



**R O M Â N I A**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**CABINETUL PREȘEDINTELUI**

**SENAT**  
**PREȘEDINTE**  
Nr.I. 42  
Data 11.01.2021

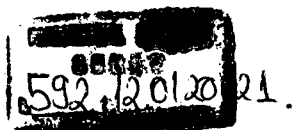
*Palatul Parlamentului*

*Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România*

*Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80*

*Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: [pres@ccr.ro](mailto:pres@ccr.ro)*

**Dosar nr.29A/2021**



592/2014.

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ**  
NR. 115 / 11 JAN 2021

**Doamnei**  
**Anca Dana DRAGU**  
**Președinte al Senatului**

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative și pentru modificarea Legii nr. 202/1998 privind organizarea Monitorului Oficial al României.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 4 februarie 2021 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail [ccr-pdv@ccr.ro](mailto:ccr-pdv@ccr.ro)), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 10 februarie 2021.

Vă asigurăm, doamnă Președinte, de deplina noastră considerație.



**Prof.univ.dr. Valer DORNEANU**



ROMÂNIA



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 294 / 2021

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ

NR. 80 - / 08 JAN 2021

## PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 2021

**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 pentru modificarea și completarea Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative și pentru modificarea Legii nr. 202/1998 privind organizarea Monitorului Oficial al României**

În data de 21 decembrie 2020, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative și pentru modificarea Legii nr. 202/1998 privind organizarea Monitorului Oficial al României. Legea prevede că republicarea legilor, ordonanțelor și a hotărârilor de Guvern cu caracter normativ se va face la aceeași dată cu publicarea actului normativ de modificare și/sau de completare. În acest sens, legea reglementează reguli distincte pentru fiecare dintre actele normative menționate, precum și o serie de norme comune acestora, care se vor aplica începând cu 1 ianuarie 2022, dată până la care legea instituie o serie de

dispoziții cu caracter tranzitoriu. De asemenea, atât pentru perioada tranzitorie, cât și după momentul intrării în vigoare, legea menționată cuprinde și dispoziții referitoare la atribuțiile tuturor autorităților publice implicate în procedura republicării.

Considerăm că, prin modul în care a fost adoptată, precum și prin conținutul său normativ, legea dedusă controlului de constituționalitate contravine unor norme și principii constituționale, pentru motivele prezentate în cele ce urmează.

**1. Încălcarea dispozițiilor art. 76 alin. (1) prin raportare la cele ale art. 73 alin. (3) lit. t) coroborat cu art. 79 alin. (2) din Constituție, cu consecința încălcării dispozițiilor 75 alin. (1) și (5) din Constituție**

**1.1. Încălcarea dispozițiilor art. 76 alin. (1) prin raportare la cele ale art. 73 alin. (3) lit. t) coroborat cu art. 79 alin. (2) din Constituție**

Potrivit art. 79 din Constituția României, republicată, Consiliul Legislativ este organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații și ține evidența oficială a legislației României. În conformitate cu aceeași normă constituțională, înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ se stabilesc prin lege organică. În aplicarea prevederilor art. 79 din Legea fundamentală, Legea nr. 73/1993, lege organică, reglementează înființarea și atribuțiile Consiliului Legislativ (art. 1 - art. 7), organizarea Consiliului Legislativ (art. 8 - art. 12), precum și funcționarea Consiliului Legislativ (art. 13 - art. 17). De asemenea, legea cuprinde și dispoziții referitoare la statutul personalului acestei autorități constituționale, precum și o serie de prevederi tranzitorii și finale (art. 18 - art. 27).

Prin raportare însă la prevederile art. 79 din Constituție, precum și la modul în care sunt reglementate înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ prin Legea nr. 73/1993, republicată, legea criticată cuprinde reglementări ce vizează atât organizarea, cât și funcționarea Consiliului Legislativ, care însă au fost adoptate cu încălcarea prevederilor art. 76 alin. (1) din Legea fundamentală.

Prevederile art. I pct. 1 (cu referire la art. 70 din Legea nr. 24/2000) și art. I pct. 2 din legea dedusă controlului de constituționalitate (cu referire la art. 70<sup>1</sup> alin. (3), art. 70<sup>2</sup> alin. (4) - (5), art. 70<sup>3</sup> alin. (2) din Legea nr. 24/2000) cuprind soluții legislative ce vizează în mod direct funcționarea Consiliului Legislativ, respectiv modul în care acesta își exercită atribuția de a stabili forma republicabilă a legilor, ordonanțelor și hotărârilor cu caracter normativ ale Guvernului, autoritățile publice cu care acesta interacționează în exercitarea acestei atribuții, precum și noi efecte juridice pe care avizul elaborat cu privire la forma republicabilă o produce în relația cu aceste autorități.

Dispozițiile art. I pct. 1 din legea criticată - cu referire la art. 70 din Legea nr. 24/2000, prevăd: „Art. 70. - (1) Republicarea actului normativ se face la aceeași dată cu publicarea actului normativ de modificare și/sau completare”. Or, dispozițiile art. 5 alin.(1) și (2) din Legea nr. 73/1993, republicată, prevăd, cu caracter de principiu că atribuția de examinare și avizare a formei republicabile a legilor, ordonanțelor și hotărârilor de Guvern cu caracter normativ se realizează de către Consiliul Legislativ și că aceasta se exercită numai după ce actele în cauză au suferit intervenții legislative și numai cu privire la cele pentru care s-a dispus republicarea. Astfel, potrivit art. 5 alin. (1) și (2) din Legea nr. 73/1993: „Art. 5. - (1) Consiliul Legislativ stabilește forma republicabilă a Constituției, modificată și completată, după aprobarea prin referendum a legii de revizuire a acesteia. (2) Consiliul Legislativ examinează și avizează, în condițiile legii, forma republicabilă a legilor, ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, care au suferit intervenții legislative și pentru care s-a dispus republicarea”.

În opinia noastră, norma prevăzută la actualul art. 70 din Legea nr. 24/2000 nu reprezintă altceva decât o reiterare (din perspectiva realizării procedurii de republicare) a dispoziției de la art. 5 din Legea nr.73/1993, o transpunere în planul normelor de tehnică legislativă a unei atribuții ce decurge din rolul constituțional al Consiliului Legislativ, precum și din prevederile art. 156 din Constituție. Din această perspectivă, considerăm că orice reglementare care vizează procedura republicării legilor, ordonanțelor și hotărârilor de Guvern cu caracter normativ ce implică exercitarea acesteia de către Consiliul Legislativ într-o altă modalitate decât cea reglementată prin Legea nr. 73/1993 echivalează cu o intervenție în domeniul legii organice. Așadar, instituind prin legea criticată o soluție legislativă în privința atribuției Consiliului Legislativ de avizare a formei republicabile diferite de cea stabilită prin Legea nr. 73/1993, legiuitorul intervine în domeniul legii organice, ceea ce ar fi impus fie modificarea expresă a Legii nr. 73/1993 -

lege cu caracter organic - (alături de Legea nr. 24/2000 și de Legea nr. 202/1998), fie adoptarea legii criticate cu majoritatea prevăzută la art. 76 alin. (1) din Constituție, republicată.

Prevederile art. I pct. 2 din legea criticată cuprind dispoziții comune cu privire la republicarea actelor normative. Sub aspectul atribuțiilor Consiliului Legislativ, noile prevederi ale art. 70<sup>1</sup> alin. (3) din Legea nr. 24/2000 dispun: „Art. 70<sup>1</sup> - (3) Republicarea legilor, a ordonanțelor și ordonanțelor de urgență, precum și a hotărârilor Guvernului cu caracter normativ se realizează după avizarea de către Consiliul Legislativ a formei republicabile, la sesizarea Secretariatului General al Camerei Deputaților, al Senatului sau al Guvernului, după caz. În situația în care Consiliul Legislativ emite aviz negativ, actul normativ în cauză nu se republică”. În plus, art. 70<sup>2</sup> alin. (4) - (5) și art. 70<sup>3</sup> alin. (2) din Legea nr. 24/2000 ale art. I pct. 2 din legea criticată instituie norme distinct aplicabile pentru republicarea legilor, respectiv a ordonanțelor și hotărârilor de Guvern cu caracter normativ, astfel:

- „Art. 70<sup>2</sup> - (4) După adoptarea de către Parlament a unei inițiative legislative de modificare și/sau completare a unei legi, Secretariatul General al Camerei decizionale transmite forma republicabilă a actului de bază spre avizare Consiliului Legislativ. (5) Consiliul Legislativ transmite avizul Camerei decizionale după adoptarea actului normativ modificator de către Camera decizională a Parlamentului și până la promulgarea acestuia. (...)”.

- „Art. 70<sup>3</sup> - (2) Avizul Consiliului Legislativ pentru forma republicabilă a ordonanțelor de urgență, a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului cu caracter normativ se solicită după aprobarea în ședința de Guvern a proiectului actului normativ de modificare și sau completare care modifică actul de bază. În cazul în care, ulterior publicării acestora, se constată diferențe între forma republicabilă avizată de Consiliul Legislativ și forma republicată în Monitorul Oficial, Partea I, răspunderea revine organului emitent. (...)”.

Or, potrivit art. 5 alin. (4) și (5) din Legea nr. 73/1993, avizul Consiliului Legislativ solicitat pentru forma republicabilă a unui act normativ se transmite la cererea secretarului general al Camerei Deputaților, instituind în sarcina Consiliului Legislativ obligativitatea de a urmări și semnala Parlamentului sau, după caz, Guvernului, întârzierile în republicarea actelor normative pentru care s-a dispus o asemenea măsură. Totodată, potrivit art. 15 din același act normativ: „Art. 15. - (1) Avizul Consiliului Legislativ se transmite în scris, sub semnătura

președintelui. (2) Avizele favorabile neînsoțite de obiecții sau propuneri nu vor fi motivate. În celelalte cazuri, avizul va cuprinde motivarea completă a fiecărei obiecții sau propuneri și va fi însoțit, după caz, de studiile, documentele și informațiile pe care se sprijină, inclusiv de cele cu caracter istoric sau de drept comparat. (3) Avizul nu poate cuprinde considerații cu caracter politic. (4) Inițiatorii sau autoritatea care a solicitat avizul pot cere Consiliului Legislativ lămuriri suplimentare sau îl pot invita pe președintele acestuia ori pe reprezentantul său la dezbaterile propunerilor legislative sau a proiectelor avizate”.

Legea dedusă controlului de constituționalitate instituie reguli derogatorii speciale în materie de republicarea actelor normative inclusiv pentru perioada tranzitorie, aplicabilă până la data de 1 ianuarie 2022. Astfel, art. IV alin. (2) din legea criticată prevede: „Art. IV.- (2) Transmiterea formei republicabile a legii, ordonanței de urgență sau ordonanței pentru obținerea avizului Consiliului Legislativ se face în termen de 10 de zile de la data intrării în vigoare a actului de modificare/completare. În cazul codurilor, transmiterea se face în termen de 15 zile. Consiliul Legislativ emite avizul în termen de 15 zile, cu excepția codurilor când termenul este de 25 zile. (3) Actele normative avizate negativ de către Consiliul Legislativ nu se vor republica. (6) Consiliul Legislativ identifică și transmite situația actelor normative ale emitenților, iar aceștia întocmesc formele republicabile potrivit alin. (1)”.

Or, în acord cu dispozițiile ce constituie cadrul normativ actual de funcționare a Consiliului Legislativ, avizul dat este solicitat prin/înaintat către autorități anume stabilite (nediferențiat în funcție de tipul actului supus republicării) și are caracter strict consultativ. Acest aviz, indiferent dacă este favorabil sau negativ, nu conduce la imposibilitatea exercitării de către alte autorități publice (cu atât mai puțin de către Parlament) a atribuțiilor lor stabilite prin Constituție sau prin lege. În plus, regimul juridic al avizului negativ, în procedura și consecințele stabilite de legea criticată sunt fundamental diferite de cele prevăzute de Legea nr. 73/1993. Astfel de norme, ce derogă în mod evident de la cele care vizează funcționarea Consiliului Legislativ, astfel cum sunt acestea reglementate prin Legea nr. 73/1993, impuneau, în acord cu Legea fundamentală, să fie adoptate cu majoritatea cerută pentru legile organice.

Alături de normele derogatorii ce privesc funcționarea Consiliului Legislativ, art. III din legea criticată instituie, la rândul său, norme derogatorii în

privința organizării Consiliului Legislativ. Astfel, art. III alin. (2) prevede: „Art. III - (2) În termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare a art. II – IV din prezenta lege, Senatul, Camera Deputaților, Guvernul și Consiliul Legislativ își vor organiza câte o structură proprie de specialitate pentru republicarea actelor normative. Or, în ceea ce privește organizarea Consiliului Legislativ, art. 8 alin. (4) din Legea nr. 73/1993 prevede: «(4) Structura organizatorică a Consiliului Legislativ, nomenclatorul de funcții și numărul de posturi de conducere și de execuție, precum și domeniile de activitate și atribuțiile secțiilor, sectoarelor, departamentelor, secretariatului, precum și ale celorlalte compartimente din cadrul aparatului Consiliului Legislativ se stabilesc prin regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, aprobat în ședința comună a birourilor permanente ale celor două Camere ale Parlamentului, cu avizul comisiilor juridice reunite».

Față de conținutul normativ al prevederii menționate din Legea nr. 73/1993, considerăm că dispozițiile art. III din legea supusă controlului de constituționalitate, ce reglementează obligația Consiliului Legislativ de a-și înființa o structură proprie de specialitate pentru republicarea actelor normative, reprezintă în fapt o intervenție legislativă în organizarea acestei autorități constituționale, care tehnic-legislativ se putea realiza fie printr-o modificare expresă a Legii nr. 73/1993, lege cu caracter organic, fie ar fi trebuit ca legea criticată - întrucât se circumscrie sferei organizării Consiliului Legislativ - să fie adoptată cu majoritatea cerută de Legea fundamentală pentru legile organice.

Așadar, pe lângă norme ce privesc republicarea actelor normative, prin legea criticată sunt instituite reglementări ce privesc organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, introducerea unei noi structuri organizatorice (cea prevăzută de art. III din lege), precum și adăugarea unor noi competențe în materia republicării pentru această autoritate constituțională. Reglementând în acest mod, legiuitorul a intrat într-un domeniu care, prin excelență, aparține legii organice, ceea ce impunea ca adoptarea acesteia să se supună dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. t), art. 79 alin. (2) și art. 76 alin. (1) din Constituție. Or, potrivit formulei de atestare, legea dedusă controlului de constituționalitate a fost adoptată atât de Senat, în calitate de Cameră de reflecție, cât și de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională ca lege ordinară și nu ca lege organică.

Potrivit dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. t) din Constituție, sunt reglementate prin lege organică celelalte domenii pentru care în Constituție se prevede adoptarea de legi organice. Totodată, în ceea ce privește Consiliul Legislativ, organism de rang constituțional, la art. 79 alin. (2) din Constituție se prevede că înființarea, organizarea și funcționarea acestei autorități se stabilesc prin lege organică.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a realizat distincția între „înființarea, organizarea și funcționarea” unei autorități, acești trei termeni fiind folosiți împreună în cazul Consiliului Legislativ (art. 79), al Consiliului Economic și Social (art. 141) și al ministerelor [art. 117 alin. (1)], „organizarea și funcționarea” unei autorități, termeni care sunt folosiți ca atare în cazul instituției Avocatului Poporului [art. 58 alin. (3)], al Parlamentului [art. 64 alin. (1)], al Autorității Electorale Permanente [art. 73 alin. (3) lit. a)], al Consiliului Superior al Magistraturii, al instanțelor judecătorești, al Ministerului Public și al Curții de Conturi [art. 73 alin. (3) lit. l)] și „înființarea” unei autorități în cazul autorităților administrative autonome sau a organelor de specialitate din subordinea Guvernului/ministerelor [art. 117 alin. (3)]. Astfel, așa cum a reținut Curtea Constituțională, „dacă textul Constituției dispune că înființarea, organizarea și funcționarea unei autorități se realizează prin lege organică, toate aspectele ce privesc autoritatea respectivă se realizează prin acea categorie de lege” (Decizia nr. 52/2018, par. 35). Totodată, instanța constituțională a reținut că „înființarea” prin lege organică nu se limitează la dispoziția de înființare, ci are în vedere și aspectele esențiale care sunt în legătură intrinsecă cu dispoziția normativă de înființare (atribuțiile și actele acestora), iar în situația în care Legea fundamentală prevede atât înființarea, cât și organizarea și funcționarea ca fiind de domeniul legii organice, toate aspectele ce privesc autoritatea respectivă se reglementează prin lege organică. În acord cu această jurisprudență, considerăm că toate aspectele ce țin de înființarea, atribuțiile, funcționarea și organizarea Consiliului Legislativ trebuie să fie reglementate prin lege organică.

Domeniul legilor organice este foarte clar delimitat prin textul Constituției, fiind de strictă interpretare (Decizia nr. 53/1994), astfel încât legiuitorul va adopta legi organice numai în acele domenii. Curtea a stabilit în jurisprudența sa 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 definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice” (Decizia nr. 786/2009).

În acest sens, subliniem că legea criticată reglementează într-un domeniu pentru care Constituția prevede expres caracterul organic al legii, potrivit art. 73 alin. (3) lit. t) coroborat cu art. 79 alin. (2) din Constituție. Or, după cum am arătat, această lege a fost adoptată ca lege ordinară, deși conține sub aspectul criteriului material prevederi care aparțin domeniului legii organice. În această situație, în ceea ce privește legea criticată, legiuitorul nu a respectat procedura constituțională de adoptare a legilor organice.

În consecință, prin faptul că nu a adoptat legea cu majoritatea cerută de norma constituțională, Parlamentul nu a respectat limitele domeniului legii organice prevăzute de art. 73 alin. (3) lit. t) raportat la art. 79 alin. (2) din Constituție, încălcând astfel prevederile art. 76 alin. (1) din Legea fundamentală, viciu procedural ce atrage neconstituționalitatea legii supuse controlului de constituționalitate în ansamblul său.

## **1.2. Încălcarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) și (5) din Constituție**

Potrivit dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Constituție: „Se supun spre dezbateră și adoptare Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată, proiectele de legi și propunerile legislative pentru ratificarea tratatelor sau a altor acorduri internaționale și a măsurilor legislative ce rezultă din aplicarea acestor tratate sau acorduri, precum și proiectele legilor organice prevăzute la articolul 31 alineatul (5), articolul 40 alineatul (3), articolul 55 alineatul (2), articolul 58 alineatul (3), articolul 73 alineatul (3) literele e), k), l), n), o), articolul 79 alineatul (2) articolul 102 alineatul (3), articolul 105 alineatul (2), articolul 117 alineatul (3), articolul 118 alineatele (2) și (3), articolul 120 alineatul (2), articolul 126 alineatele (4) și (5) și articolul 142 alineatul (5). Celelalte proiecte de legi sau propuneri legislative se supun dezbaterii și adoptării, ca primă Cameră sesizată, Senatului”.

Așa cum am arătat, prin conținutul normativ legea criticată reglementează în domeniul legii organice, modificând/completând norme ce privesc înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, aspecte ce atrag aplicarea dispozițiilor art. 79 alin. (2) din Constituție.

În ceea ce privește competența materială a primei Camere competente să se pronunțe cu privire la inițiativele legislative ce reglementează organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, potrivit art. 75 alin. (1) teza întâi din Constituție, Camera Deputaților se pronunță în calitate de primă Cameră sesizată, Senatul fiind Cameră decizională. Astfel, în forma inițiatorului, legea criticată prevedea la art. I, cu referire la art. 70 din Legea nr. 24/2000 reguli de republicare a actelor normative și o procedură distinctă de cea stabilită de art. 5 din Legea nr. 73/1993. Aceste aspecte vizează funcționarea Consiliului Legislativ, motiv pentru care prima Cameră competentă să dezbată inițiativa legislativă ar fi trebuit să fie Camera Deputaților. Or, din analiza parcursului legislativ al legii criticate rezultă că aceasta a fost adoptată de Senat, în calitate de Cameră de reflecție și de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională.

De asemenea, din analiza comparativă a formelor legii adoptate în fiecare Cameră rezultă că în Camera Deputaților, care a adoptat legea criticată în calitate de Cameră decizională, au fost modificate sau introduse alte dispoziții ce vizează organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, pentru care Senatul ar fi trebuit însă să se pronunțe definitiv.

Potrivit dispozițiilor art. 75 alin. (4)-(5) din Constituție: „(4) În cazul în care prima Cameră sesizată adoptă o prevedere care, potrivit alineatului (1), intră în competența sa decizională, prevederea este definitiv adoptată dacă și cea de-a doua Cameră este de acord. În caz contrar, numai pentru prevederea respectivă, legea se întoarce la prima Cameră sesizată, care va decide definitiv în procedură de urgență; (5) Dispozițiile alineatului (4) referitoare la întoarcerea legii se aplică în mod corespunzător și în cazul în care Camera decizională adoptă o prevedere pentru care competența decizională aparține primei Camere”.

Față de conținutul normativ al legii adoptate de Camera Deputaților, considerăm că în aplicarea dispozițiilor art. 75 din Constituție, legea dedusă controlului de constituționalitate ar fi trebuit întoarsă la Senat, astfel încât Camera decizională competentă potrivit Constituției, respectiv Senatul, să se pronunțe definitiv.

Fiind adoptată însă de Senat în calitate de Cameră de reflecție și de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, legea criticată a fost adoptată cu încălcarea prevederilor art.75 alin. (1) din Legea fundamentală, viciu procedural ce atrage neconstituționalitatea legii supuse controlului de constituționalitate, în ansamblul său.

## **2. Încălcarea dispozițiilor art. 61 alin. (2) coroborate cu cele ale art. 75 alin. (3) din Constituție**

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a stabilit două criterii esențiale în legătură cu încălcarea principiul bicameralismului în cursul procedurii legislative. Acestea constau, pe de o parte, în existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, în existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea cumulativă a celor două criterii este de natură a afecta principiul constituțional care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (Decizia nr. 392/2018).

Principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor (Decizia nr. 89/2017 par. 55). Bicameralismul nu înseamnă însă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, desigur, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/prounerii legislative. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că „nu se poate susține încălcarea principiului bicameralismului, atât timp cât legea adoptată de Camera decizională se referă la aspectele principiale pe care le-a avut în vedere propunerea/proiectul de lege în forma sa însușită de Camera de reflecție. În acest sens, modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție, în condițiile în care aceasta este mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări inerente oricărei modificări”. (Decizia nr. 765/2016, par. 37-38, Decizia nr. 377/2017, par. 45).

Așa cum a reținut Curtea Constituțională, pentru verificarea respectării principiului bicameralismului trebuie avute în vedere următoarele: „(a) scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; (b) dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; (c) dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului”. (Decizia nr. 190/2020, Decizia nr. 62/2018).

În forma depusă de inițiator spre dezbatere și adoptare la Parlament, legea criticată propunea ca publicarea actului normativ de amendare a actului normativ de bază să fie însoțită de republicarea, concomitentă și indiferent de întinderea amendamentelor aduse, a actului de bază. Spre deosebire de forma adoptată de Parlament, inițiatorul promova o soluție particulară pentru coduri și alte legi complexe, în sensul în care republicarea ar urma să se realizeze în termen de cel mult 60 de zile de la data publicării actului normativ de modificare și/sau de completare; în cazul în care termenul pentru intrarea în vigoare a actului normativ depășește 60 de zile, republicarea ar urma să se facă cu cel puțin 3 zile înainte de intrarea în vigoare a acestuia.

În forma adoptată de Senat în data de 25 februarie 2015, legea cuprindea 4 articole, primul referindu-se la republicarea actelor normative. Ulterior, prin modificările și completările adoptate în Camera Deputaților au fost admise nu mai puțin de 10 amendamente. Astfel, față de forma adoptată de Senat, în forma adoptată de Camera Deputaților s-au introdus trei articole noi, art. 70<sup>1</sup> - 70<sup>3</sup>, referitoare la procedura de republicare, etapele acesteia, diferitele categorii de acte vizate, republicarea actelor normative ale Guvernului, înființarea unor structuri de specialitate la nivelul Senatului, Camerei Deputaților, Guvernului și Consiliului Legislativ cu atribuții de republicare, precum și o serie de dispoziții tranzitorii referitoare la republicarea actelor normative, aplicabile până la data de 31 decembrie 2021.

Așa cum a subliniat Curtea Constituțională în jurisprudența sa recentă, chiar dacă prin raportare la forma adoptată de prima Cameră nu există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, o lege adoptată de Parlament poate conține un număr de soluții normative care, sub aspectul fondului reglementării, se îndepărtează considerabil de conceptele asupra cărora prima Cameră s-a pronunțat și de soluția legislativă

urmărită de aceasta, ceea ce antrenează neconstituționalitatea legii sub aspectul încălcării principiului constituțional al bicameralismului (Decizia nr. 600/2020).

Față de cele arătate, considerăm că, prin amploarea modificărilor realizate și prin conținutul acestora, legea criticată a fost adoptată cu încălcarea principiului bicameralismului, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența CCR, forma adoptată de Camera decizională cuprinzând modificări majore de conținut, iar configurația acesteia fiind semnificativ diferită atât față de cea adoptată de prima Cameră sesizată, cât și față de forma inițiatorului, viciu procedural ce atrage neconstituționalitatea legii criticate în ansamblul său.

### **3. Încălcarea prevederilor art. 156 din Constituție**

Conform art. I pct. 1 și pct. 2 din legea dedusă controlului de constituționalitate (cu referire la art. 70<sup>2</sup> din Legea nr. 24/2000) se instituie regula potrivit căreia republicarea legilor se face la aceeași dată cu publicarea actului normativ de modificare și/sau completare. Conform alin. (2) al art. 70<sup>2</sup>, republicarea legilor se realizează de către Camera decizională, iar în cazul legilor adoptate în ședință comună a Camerei Deputaților și Senatului, republicarea se realizează de către Camera Deputaților.

Aceste dispoziții stabilesc aceleași reguli pentru toate categoriile de legi adoptate de Parlament, fără a face vreo distincție între acestea și fără a stabili norme diferite în funcție de tipul acestora. Or, potrivit art. 73 din Legea Fundamentală, Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare, Constituția stabilind pentru fiecare categorie în parte procedura de adoptare și domeniul de reglementare. În acest sens, art. 156 din Constituție instituie o procedură specială referitoare la republicarea Constituției. Astfel, art. 156 din Constituție prevede: „Art.156. - Legea de revizuire a Constituției se publică în Monitorul Oficial al României în termen de 5 zile de la data adoptării. Constituția, modificată și completată, după aprobarea prin referendum, se republică de către Consiliul Legislativ, cu reactualizarea denumirilor, dându-se textelor o nouă numerotare”.

Așadar, în conformitate cu prevederile art. 156 din Constituție, în cazul adoptării de către Parlament a unei legi de modificare sau de completare a Legii fundamentale, Constituția se republică în Monitorul Oficial al României, Partea I

numai după aprobarea ei prin referendum, deci nu odată cu publicarea legii de revizuire, iar republicarea se realizează de către Consiliul Legislativ, și nu de către emitent.

Întrucât legea dedusă controlului de constituționalitate nu distinge cărei categorii de legi i se aplică noua procedură de republicare, rezultă că aceasta va fi aplicabilă, contrar art. 156 din Legea fundamentală, inclusiv republicării Constituției în cazul adoptării și aprobării prin referendum a unei legi de revizuire. Or, o asemenea modificare a regimului republicării Constituției este posibilă numai ca urmare a revizuirii Constituției și nu pe calea unei proceduri legislative ordinare.

Având în vedere toate aceste aspecte, considerăm că dispozițiile art. I pct. 1 și 2, precum și art. II din legea dedusă controlului de constituționalitate contravin dispozițiilor art. 156 din Constituție. Totodată, prin faptul că aceste prevederi modifică implicit dispozițiile art. 156 din Legea fundamentală, considerăm că legea criticată încalcă și art. 150 - 152 referitoare la procedura revizuirii Constituției, aspect ce atrage neconstituționalitate în ansamblu a legii.

#### **4. Încălcarea prevederilor art. 79 alin. (1) și art. 147 alin. (4) din Constituție**

Legiuitorul constituent a reglementat în art. 79 alin. (1) din Legea fundamentală rolul Consiliului Legislativ, stabilind că acesta este organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații și care, totodată, ține evidența oficială a legislației României.

Atribuția de a stabili forma republicabilă a legilor, ordonanțelor și hotărârilor de Guvern nu este în mod expres stabilită de art. 79 alin. (1) din Constituție. Cu toate acestea, prin art. 79 alin. (2) din Constituție, legiuitorul constituent a lăsat în sarcina legiuitorului ordinar obligația de stabilire a atribuțiilor subsumate realizării rolului constituțional al Consiliului Legislativ, prestabilit de Legea fundamentală.

În exercitarea tuturor acestor atribuții, Consiliul Legislativ emite avize. În concordanță cu rolul său de organ consultativ, avizele Consiliului Legislativ - exprimate atât în realizarea atribuțiilor constituționale, cât și a celor subsumate

acestora, stabilite de legiuitor ordinar - sunt, în mod evident, consultative, ele neputând, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, să împiedice realizarea oricărui eveniment legislativ ce survine în existența unui act normativ (Decizia nr. 304/2017, Decizia nr. 221/2020 și Decizia nr. 229/2020).

Or, prin legea dedusă controlului de constituționalitate, avizul negativ al Consiliului Legislativ emis în materia republicării actelor normative capătă un caracter de aviz conform. Astfel, art. I pct. 1 din legea criticată, prin referire la art. 70 din Legea nr. 24/2000, prevede „Art. 70. - (1) Republicarea actului normativ se face la aceeași dată cu publicarea actului normativ de modificare și/sau completare”. De asemenea, potrivit art. I pct. 2, prin raportare la art. 70<sup>1</sup> alin. (3) din Legea nr. 24/2000: „(3) Republicarea legilor, a ordonanțelor și ordonanțelor de urgență, precum și a hotărârilor Guvernului cu caracter normativ se realizează după avizarea de către Consiliul Legislativ a formei republicabile, la sesizarea Secretariatului General al Camerei Deputaților, al Senatului sau al Guvernului, după caz. În situația în care Consiliul Legislativ emite aviz negativ, actul normativ în cauză nu se republică”. Nu în ultimul rând, potrivit art. IV alin. (3) din lege „Actele normative avizate negativ de către Consiliul Legislativ nu se vor republica”.

În aceste condiții, apreciem că se încalcă art. 79 alin. (1) din Constituție prin alterarea rolului constituțional al Consiliului Legislativ care, prin această lege, din organ consultativ de specialitate al Parlamentului devine o autoritate cu competențe decizionale în privința republicării actelor normative.

Față de cele arătate și având în vedere jurisprudența Curții Constituționale referitoare la natura juridică a avizului emis de Consiliul Legislativ, apreciem că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative și pentru modificarea Legii nr. 202/1998 privind organizarea Monitorului Oficial al României contravine și dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție.

#### **5. Încălcarea dispozițiilor art. 61 alin. (1), art. 64 alin. (4), art. 74 alin. (1) din Constituție**

Art. 70<sup>1</sup> alin. (4) introdus de legea criticată prevede că avizul negativ al Consiliului Legislativ se transmite prin grija emitentului formei republicabile a

legilor, a ordonanțelor și ordonanțelor de urgență, precum și a hotărârilor Guvernului comisiilor parlamentare permanente, respectiv ministerelor de resort, pentru a fi avute în vedere la următoarea modificare a actului normativ de bază, pentru a se putea republica. Cu privire la republicarea legilor, art. 70<sup>2</sup> alin. (3) stabilește că după sesizarea în fond a comisiilor permanente ale Camerei Deputaților sau ale Senatului, după caz, cu o inițiativă legislativă de modificare și/sau completare a unei legi, Departamentul Legislativ al Camerei Deputaților sau al Senatului întocmește și transmite comisiilor măsurile legislative necesare pentru republicarea legii. La art. IV alin. (4), legea dedusă controlului precizează, ca normă tranzitorie de procedură a republicării, că avizul negativ al Consiliului Legislativ se transmite prin grija emitentului forme republicabile comisiilor parlamentare permanente, respectiv ministerelor de resort, pentru a fi avute în vedere la următoarea modificare a actului normativ de bază pentru a se putea republica.

În același timp, potrivit art. 70<sup>2</sup> alin. (2), republicarea legilor se realizează de către Camera decizională, iar în cazul legilor adoptate în ședință comună a Camerei Deputaților și Senatului, republicarea se realizează de către Camera Deputaților. Totodată, alin. (4) al art. 70<sup>2</sup> stabilește că după adoptarea de către Parlament a unei inițiative legislative de modificare și/sau completare a unei legi, Secretariatul General al Camerei decizionale transmite forma republicabilă a actului de bază spre avizare Consiliului Legislativ.

Folosirea în cuprinsul legii a unor sintagme precum „pentru a fi avute în vedere la următoarea modificare a actului normativ de bază, pentru a se putea republica” sau „transmite comisiilor măsurile legislative necesare pentru republicarea legii” generează confuzie cu privire la etapele de parcurs și responsabilitățile fiecărei structuri interne a celor două Camere și rolul acestora din urmă.

Analizând în ansamblu legea criticată, rezultă că singurele entități menționate să se pronunțe cu privire la forma republicabilă a actelor de bază respective sunt comisiile permanente ale Camerei Deputaților sau ale Senatului, acestea trebuind să aibă în vedere atât avizul negativ al Consiliului Legislativ asupra forme republicabile a actului, cât și măsurile legislative necesare pentru republicarea legii, transmise cu acest scop de către Departamentul Legislativ al Camerei Deputaților sau al Senatului.



Având în vedere toate aceste aspecte, rezultă că legiuitorul a conferit comisiilor permanente ale celor două Camere un rol esențial, decizional, cu privire la forma republicabilă a legilor de bază, ceea ce contravine rolului constituțional al Parlamentului și al comisiilor permanente.

Cu privire la rolul comisiilor permanente, Curtea Constituțională a stabilit în jurisprudența sa că acestea sunt organe interne de lucru ale Camerelor Parlamentului a căror activitate are caracter pregătitor pentru a oferi forului deliberativ toate elementele necesare adoptării deciziei. De asemenea, potrivit dispozițiilor constituționale ale art. 64 alin. (4) și celor cuprinse în regulamentul fiecărei Camere sau regulamentul activităților comune, comisiile permanente au un rol subordonat, pregătitor, al activității, diferențiat, conform tipologiei lor. Totodată, instanța constituțională a evidențiat caracterul auxiliar al comisiilor parlamentare, natura juridică a rapoartelor sau avizelor adoptate de acestea fiind aceea a unui act preliminar, cu caracter facultativ, de recomandare, adoptat în scopul de a sugera o anumită conduită, sub aspect decizional, plenului fiecărei Camere sau Camerelor reunite (Decizia nr. 33/2018).

Ținând cont de argumentele mai sus enunțate și de jurisprudența constituțională în materie, considerăm că, pe de o parte, prin conferirea comisiilor permanente a acestei atribuții de decizie cu privire la forma republicabilă a legii de bază, legea criticată oferă o supradimensionare a rolului comisiilor de lucru ale Parlamentului prin atribuirea unor efecte mult sporite actelor pe care aceste organe de lucru le adoptă, ceea ce excedează cadrului constituțional și regulamentar în care acestea activează, și, pe de altă parte, echivalează cu o deturnare a rolului Parlamentului, în ansamblul său, ca organ reprezentativ suprem al poporului român, care beneficiază de o legitimitate originală, fiind exponentul intereselor întregii națiuni. Senatul și Camera Deputaților sunt singurele corpuri deliberative prin care Parlamentul își îndeplinește rolul și atribuțiile constituționale, iar nu comisiile permanente.

În concluzie, pentru motivele sus-menționate considerăm că legea criticată contravine și art. 61 alin. (1) și art. 64 alin. (4) din Constituție.

Întrucât art. 70<sup>2</sup> alin. (3) stabilește ca formele republicabile ale actelor normative prevăzute a fi modificate sau completate prin inițiative legislative aflate pe agenda comisiilor permanente să fie înaintate acestora de către departamentele legislative ale fiecărei Camere, considerăm că legea criticată contravine și prevederilor art. 74 alin. (1) din Constituție. Ca organe de lucru ale

Parlamentului, comisiile permanente dezbate și analizează proiecte și propuneri legislative ori alte documente depuse la Parlament în vederea exercitării competențelor constituționale ale acestuia. Din această perspectivă, sesizarea comisiilor permanente de către structuri din cadrul serviciilor administrative ale celor două Camere ale Parlamentului cu măsuri legislative necesare pentru republicarea legii încalcă atât dispozițiile art. 74 alin. (1), cât și pe cele ale art. 61 alin. (1) din Constituție, în condițiile în care cele două Camere ale Parlamentului nu se pronunță asupra formelor republicabile ale legilor.

**6. Încălcarea prevederilor art. 1 alin. (3) și alin. (5), art. 61, art. 77 alin. (1), art. 78, art. 100 alin. (1), art. 115 alin. (5) precum și ale art. 147 alin. (4) din Constituție**

**6.1.** Prin art. I pct. 1 din legea dedusă controlului de constituționalitate se modifică art. 70 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, în sensul republicării actului normativ la aceeași dată cu publicarea actului normativ de modificare și/sau completare.

Forma în vigoare a art. 23 din Legea nr. 202/1998 privind organizarea Monitorului Oficial al României prevede: „Reproducerea legilor și a celorlalte acte normative se face numai după textele publicate în Monitorul Oficial al României”. Așadar, publicarea concomitentă a legii de modificare sau de completare, promulgate de Președintele României și a formei republicabile a actului normativ de bază nici nu ar fi posibilă câtă vreme dispozițiile art. 70 din legea criticată și prevederile art. 23 nu au fost corelate prin legea dedusă controlului de constituționalitate. În acest sens, în avizul Consiliului Legislativ nr. 1173 din data de 15.10.2014 cu privire la legea criticată, se subliniază că întocmirea formelor republicabile de către Consiliul Legislativ se raportează la textele deja publicate în Monitorul Oficial. Astfel, dacă forma republicabilă ar îngloba forma legii de modificare/de completare trimisă la promulgare, însă nepublicată în Monitorul Oficial, atunci ar fi încălcate dispozițiile art. 23 din Legea nr. 202/1998, ceea ce contravine prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

În raport cu regula generală stabilită de art. 70 din legea criticată, la art. 70<sup>1</sup> alin. (1) din aceeași lege se stabilește că actul normativ de bază se republică prin grija autorității publice emitente, procedura republicării fiind declanșată de ultimul act modificator, precizat în textul formei republicabile. Totodată, la alin.

(6) al aceluiași articol se prevede că republicarea se aplică de la data intrării în vigoare a actului normativ de modificare prevăzut la alin. (1). Totodată, art. II din legea criticată prevede modificarea art. 15 din Legea nr. 202/1998 în sensul că republicarea actelor normative se face potrivit Legii 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.

Considerăm că cele două texte din legea criticată conțin dispoziții neclare întrucât, prin aplicarea acestora, este imposibil de identificat ultimul act modificator al actului de bază care declanșează republicarea. Această concluzie este cu atât mai evidentă în ipoteza în care, spre exemplu, același act normativ de bază suferă, în același timp, modificări atât printr-o lege deja promulgată, cât și printr-o ordonanță a Guvernului, ambele urmând să se publice în Monitorul Oficial în aceeași zi. În această situație, ținând cont de faptul că republicarea „se aplică”, însă, de la data intrării în vigoare a ultimului act modificator, precizat în textul formei republicabile, considerăm că, în elaborarea formei republicabile a actului normativ de bază, autoritatea publică emitentă va fi în imposibilitatea de a identifica și integra în mod corect ultimul act modificator, nefiind clar după ce criteriu se va face aceasta, dacă se va realiza în funcție de momentul adoptării, aprobării, publicării sau intrării în vigoare a actului modificator, după caz.

De asemenea, în situația în care în același număr al Monitorului Oficial ar apărea două forme republicate ale aceluiași act normativ de bază, determinate de două acte modificatoare concomitente/sucesive și care ar conține dispoziții ce ar necesita emiterea unor norme metodologice în regim de urgență, considerăm că emitenții acestor acte de punere în aplicare a legii se vor afla în imposibilitatea de a determina cu precizie, ca urmare a republicării actelor, forma normativă la care să se raporteze și care să corespundă realității legislative. Acest lucru determină o insecuritate juridică nu numai în ceea ce îi privește pe emitenții actelor subsecvente de executare a legii, ci și pe destinatarii normei, care se vor afla în dificultate în identificarea normei aplicabile într-o anumită formă a legii republicate, cât și în adoptarea conduitei impuse de legea în vigoare.

Totodată, considerăm că prevederile art. 70, precum și cele ale art. II din legea dedusă controlului de constituționalitate nu se corelează cu dispozițiile art. 16 și cu cele ale art. 22 din Legea nr. 202/1998 potrivit cărora republicarea actelor normative se face cu aprobarea secretarului general al Camerei

Deputaților, pe baza avizului prealabil al Consiliului Legislativ, respectiv procedura republicării se stabilește prin ordin al secretarului general al Camerei Deputaților.

În consecință, forma propusă prin legea criticată a art. 70 alin. (1) este de natură să genereze o situație în care republicarea actului normativ de bază să nu corespundă realității legislative existente, creând o insecuritate juridică și punând destinatarilor normelor instituite în imposibilitatea de a-și exercita drepturile și obligațiile în acord cu dispozițiile legale în vigoare. În concret, autoritățile emitente ale actului normativ de bază republicabil vor fi în imposibilitatea de a transmite o formă corectă la avizare, iar Consiliul Legislativ va întâmpina dificultăți asupra identificării formei pe care trebuie să o avizeze, ceea ce va genera un blocaj instituțional și, implicit, împiedicarea publicării și intrării în vigoare a actelor normative emise în exercitarea competențelor constituționale în materie de legiferare prevăzute la art. 61, art. 77 alin. (1), art. 100 alin. (1) și art. 115 alin. (5) din Constituție.

6.2. Dintr-o altă perspectivă, considerăm că prevederile art. I pct. 1 din legea dedusă controlului de constituționalitate cu referire la art. 70 din Legea nr. 24/2000 pot aduce atingere și prevederilor art. 77 alin. (1) din Constituție în măsura în care se interpretează că publicarea legii de modificare sau completare a unui act normativ, promulgată de Președintele României este condiționată de publicarea concomitentă a formei republicabile a respectivului act normativ de bază, atunci când aceasta din urmă nu ar fi realizată în timp util.

În conformitate cu art. 77 alin. (1) din Legea fundamentală, legea se trimite spre promulgare Președintelui României, promulgarea legii făcându-se în termen de cel mult 20 de zile de la primire. Astfel, promulgarea reprezintă o atribuție constituțională a șefului statului, prin care se realizează finalizarea procesului legislativ, iar potrivit art. 100 alin. (1), această operațiune se materializează printr-un decret care se publică în Monitorul Oficial al României, nepublicarea acestuia atrăgând inexistența decretului. În acest fel, în exercitarea atribuțiilor sale constituționale, Președintele României își manifestă voința în mod unilateral, cu scopul de a produce efecte juridice, decretele de promulgare a legilor având caracter executoriu, aspect ce impune autorităților destinatarilor obligația punerii lor în executare. Prin decretul de promulgare a unei legi, în partea dispozitivă a actului, se dispune atât promulgarea legii, cât și publicarea acesteia în Monitorul Oficial al României, Partea I.

De aceea, având în vedere aceste aspecte, în măsura în care dispozițiile art. 70 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, în forma stabilită de legea criticată, ar condiționa publicarea actului modificator/de completare, promulgat prin decret de Președintele României, de republicarea actului de bază modificat/completat, atunci considerăm că aceasta constituie o încălcare a prevederilor art. 77 alin. (1) și ale art. 100 alin. (1) din Constituție. Lipsa unor mențiuni clare cu privire la succesiunea acestor etape creează posibilitatea ca, în anumite situații în care forma republicabilă nu este finalizată în timp util, publicarea unui act normativ să fie întârziată sau blocată, iar însăși promulgarea legii și exercitarea unei prerogative constituționale a Președintelui României să fie lăsată fără efect, aspect contrar dispozițiilor constituționale menționate.

**6.3.** Potrivit formei în vigoare a art. 70 alin. (1) din Legea nr. 24/2000: „Actul normativ modificat sau completat în mod substanțial se republică având la bază dispoziția cuprinsă în actul de modificare, respectiv de completare”. Astfel, cadrul legal actual circumscrie operațiunea de republicare unor operațiuni de modificare sau completare „în mod substanțial”. Așadar, potrivit legislației în vigoare, nu orice modificare a unui act normativ conduce la republicarea acestuia, ci este consacrată o soluție care păstrează un just echilibru între nevoia de claritate și accesibilitate a textelor actelor normative și stabilitatea de care acestea trebuie să se bucure, ca o componentă a securității raporturilor juridice.

Așa cum s-a arătat și în literatura de specialitate, republicarea a fost definită ca o activitate oficială care constă în includerea tuturor intervențiilor legislative la care a fost supus acel act normativ în forma sa de bază, originară, operațiune în urma căreia actul în cauză dobândește o redactare actualizată și coerentă, sub forma unui act unic, dându-se textelor și o nouă numerotare, dacă este cazul<sup>1</sup>.

Textul actului normativ republicat va include, totdeauna, numai intervențiile legislative exprese care s-au operat asupra sa, fără a include alte posibile modificări, cum sunt acelea implicite și care presupun o activitate de interpretare a textelor, de competența organelor de aplicare a legii, ce exced cadrului legal al republicării, astfel cum este concepută ea în ordinea noastră de

---

<sup>1</sup> Mrejeru, Ilarie - *Tehnica legislativă*, București, Editura Academiei, 1979; Popescu, Sorin, Țândăreanu, Victoria - *Probleme actuale ale tehnicii legislative*, Editura Lumina Lex, București, 2003; Popescu, Sorin, Țândăreanu, Victoria - *Probleme actuale ale tehnicii legislative*, Editura Lumina Lex, București, 2003, pp. 245 - 270; Popescu, Sorin and Ciora, Catalin, *Simplificarea legislației – condiție esențială a îmbunătățirii calității redacționale a actelor normative* (2012). *Analele Universității „Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice*, Nr. 2/2012, disponibil la adresa: <https://ssrn.com/abstract=2225946>.

drept. În practică s-au întâlnit situații când, din cauza numeroaselor intervenții suferite de actul normativ de bază, identificarea formei în vigoare pentru unele elemente de structură este dificilă, operațiunea republicării fiind practic imposibil de realizat<sup>2</sup>.

Deși nu este opera legislativului sau executivului, republicarea produce unele efecte juridice. Astfel, de la data republicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, citarea textului, precum și modificările și completările ulterioare se vor face numai la forma republicată. În literatura de specialitate s-a subliniat că republicarea actului normativ, în sens juridic, reprezintă o activitate oficială care constă în includerea tuturor intervențiilor legislative la care a fost supus un act normativ în forma originală a acestuia, operațiune în urma căreia acesta dobândește o nouă redactare, dându-se textelor și o nouă numerotare, dacă este cazul<sup>3</sup>.

Legea dedusă controlului de constituționalitate schimbă fundamental această optică, fiecare modificare a unui act normativ conducând, în mod automat, la republicarea acestuia. Or, în numeroase situații, o astfel de modificare este de natură să conducă la un efect contrar celui urmărit de inițiatori, cel de creștere a previzibilității și accesibilității legii, ajungându-se la situații în care modificarea sau completarea unui articol generează republicarea unui act normativ cu sute sau zeci de articole (coduri sau alte acte normative complexe din domeniul fiscal, al pensiilor, educației, sănătății, etc.).

Întrucât fiecare modificare a unui act normativ antrenează o republicare a acestuia, această viziune legislativă generează, însă, impredictibilitate în întreaga activitate de legiferare a autorităților publice investite cu această competență, întrucât se creează posibilitatea ca, între momentul adoptării unui act normativ cu putere de lege și publicarea sa în Monitorul Oficial, intervențiile legislative să vizeze norme care nu mai au același conținut, ca efect al unei republicări survenite în acest interval. Spre exemplu, dacă, la data de 1 martie, Parlamentul adoptă o lege de modificare și completare a art. 50 alin. (2) din Codul fiscal, aceasta este depusă potrivit Legii nr. 47/1992 la secretarii generali ai fiecărei Camere pentru un interval de 2/5 zile în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții

---

<sup>2</sup> Popescu, Sorin, Tândăreanu, Victoria - *Probleme actuale ale tehnicii legislative*, Editura Lumina Lex, București, 2003, pp. 245 - 270; Popescu, Sorin and Ciora, Catalin, *Simplificarea legislației – condiție esențială a îmbunătățirii calității redacționale a actelor normative* (2012). *Analele Universității „Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice*, Nr. 2/2012, disponibil la adresa: <https://ssrn.com/abstract=2225946>.

<sup>3</sup> Mrejeru, Ilarie - *Tehnica legislativă*, București, Editura Academiei, 1979; Popescu, Sorin, Tândăreanu, Victoria - *Probleme actuale ale tehnicii legislative*, Editura Lumina Lex, București, 2003;

Constituționale. Dacă însă în acest interval Guvernul adoptă o ordonanță de urgență de completare a Codului fiscal cu trei noi articole, art. 3<sup>1</sup>, art. 7<sup>2</sup> și art. 31<sup>1</sup>, acest act normativ va fi publicat în Monitorul Oficial al României împreună cu republicarea Codului fiscal cu o renumerotare a articolelor. Într-o astfel de situație, forma legii adoptate de Parlament, asupra căreia legiuitorul nu mai poate interveni după adoptare, va face referire la norme care nu mai au același conținut și va fi necorelată cu actul republicat, ceea ce contravine art. 1 alin. (5) din Constituție.

Prin faptul că noua soluție legislativă poate conduce la situații în care un act al Parlamentului este lipsit de efecte și chiar generează imprevizibilitate în aplicare, apreciem că este afectată chiar funcția de legiferare a Parlamentului.

**6.4.** Prin modificările și completările aduse Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, natura juridică a republicării devine neclară, aspect contrar art. 1 alin. (5) din Constituție în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii.

Pe de o parte, potrivit art. I pct. 2 din legea supusă controlului de constituționalitate, republicarea este definită drept o operațiune „tehnic-legislativă prin care se integrează prevederile modificate și/sau a celor de completare în ansamblul reglementării, actualizându-se denumirile schimbate între timp (...), dându-se, după caz, o nouă numerotare articolelor, alineatelor, capitolelor și celorlalte structuri ale actului, precum și refacerea trimiterilor potrivit noii numerotări”.

Cu toate că noua reglementare definește republicarea drept o operațiune tehnico-legislativă și o elimină din cuprinsul evenimentelor legislative enumerate de art. 58 din Legea nr. 24/2000, articolele 70<sup>1</sup> -70<sup>3</sup> rămân plasate tot în cuprinsul Capitolului VI din actul normativ intitulat „Modificarea, completarea, abrogarea și alte evenimente legislative”. Potrivit art. 58 din lege, în forma aflată în vigoare, „După intrarea în vigoare a unui act normativ, pe durata existenței acestuia pot interveni diferite evenimente legislative, cum sunt: modificarea, completarea, abrogarea, republicarea, suspendarea sau altele asemenea”.

Având în vedere faptul că, potrivit legii deduse controlului de constituționalitate, republicarea se realizează concomitent cu publicarea, anterior intrării în vigoare a unui act normativ în cazul legilor și concomitent cu intrarea în vigoare a ordonanțelor de urgență și nu ulterior acesteia, așa cum este cazul

celorlalte evenimente legislative, reglementarea acestei operațiuni în capitolul dedicat evenimentelor legislative creează confuzie și lipsește norma de claritate prin raportare la celelalte dispoziții amintite.

6.5. Potrivit art. I pct. 2 din legea transmisă la promulgare, noul art. 70<sup>1</sup> alin. (1) din Legea nr. 24/2000 prevede că actul normativ de bază se republică prin grija autorității publice emitente, procedura republicării fiind declanșată de ultimul act modificator, precizat în textul formei republicabile.

Prin raportare la art. 70 prevăzut de art. I pct. 1 din legea criticată, considerăm că textul prezintă neclarități în ceea ce privește momentul de la care se aplică dispozițiile referitoare la declanșarea procedurii de republicare, nerezultând cu certitudine dacă acestea se aplică începând cu momentul publicării actului modificator, cu cel al intrării în vigoare a acestuia ori sunt raportate la momentul adoptării unei legi în Parlament.

Mai mult de atât, potrivit art. I pct. 2, în ceea ce privește dispozițiile alin. (5) al art. 70<sup>2</sup> nou introdus, Consiliul Legislativ transmite avizul Camerei decizionale după adoptarea actului normativ modificator de către Camera decizională a Parlamentului și până la promulgarea acestuia. Or, potrivit acestor reglementări, rezultă că momentul de la care începe să curgă operațiunea republicării este cel al adoptării actului normativ modificator de către Parlament - Camera decizională, Consiliul Legislativ având obligația să transmită avizul său până la momentul promulgării actului normativ respectiv. În această situație, este evidentă imposibilitatea pentru destinatarul legii de a-și însuși o conduită în limitele legale, în condițiile în care actul promulgării nu se realizează la o dată certă, ci reprezintă exercitarea unei competențe care se poate realiza oricând înăuntrul termenului constituțional de cel mult 20 de zile de la primire. Astfel, prin folosirea sintagmei „după adoptarea actului normativ modificator de către Camera decizională a Parlamentului și până la promulgarea acestuia” legea supusă controlului de constituționalitate reglementează un termen neclar, ceea ce lipsește norma de previzibilitate, contrar art. 1 alin. (5) din Constituție. De aceea, învedereăm instanței de contencios constituțional că aceste prevederi ale legii criticate reprezintă o reglementare contradictorie, incoerentă și neinteligibilă, care alterează înțelegerea și aplicarea legii.



Art. 70<sup>1</sup> alin. (5) din Legea nr. 24/2000, introdus de art. I pct. 2 al legii deduse controlului de constituționalitate, stabilește, ca o excepție de la dispozițiile potrivit cărora republicarea actului normativ se face la aceeași dată cu publicarea actului normativ de modificare și/sau completare, că, în cazul în care actul normativ de modificare sau de completare intră în vigoare la date diferite, republicarea actului normativ de bază se face la data intrării în vigoare a ultimei norme de modificare și/sau completare. Învederăm că norma dispusă este contrară dispozițiilor constituționale ale art. 78, care prevede, cu privire la intrarea în vigoare a legii, că legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei, iar nu la date diferite așa cum stabilește textul de mai sus. Prin urmare, nu actul în sine poate intra în vigoare la date diferite, ci anumite dispoziții din acesta. De aceea, considerăm că aceste prevederi sunt confuze, fiind dificil de apreciat care este momentul la care intră în vigoare dispozițiile modificatoare, care ghidează actul republicării. Astfel, legea criticată conține dispoziții ce afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

Potrivit art. 70<sup>1</sup> alin. (6), astfel cum este acesta prevăzut de art. I pct. 2 al legii deduse controlului de constituționalitate, republicarea se aplică de la data intrării în vigoare a actului normativ de modificare. Sintagma „se aplică” este neclară întrucât nu reiese cu certitudine dacă textul are în vedere publicarea actului de bază cu amendările aduse de cel mai recent act modificator sau dacă ipoteza normativă se referă la realizarea efectivă a operațiunii de republicare. Totodată, textul nu distinge dacă dispozițiile sale se aplică și în situația în care unele dintre prevederile actului modificator intră în vigoare la momente diferite, atunci când este cazul.

Potrivit art. 70<sup>2</sup> alin. (1), nou introdus, „Republicarea legilor se face la aceeași dată cu publicarea actului normativ de modificare și/sau de completare”, iar, potrivit art. 70<sup>3</sup> alin. (1), „Republicarea actelor normative emise de Guvern se face de către aceasta odată cu publicarea actului de modificare/completare”. Având în vedere dispozițiile art. 70 alin. (1), astfel cum acestea au fost modificate prin legea dedusă controlului de constituționalitate, apreciem că reluarea acestei reguli și în alte două articole subsecvente reprezintă un evident paralelism legislativ realizat chiar în cuprinsul legii privind normele de tehnică legislativă, aspect contrar art. 1 alin. (5) din Constituție în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii.

Art. 70<sup>2</sup> alin. (7), în forma stabilită de legea criticată la art. I pct. 2, prevede că, în situația în care legea este modificată și/sau completată prin ordonanțe sau/și ordonanțe de urgență care nu sunt încă aprobate/respinse prin lege, republicarea actului normativ de bază integrează prevederile modificate și/sau a celor de completare dispuse prin aceste ordonanțe, urmând ca după aprobarea/respingerea prin lege a acestora, actul de bază să se republice. Astfel, conform acestor dispoziții, actul normativ de bază va suporta o dublă republicare, indiferent dacă legea de aprobare sau de respingere aduce sau nu modificări textului ordonanțelor respective. Considerăm că aceste dispoziții intră în contradicție cu cele instituite la art. 70<sup>1</sup> alin. (2) potrivit căruia republicarea este operațiunea tehnico-legislativă prin care se integrează prevederile modificate și/sau a celor de completare în ansamblul reglementării, actualizându-se denumirile schimbate între timp, cum ar fi cele ale unor instituții sau localități, dându-se, după caz, o nouă numerotare articolelor, alineatelor, capitolelor și celorlalte structuri ale actului, precum și refacerea trimiterilor potrivit noii numerotări, ceea ce atrage încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii.

Potrivit art. 70<sup>3</sup> alin. (1) teza finală: „Prin excepție, în cazuri temeinic justificate, ordonanțele de urgență, ordonanțele și hotărârile Guvernului modificate sau completate se republică în temeiul unei dispoziții exprese cuprinse în actul de modificare, respectiv de completare, prin care se stabilește și termenul de republicare”. Din modul de formulare a dispoziției, este neclar dacă excepția este de la noua regulă, potrivit căreia republicarea se realizează automat și în absența unei dispoziții exprese în corpul actului normativ, sau, din contră, excepția este de la regula potrivit căreia republicarea se realizează concomitent cu publicarea actului modificador și nu la o dată ulterioară. Mai mult, sintagma „cazuri temeinic justificate” este una lipsită de claritate și precizie și este neclar, deopotrivă, cum anume sunt justificate aceste cazuri, respectiv: în cuprinsul instrumentului de motivare al actului normativ, în cuprinsul actului normativ sau rămân la aprecierea instanței constituționale, în activitatea sa de verificare a constituționalității legilor, prin raportare la respectarea principiului legalității consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție sau a Consiliului Legislativ în procedura de avizare.

Art. 70<sup>3</sup> alin. (2), în forma stabilită de legea criticată la art. I pct. 2, prevede că: „Avizul Consiliului Legislativ pentru forma republicabilă a ordonanțelor de urgență, a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului cu caracter normativ se solicită după aprobarea în ședința de Guvern a proiectului actului normativ de modificare și/ sau completare care modifică actul de bază. În cazul în care, ulterior publicării acestora, se constată diferențe între forma republicabilă avizată de Consiliul Legislativ și forma republicată în Monitorul Oficial, Partea I, răspunderea revine organului emitent”. Referirea la răspunderea organului emitent, așa cum este indicată prin textul de lege amintit, este neclară, întrucât nu rezultă cu precizie asupra căror aspecte se răsfrânge această răspundere sau dacă o asemenea măsură suportă vreo consecință efectivă.

Așadar, legea supusă controlului de constituționalitate nu se corelează cu alte acte normative aflate în vigoare și chiar promovează soluții normative ce se exclud reciproc prin raportare la dreptul pozitiv. Cu privire la existența unor soluții legislative contradictorii, Curtea Constituțională a reținut, prin Decizia nr. 1/2014, că se încalcă principiul securității juridice ca urmare a lipsei de claritate și previzibilitate a normei, principiu ce constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept, astfel cum este consacrat în mod expres prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală. Or, stabilirea unor soluții juridice diferite pentru aceeași situație normativă și contradicțiile în utilizarea conceptelor utilizate de legiuitor creează incertitudine sub aspectul dispozițiilor reglementate, generează o lipsă de coerență, claritate și previzibilitate a normei legale, care este de natură să înfrângă principiul securității juridice, sub aspectul componentei sale referitoare la claritatea și previzibilitatea legii, contrar art. 1 alin. (5) din Constituție. Ținând cont de motivele anterior precizate, precum și de jurisprudența instanței constituționale în materie, obligatorie potrivit art. 147 alin. (4) din Constituție, apreciem că legea criticată este contrară dispozițiilor art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție referitoare la statul de drept și la respectarea Constituției și a legilor.

**În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative și pentru modificarea Legii nr. 202/1998 privind organizarea Monitorului Oficial al României este neconstituțională în ansamblul său.**

**PREȘEDINȚELE ROMÂNIEI  
KLAUS ~~W~~ERNER IOHANNIS**