul stabilității acesteia, instituind și o serie de repere pe care legiuitorul trebuie să le aibă în vedere pentru asigurarea acestor exigențe (cauze precum Sunday Times contra Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, 1979, Rekvenyi contra Ungariei, 1999, Rotaru împotriva României, 2000, Damman împotriva Elveției, 2005).

Codul bunelor practici în materie electorală - Linii directoare și raport explicativ, adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52-a Sesiuni Plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002), evidențiază importanța stabilității „unor reguli mai speciale ale dreptului electoral, în special cele care reglementează sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și constituirea teritorială a circumscripțiilor”. În acest document se statuează, de asemenea că „ar fi necesar a se evita, nu atât modificarea sistemelor de scrutin - ele pot fi întotdeauna îmbunătățite - ci modificarea lor frecventă sau cu puțin timp (cel puțin un an) înainte de alegeri. Chiar în absența unei intenții de manipulare, modificările vor fi dictate de interesele iminente ale partidului politic”. Așa cum a reținut și Curtea, recomandările Codului bunelor practici în materie electorală, elaborat de Comisia de la Veneția, „constituie coordonate ale unui scrutin democratic, în raport cu care statele - care se caracterizează ca aparținând acestui tip de regim - își pot manifesta opțiunea liberă în materie electorală, cu respectarea drepturilor fundamentale ale omului, în general, și a dreptului de a fi ales și de a alege, în special” (Decizia nr. 682/2012).

Or, prin dispoziția criticată se modifică cu doar câteva luni înaintea alegerilor competența stabilirii datei alegerilor, contrar normelor constituționale, instituindu-se o prerogativă pentru Parlament de a stabili în mod discreționar data alegerilor parlamentare. Mai mult, în actualul context, adoptarea unei legi prin care se stabilește data alegerilor parlamentare devine cu atât mai problematică în situația în care ar interveni una dintre cauzele care determină prelungirea de drept a mandatului Parlamentului, cum este starea de urgență prevăzută de art. 93 din Constituție. Aceasta întrucât este posibil ca legea organică prin care s-a stabilit data alegerilor

parlamentare să fie necesar să fie modificată din considerente ce țin de evoluția situației sanitare. Cu alte cuvinte, orice situație care ar putea antrena o prelungire de drept a mandatului actualului Parlament atrage necesitatea fixării unei alte date a alegerilor și, implicit, a modificării legii organice de stabilire a datei alegerilor. Pe de altă parte, chiar și în ipoteza în care nu se instituie o măsură excepțională, este posibil ca alte rațiuni (de ordin tehnic, administrativ sau de altă natură) să impună schimbarea datei alegerilor, caz în care derularea procedurii ar putea reprezenta un element suplimentar de impredictibilitate, cu consecințe asupra securității raporturilor juridice.

Astfel, prin intervenția intempestivă și formalizarea excesivă a procedurii de stabilire a datei alegerilor se creează premisele încălcării altor dispoziții și garanții constituționale. Mai mult, dat fiind contextul actual, în situația în care din varii motive, Parlamentul nu adoptă respectiva lege într-un timp util, se poate ajunge în mod direct la încălcarea normelor constituționale care stabilesc în mod clar durata mandatului Parlamentului și intervalul maximal în care trebuie să fie organizate alegerile parlamentare.

În acord cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, pronunțată în aplicarea art. 3 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Curtea Constituțională a reținut că este important ca respectivele condiții instituite în procesul electoral „să nu fie de natură a aduce atingere însăși substanței acestor drepturi, privându-le astfel de efectivitatea lor, că ele urmăresc un scop legitim și că mijloacele folosite pentru realizarea lor nu sunt disproporționate; în special, asemenea condiții și restricții nu trebuie, practic, să anihileze libera exprimare a opiniei poporului în alegerea corpului legislativ” (Cauza Mathieu-Mohin și Clerfayt împotriva Belgiei, din 2 martie 1987, paragraful 52).

Din această perspectivă, instituirea unei asemenea reguli precum cea cuprinsă în art. 1 alin. (1) din legea criticată încalcă exigențele art. 1 alin. (5) în dimensiunea sa referitoare la securitatea raporturilor juridice.

2. Încălcarea dispozițiilor art. 69 alin. (2) din Constituție

Norma prevăzută la art. 1 alin. (1) din legea criticată instituie în sarcina Parlamentului o obligație de rezultat, aceea a adoptării unei legi organice, într-un anumit orizont de timp, prestabilind și soluția ce se va impune senatorilor și deputaților, a căror voință reală pare a nu mai avea semnificație. Or, voința generală ce se realizează la nivelul Parlamentului și se concretizează în adoptarea unei legi rezultă din modul de exercitare și realizare a mandatului fiecărui senator și deputat. În exercitarea mandatului, deputații și senatorii își exprimă voința în mod liber prin votul asupra propunerilor legislative sau proiectelor de lege, voință care se formează după analize, dezbateri și deliberări asupra conținutului proiectului actului normativ, indiferent dacă aceasta se va concretiza sau nu în adoptarea unei legi.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că manifestarea suveranității cu care este investit Parlamentul ca organ reprezentativ suprem al poporului român constă, în esență, în exercitarea puterii legislative - ca unică autoritate legiuitoare a țării, însă, în virtutea principiului constituțional al separației și echilibrului puterilor în stat - consacrat la art. 1 alin. (4) din Constituție - Parlamentul are și alte funcții, aflate, în strânsă și directă legătură cu rolul său de unic legiuitor. «În realizarea funcțiilor sale constituționale, Constituția conferă mandatului parlamentar caracter reprezentativ, art. 69 alin. (1) dispunând că „În exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului.” Garanția supremă a independenței de care se bucură, în exercitarea mandatului, orice parlamentar, este înscrisă în alin. (2) al art. 69 din Legea fundamentală, în sensul că „Orice mandat imperativ este nul.”» (Decizia nr. 411 din 14 iunie 2017, par.29).

Față de cele de mai sus rezultă faptul că dacă senatorii și deputații vor fi obligați să acorde votul în sensul adoptării legii de stabilire a datei alegerilor, atunci voința parlamentarului nu mai este liberă, mandatul devine unul imperativ, ceea ce plasează legea criticată pe tărâmul nulității absolute ce nu va putea fi înlăturată în niciun mod, în conformitate cu art. 69 din Constituție.

Din perspectiva aceleiași norme constituționale, considerăm că dacă Parlamentul nu adoptă legea de stabilire a datei alegerilor în termenul prevăzut prin legea criticată, acesta nu poate fi constrâns efectiv să-și îndeplinească această

obligație legală, întrucât în calitate de unică autoritate legiuitoare, deține prerogativa exclusivă de apreciere asupra oportunității legiferării.

În plus, rezervându-și competența de a stabili data alegerilor, Parlamentul exclude prin norma criticată posibilitatea Guvernului de a emite ordonanțe de urgență în această materie. Așadar, potrivit legii criticate, respectarea periodicității alegerilor parlamentare prin fixarea datei este intim legată de voința exclusivă a Parlamentului, însă instituirea unei asemenea obligații plasează autoritatea legiuitoare în afara mandatului reprezentativ, prin încălcarea libertății de voință a deputaților și senatorilor în exercitarea mandatului, nevoiți *ab initio* să acorde votul exclusiv în sensul adoptării unei legi organice.

3. Încălcarea prevederilor art. 61 și art. 63 alin. (1), (2) și (4) coroborate cu cele ale art. 36, art. 37 și art. 147 alin. (4) din Constituție

Prin analogie cu opțiunea stabilirii datei alegerilor locale, prin legea criticată Parlamentul a optat pentru aceeași soluție legislativă potrivit căreia data următoarelor alegeri pentru Senat și Camera Deputaților va fi stabilită prin lege organică. Dat fiind rolul constituțional al Parlamentului, legiuitorul constituant a stabilit în mod expres durata mandatului acestuia, precum și situațiile în care acesta se poate prelungi, motiv pentru care soluția legislativă instituită prin legea criticată încalcă norme și principii constituționale, în materia alegerilor parlamentare neputând fi preluate *mutatis mutandis* rațiunile avute în vedere în ceea ce privește alegerile locale. Prin conținutul art. 1 alin. (1) din legea criticată, Parlamentul dobândește competența de a stabili data alegerilor în mod discreționar, cu ignorarea regulilor stabilite de art. 63 din Constituție, putându-se ajunge la prelungirea mandatului actualului Parlament, în afara cadrului constituțional.

Potrivit art. 63 alin. (1) din Constituție: „Camera Deputaților și Senatul sunt alese pentru un mandat de 4 ani, care se prelungește de drept în stare de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență, până la încetarea acestora”.

În Decizia nr. 240/2020, Curtea Constituțională a reținut că: (i) reglementarea sistemului electoral trebuie să se facă prin lege organică adoptată în cadrul dezbaterilor parlamentare, cu respectarea interdicției prevăzute la art. 115 alin. (6) din Legea fundamentală; (ii) prelungirea mandatelor Camerei Deputaților și

Senatului are loc de drept în cazuri excepționale; (iii) prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale nu este expres reglementată în Constituție, însă Curtea a preluat regula de la art. 63 alin. (1) din Constituție și a statuat că prelungirea acestor mandate poate fi dispusă în cazurile excepționale prevăzute de art. 63 alin. (1) din Constituție, și anume stare de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență, până la încetarea acestora; (iv) prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale încalcă art. 37 din Constituție în măsura în care la aceeași dată se organizează atât alegeri locale, cât și parlamentare.

Așadar, spre deosebire de mandatele autorităților locale, Parlamentul are un mandat configurat în cuprinsul art. 63 alin. (1) din Legea fundamentală, care reglementează în mod expres și limitativ situațiile în care acesta se prelungește de drept, respectiv în stare de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență, până la încetarea acestora. De asemenea, pentru asigurarea continuității, legislatura se prelungește până la întrunirea legală a noului Parlament, în configurația sa rezultată din alegeri.

Rațiunea stabilirii în mod expres la nivel constituțional a unei durate a mandatului Parlamentului are la bază chiar principiul periodicității alegerilor și este strâns legată de exercitarea suveranității naționale, în conformitate cu art. 2 din Constituție. Prin alegerile periodice se conferă legitimitate și reprezentativitate Parlamentului României, ca efect al exprimării libertății de voință a electoratului, iar dispozițiile constituționale amintite implică obligația de a organiza alegeri în mod periodic.

Așa cum a reținut și Curtea Constituțională în jurisprudența sa recentă, această regulă „are la bază principiul periodicității alegerilor, respectiv faptul că mandatul unei adunări reprezentative nu trebuie să depășească o anumită perioadă de timp stabilită de Constituție sau de lege. O guvernare democratică cere ca poporul, prin corpul electoral, să decidă la intervale regulate de timp, astfel încât reprezentanții să reflecte voința acestuia, poporul fiind informat asupra schimbărilor politice, economice și sociale ce au avut loc într-o anumită perioadă” (Decizia nr. 240/2020 par. 102).

Periodicitatea alegerilor constituie unul dintre principiile patrimoniului electoral european, enunțate încă din primul articol al Liniilor directoare adoptate de către Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 51-a sesiuni plene, potrivit căruia:

„Cele cinci principii fundamentale care stau la baza patrimoniului electoral european sunt sufragiul universal, egal, liber exprimat, secret și direct. Mai mult decât atât, alegerile trebuie organizate în mod periodic”.

Data fiind importanța acestui principiu, excepțiile - cu consecința prelungirii mandatelor aleșilor dincolo de termenele prevăzute de lege - sunt strict și limitativ prevăzute de Constituție și de lege și privesc situații extreme, cu caracter cu totul deosebit, cum ar fi starea de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență, calamitate naturală, dezastru sau sinistru deosebit de grav (Decizia nr. 51/2012).

În Decizia nr. 51/2012, Curtea Constituțională a sancționat prelungirea mandatelor aleșilor pentru motivul organizării în același timp a alegerilor parlamentare și locale, reținând încălcarea principiului periodicității alegerilor și a dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, care consacră obligația respectării Constituției, a supremației sale și a legilor. De principiu, prelungirea mandatului în curs al reprezentantului unei autorități publice este implicit prohibită de dispozițiile art. 155 alin. (3) din Constituție, care, referindu-se la dispozițiile art. 83 din Constituție, respectiv la noua durată a mandatului Președintelui României introdusă ca urmare a revizuirii Constituției, stabilește că acestea „se aplică începând cu următorul mandat prezidențial”.

Așa cum a reținut Curtea Constituțională în Decizia nr. 240/2020, par. 109, „periodicitatea alegerilor este unul dintre fundamentele înseși ale ideii de democrație [art. 1 alin. (3) din Constituție], asigură exprimarea voinței poporului, fundament al puterii de stat, legitimează exercitarea puterii de stat și previne acapararea acesteia de cei care sunt vremelnic înzestrați cu exercitarea puterii de stat. O guvernare democratică presupune ca poporul să își desemneze reprezentanții la nivelul autorităților publice la intervale regulate de timp. Rezultă că mandatul autorităților publice trebuie să fie limitat în timp. Dacă textul Constituției, în privința autorităților publice alese, a stabilit durata mandatului Parlamentului la 4 ani și al Președintelui României la 5 ani, nu a făcut același lucru în privința autorităților administrației publice locale, lăsând la latitudinea legiuitorului organic dimensionarea mandatelor acestora”.

Așadar, prin aceste considerente, instanța constituțională a statuat că doar în cazul autorităților administrației publice locale legiuitorul organic poate dimensiona mandatele acestora. *Per a contrario*, în cazul duratei mandatului Parlamentului,

acesta, chiar în calitate de autoritate legiuitoare, nu dispune de nicio marjă de apreciere în privința dimensionării propriului său mandat. Așa cum a reținut Curtea în decizia precitată, „regula periodicității alegerilor este consacrată la nivel constituțional, în mod expres în privința Parlamentului și Președintelui României și, în mod implicit, pentru autoritățile administrației publice locale alese”.

Regula stabilită de art. 63 alin. (1) este reluată și în cuprinsul art. 7 alin. (6) din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, potrivit căruia: „(6) Mandatul de deputat sau de senator se prelungește de drept în cazul în care mandatul Camerei din care face parte se prelungește de drept în conformitate cu prevederile art. 63 alin. (1) și (4) din Constituția României, republicată”. Așa cum recent a reținut Curtea Constituțională, spre deosebire de mandatele autorităților locale, „în privința Parlamentului Constituția stabilește o prelungire de drept a mandatului său în anumite situații, nepunându-se problema prelungirii de către o autoritate a acestui mandat” (Decizia nr. 240/2020, par. 115). În consecință, în cazul mandatului Parlamentului - spre deosebire de autoritățile administrației publice locale - acesta nu are posibilitatea de a deroga nici măcar prin lege de la regulile stabilite la nivel constituțional, tocmai pentru că astfel de derogări „reprezintă în fond abateri de la exercițiul democratic și restrângeri ale drepturilor și libertăților fundamentale”.

De asemenea, dacă în privința stabilirii datei alegerilor pentru autoritățile locale Parlamentul poate reține o astfel de competență în măsura în care prin lege derogă de la prevederile art. 10 alin. (1) din Legea nr. 115/2015, din punct de vedere constituțional fiind posibilă și această soluție și cea a aplicării cadrului legal general, mandatul Parlamentului nu poate fi prelungit decât în cazurile expres prevăzute de Constituție. Altfel spus, în privința alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților, data nu poate fi stabilită decât în temeiul cadrului general stabilit de Legea nr. 208/2015, prin punerea în executare a normelor primare ce decurg chiar din textul constituțional și care, prin intervenția Guvernului, asigură eficiența normei constituționale, dar și echilibrul puterilor în stat pentru ipoteza în care Parlamentul ar manifesta o conduită discreționară prin neadoptarea legii în lipsa uneia dintre situațiile de excepție prevăzute de art. 63 alin. (1) din Constituție.

Considerăm că soluția legislativă cuprinsă în art. 1 alin. (1) din legea criticată este de natură să afecteze rolul constituțional al Parlamentului prevăzut de art. 61,

contravenind regulilor referitoare la durata mandatului Parlamentului stabilite potrivit art. 63 alin. (1), (2) și (4) din Constituție, precum și jurisprudenței Curții Constituționale. Totodată, prin caracterul general al normei și în absența oricăror circumstanțieri sau trimiteri la regulile constituționale amintite, în situația stabilirii unei date cu depășirea termenului constituțional prevăzut de art. 63 se ajunge și la încălcarea dispozițiilor art. 36 și ale art. 37 din Constituție, referitoare la dreptul de a alege și cel de a fi ales. Astfel, se poate ajunge, implicit, la afectarea dreptului de vot și a dreptului de a fi ales, întrucât o asemenea măsură consacră *per se* o interdicție de a organiza și de a participa la alegeri la termen, cu consecința imposibilității/restrângerii exercitării acestor drepturi.

Conform legislației în vigoare, Guvernul este cel care stabilește data alegerilor, iar aducerea la cunoștință publică a datei alegerilor se face cu cel puțin 90 de zile înainte de ziua votării, prin publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a hotărârii Guvernului privind data alegerilor. Stabilirea datei alegerilor este legată de durata mandatului Parlamentului, iar Guvernul este autoritatea care asigură respectarea normelor constituționale prin punerea în executare a dispozițiilor legale (ce reprezintă, în esență, o transpunere a celor constituționale).

Un atare mecanism este în perfectă concordanță cu dispozițiile constituționale amintite și cu rolul constituțional al Guvernului și al Parlamentului. Or, prin norma criticată, se poate ajunge la situația în care Parlamentul poate stabili data alegerilor în mod arbitrar, fără vreo limitare și fără o sancțiune în cazul în care acesta, prin data stabilită, prelungește indirect mandatul în curs. În cazul în care Guvernul ar pune în executare normele primare referitoare la alegerile parlamentare într-un alt mod decât cel prescris, conduita acestuia poate fi sancționată pe calea controlului parlamentar, inclusiv prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, în conformitate cu art. 113 din Constituție.

Prerogativa Guvernului de a stabili data alegerilor este una care decurge chiar din rolul său constituțional de a pune în executare legea. Totodată, dat fiind rolul Guvernului în organizarea alegerilor, această prerogativă este una firească și ține chiar de necesitatea îndeplinirii misiunii sale și de buna organizare a alegerilor, cu respectarea tuturor termenelor legale.

Așa cum a reținut și Curtea în jurisprudența sa, „Prin nicio lege nu se poate stabili ori înlătura, prin extindere sau restrângere, o competență a unei autorități dacă o asemenea acțiune este contrară dispozițiilor ori principiilor Constituției” (Decizia nr. 127/2003).

Dintr-o altă perspectivă, prevederile art. 1 alin. (1), prin utilizarea sintagmei „cu cel puțin 60 de zile înaintea datei alegerilor” și fără vreo mențiune sau legătură cu momentul expirării mandatului actualului Parlament, contravine prevederilor art. 63 alin. (4) prin raportare la cele ale alin. (2) ale aceluiași articol.

Astfel, potrivit art. 63 alin. (2) din Legea fundamentală: „(2) Alegerile pentru Camera Deputaților și pentru Senat se desfășoară în cel mult 3 luni de la expirarea mandatului sau de la dizolvarea Parlamentului.”. Însă, potrivit alin. (4) al aceluiași articol: „Mandatul Camerelor se prelungește până la întrunirea legală a noului Parlament. În această perioadă nu poate fi revizuită Constituția și nu pot fi adoptate, modificate sau abrogate legi organice”. Durata mandatului este de 4 ani pentru ambele Camere ale Parlamentului, iar potrivit art. 63 alin. (3) din Constituție, acesta începe să curgă de la data întrunirii legale a celor două Camere, în urma convocării Parlamentului de către Președintele României, în cel mult 20 de zile de la alegeri.

Sintagma „cu cel puțin 60 de zile înaintea datei alegerilor” din conținutul art. 1 alin. (1) al legii criticate are un caracter neclar întrucât permite fixarea datei alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților și în intervalul cuprins între expirarea mandatului și împlinirea termenului constituțional de 3 luni prevăzut de art. 63 alin. (2) din Constituție. Or, pe perioada prelungirii mandatului în conformitate cu art. 63 alin. (4) din Constituție, nu pot fi adoptate, modificate sau completate legi organice.

Așadar, în măsura în care legea organică prin care se stabilește data alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților nu va fi adoptată și nu va intra în vigoare până la expirarea mandatului actualului Parlament, ulterior acestui moment Parlamentul nu va mai putea adopta o astfel de lege (nici în procedura legislativă obișnuită, nici în procedura reexaminării în condițiile art. 77 alin. (2) sau ale art. 147 alin. (2)), altfel decât cu încălcarea art. 63 alin. (4) din Constituție.

În privința mandatului actualului Parlament, acesta a fost convocat prin Decretul Președintelui României nr. 1134/2016 pentru data de 20 decembrie 2016,

dată la care cele două Camere s-au întrunit în mod legal și de la care a început mandatul acestuia de 4 ani. Astfel, rezultă că, pentru a respecta exigențele constituționale, Parlamentul ar trebui să adopte o lege pentru stabilirea datei alegerilor până la expirarea mandatului acestuia, și anume 20 decembrie 2020. Or, legea criticată permite (prin sintagma „înaintea datei alegerilor”) adoptarea unei legi organice de stabilire a datei alegerilor după data până la care Parlamentul în exercițiu mai poate adopta, modifica ori completa legi organice, respectiv după data de 20 decembrie 2020.

Prin raportare la aceste considerente, apreciem că prin conținutul art. 1 alin. (1) din legea criticată au fost create inclusiv premisele prelungirii mandatului Parlamentului României printr-o lege adoptată chiar de Parlamentul în funcție. Din această perspectivă, spre deosebire de situația mandatelor autorităților locale, așa cum a reținut Curtea în considerentele paragrafului nr. 117 din Decizia nr. 240/2020, în privința mandatului senatorilor și deputaților, Parlamentul nu poate să adopte o lege de derogare prin care se poate ajunge, indirect, la prelungirea duratei normale a mandatului său.

În concluzie, efectul prevederilor art. 1 alin. (1) din legea criticată este reprezentat chiar de posibilitatea prelungirii mandatului Parlamentului de către acesta, în alte situații decât cele stabilite în mod expres în Legea fundamentală, instituindu-se posibilitatea ca alegerile să aibă loc la o dată ce depășește termenul maximal de 3 luni stabilit de art. 63 alin. (2) din Constituție. O astfel de prevedere este contrară nu numai dispozițiilor constituționale amintite referitoare la durata mandatului Parlamentului, dar afectează chiar rolul acestuia, încalcă principiul periodicității alegerilor, precum și jurisprudența Curții Constituționale.

4. Încălcarea prevederilor art. 1 alin. (5), ale art. 73 alin. (1) și (3) lit. a) și ale art. 147 alin. (4) din Constituție

Prin conținutul său normativ, art. 1 alin. (1) din legea dedusă controlului de constituționalitate extinde domeniul legilor organice, delimitat în mod clar de către legiuitorul constituant, pentru motivele dezvoltate în cele ce urmează.

În jurisprudența sa recentă, în ceea ce privește soluția legislativă prin care Parlamentul va stabili data alegerilor locale în anul 2020, prin Decizia nr. 240/2020, par. 127, Curtea Constituțională a statuat că „Parlamentul poate reține această competență în măsura în care prin lege derogă de la prevederile art. 10 alin. (1) din Legea nr. 115/2015. În lipsa unei asemenea derogări exprese, urmează să se aplice dreptul comun, reprezentat de Legea nr. 115/2015, caz în care competența de a stabili data alegerilor revine Guvernului. Astfel, din punct de vedere constituțional, ambele soluții legislative sunt posibile”.

Dacă s-ar aplica *mutatis mutandis* considerentele Deciziei nr. 240/2020 referitoare la competența în materia stabilirii datei alegerilor locale și cu privire la cea de stabilire a datei alegerilor parlamentare ar rezulta că, după epuizarea circumstanțelor ce au generat derogarea se va aplica dreptul comun, care recunoaște Guvernului competența de a stabili data alegerilor parlamentare.

Elementele esențiale ce au fost identificate în mod expres în jurisprudența constituțională sunt: sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale, circumscripțiile și regulile de constituire a circumscripțiilor, ele fiind cele care dau consistență drepturilor electorale ale cetățeanului (Decizia nr. 736/2012 și Decizia nr. 150/2020).

Dacă s-ar fi considerat că fixarea datei alegerilor reprezintă un element esențial al legii electorale, atunci aceasta ar fi trebuit să depășească limitele competenței Guvernului și să fie atribuită definitiv domeniului legii organice ce reglementează sistemul electoral.

Or, domeniul legii organice este foarte clar delimitat prin textul Constituției, art. 73 alin. (3) fiind de strictă interpretare, astfel încât legiuitorul adoptă legi organice numai în acele domenii. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a stabilit că „este posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De aceea, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, criteriul material este cel definatoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice”

(Decizia nr. 53/1994, Decizia nr. 88/1998, Decizia nr. 548/2008, Decizia nr. 786/2009, Decizia nr. 537/2018).

În plus, cu ocazia consacării caracterului constituțional al fiecăreia dintre competențele celor două autorități (Parlamentul și Guvernul), instanța constituțională, în par. 127 al Deciziei nr. 240/2020, a indicat legea ca act al Parlamentului, fără a califica și caracterul acesteia.

În cauza de față, stabilirea datei alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților ce vor fi organizate ca urmare a expirării mandatului Parlamentului aflat în curs de exercitare prin lege organică, cu cel puțin 60 de zile înaintea datei alegerilor, reprezintă o extindere a domeniilor rezervate de Constituție legii organice. De altfel, acest aspect a fost subliniat și în Avizul Consiliului Legislativ, dat fiind faptul că stabilirea datei alegerilor nu se încadrează în sfera de reglementare a art. 73 alin. (3) lit. a) referitoare la sistemul electoral. Potrivit art. 6 alin. (2) din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente: „(2) Aducerea la cunoștință publică a datei alegerilor se face cu cel puțin 90 de zile înainte de ziua votării, prin publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a hotărârii Guvernului privind data alegerilor”.

În jurisprudența sa, Curtea a statuat că ori de câte ori o lege derogă de la o lege organică, ea trebuie calificată ca fiind organică, întrucât intervine tot în domeniul rezervat legii organice (Decizia nr. 392/2014). Or, în cazul de față, dispozițiile art. 6 alin. (2) din cuprinsul Legii nr. 208/2015 de la care se derogă sunt de natura legii ordinare, motiv pentru care adoptarea unei legi având drept unic obiect de reglementare stabilirea datei alegerilor ca lege organică reprezintă o încălcare a dispozițiilor constituționale amintite.

Așa cum a reținut Curtea Constituțională, modificarea poate fi operată și prin norme cu caracter ordinar, dacă dispozițiile modificate nu conțin norme de natura legii organice, ci se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, ceea ce este definitiv pentru a delimita cele două categorii de legi este criteriul material al legii, respectiv conținutul său normativ (Decizia nr. 442/2015).

Din această perspectivă, data alegerilor nu se circumscrie sferei sistemului electoral prevăzută de art. 73 alin. (3) lit. a) din Constituție, ci reprezintă un element

tehnic, adiacent sistemului electoral, în condițiile în care în cazul mandatului Parlamentului chiar la nivel constituțional sunt stabilite reguli clare atât în privința duratei acestuia, cât și a termenului în care pot fi organizate alegerile.

Stabilind că ambele soluții legislative (lege sau hotărâre de Guvern) sunt posibile, din punct de vedere constituțional, rezultă că instanța constituțională nu a considerat data alegerilor ca un element esențial al legii electorale, care trebuie să se bucure de o stabilitate sporită, pe care o poate conferi doar legea constituțională sau legea organică. În mod normal, în măsura în care este reținută de Parlament, o asemenea reglementare, dacă nu este inclusă în chiar conținutul normei derogatorii, ar trebui să fie realizată cu respectarea caracterului normativ al legii, ca act al Parlamentului. Numai așa s-ar putea explica posibilitatea tehnic-legislativă - recunoscută de instanța constituțională - de a reglementa prin tipuri diferite de acte normative aceeași relație socială.

Față de cele de mai sus, întrucât cu privire la stabilirea datei alegerilor nu se poate reglementa atât prin lege organică, cât și prin hotărâre de Guvern, rezultă că sintagma „prin lege organică” din cuprinsul art. 1 alin. (1) din legea criticată contravine art. 1 alin. (5), art. 73 alin. (1) și (3) lit. a) și art. 147 alin. (4) din Constituție.

5. Încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii

Deși instituie o derogare de la dispozițiile art. 6 alin. (2) din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, cu modificările și completările ulterioare, noua competență atribuită Parlamentului, cea de a stabili data alegerilor prin lege organică, nu este corelată cu celelalte dispoziții ale Legii nr. 208/2015.

În acest sens, potrivit art. 103 alin. (1) lit. s) din Legea nr. 208/2015, una dintre atribuțiile Autorității Electorale Permanente este de a elabora și a supune Guvernului spre aprobare, împreună cu Ministerul Afacerilor Interne, data alegerilor și calendarul acțiunilor din cuprinsul perioadei electorale. Or, având în vedere că asupra acestei dispoziții nu s-a intervenit, s-a ajuns în situația în care pentru aceeași

operațiune, de stabilire a datei alegerilor, competențele aparțin mai multor autorități, ceea ce lipsește norma de claritate și previzibilitate, contrar exigențelor art. 1 alin. (5) din Constituție.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea privind unele măsuri pentru organizarea alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților, ca urmare a încetării mandatului Parlamentului ales în anul 2016 este neconstituțională în ansamblul său.


PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS WERNER IOHANNIS
