



AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru implementarea subpunctului 1 al punctului III din Rezoluțiunea Adunării Naționale de la Alba Iulia din 1 decembrie 1918

Analizând propunerea legislativă pentru implementarea subpunctului 1 al punctului III din Rezoluțiunea Adunării Naționale de la Alba Iulia din 1 decembrie 1918, transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr.PLX732/05.12.2018 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D1256/6.12.2018,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și al art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,
Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect instituirea unor reglementări cu caracter de principiu referitoare la drepturile anumitor minorități naționale, denumite „minorități istorice”.

Potrivit proiectului, prin reglementările propuse se are în vedere „transpunerea în legislație a prevederilor privind popoarele conlocuitoare din Rezoluția de la Alba Iulia din 1 decembrie 1918”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente dispozițiile art.73 alin.(3) lit.a), e), l), n), o) și r), art.120 alin.(2), precum și ale art.126 alin.(4) din Constituția României, republicată. În aplicarea art.75 alin.(1) din Legea fundamentală, pentru normele din proiect care reglementează în domeniile prevăzute de art.73 alin.(3) lit.e), n), și o), art.120 alin.(2), precum și ale art.126 alin.(4) din Constituție, prima Cameră sesizată este Camera Deputaților, iar pentru normele din proiect care reglementează în domeniile prevăzute de art.73 alin.(3) lit.l) și r) din Constituție, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

3. Referitor la ansamblul reglementărilor propuse prin proiect, apreciem că acesta nu ține seama de dispozițiile din chiar debutul Legii fundamentale a statului, potrivit cărora România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil [art.1 alin.(1)].

Menționăm că statul **unitar** constituie o singură formațiune statală, este el însuși, și numai el, subiect de drept internațional, presupune o singură ordine juridică bazată pe o unică Constituție și un singur sistem de organizare prin care se exercită cele trei puteri fundamentale, populația sa având o singură cetățenie.

Sfera de cuprindere a ordinii juridice, ca și cea de exercitare a autorității organelor puterii, este raportată la întreg teritoriul statului și la întreaga populație, indiferent de etnie sau naționalitate.

Legiuitorul constituant a stabilit că România nu este numai un stat unitar, ci și indivizibil, în sensul că el nu poate fi segmentat, nu poate face obiectul unei divizări, totale sau parțiale, cu regimuri juridice diferite.

În ceea ce privește **suveranitatea națională**, Constituția statuează în art.2 că aceasta "aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum. Niciun grup și nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu".

Potrivit textului constituțional, deși suveranitatea este „națională”, titularul acesteia nu este națiunea, ci poporul.

În acest context, precizăm că sintagma „popor conlocuitor”, definită la art.2 lit.a), nu este conformă cu terminologia constituțională, care se referă la un singur popor, „poporul român”, cetățenii care îl alcătuiesc putând aparține diferitelor minorități naționale.

4. **Art.1 alin.(2)**, care reproduce pct.III.1 din Rezoluția de la Alba Iulia din 1 decembrie 1918, trebuie raportat la dispozițiile constituționale care consacră drepturile minorităților naționale în ceea ce privește reprezentarea în Parlament (art.62 alin.(2)), învățământul în limba maternă (art.32 alin.(3)), precum și folosirea în justiție a limbii materne (art.128). Din acest punct de vedere, precizăm că respectiva normă nu poate fi interpretată decât în limita acestor dispoziții ale Legii fundamentale, întrucât prin lege nu se poate depăși cadrul constituțional existent.

Pe de altă parte, norma din cuprinsul art.1 alin.(2) nici nu ar putea fi aplicată „de la intrarea în vigoare a prezentei legi”, așa cum prevede textul, în lipsa unor dispoziții exprese cuprinse în legile-cadru care reglementează domeniile avute în vedere de proiect.

5. La art.2 lit.c), precizăm că definiția de „corpuri legiuitoare” contravine dispozițiilor art.61 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării.

De asemenea, menționăm că autoritățile administrației publice locale avute în vedere de text nu ar putea fi asimilate unor „corpuri legiuitoare”, având în vedere rolul conferit acestora prin dispozițiile Legii fundamentale. Astfel, potrivit art.121 alin.(1) din Constituție, consiliile locale sunt autoritățile prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe, iar potrivit art.122 alin.(1), consiliul județean este autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.

6. Reglementarea propusă la art.4 încalcă prevederile art.2 alin.(1) din Constituție referitoare la suveranitatea națională, care se exercită prin organele reprezentative constituite prin alegeri libere, text din care reiese că singurul criteriu prin care se determină configurația Parlamentului este rezultatul alegerilor. Or, prin proiect se instituie un criteriu diferit, respectiv proporția unei minorități naționale istorice în raport cu populația țării, soluție legislativă care ar putea determina o configurație a Parlamentului diferită de cea care ar rezulta din voința poporului exprimată prin alegeri libere.

În ceea ce privește minoritățile naționale, precizăm că același criteriu, respectiv numărul de voturi obținut în alegeri, este avut în vedere și de dispozițiile art.62 alin.(2) din Constituție. Astfel, legiuitorul constituant a stabilit că organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, care nu întrunesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament, au dreptul la câte un loc de deputat, în condițiile legii electorale.

Prin urmare, instituirea reglementării propuse la art.4 din proiect excedează cadrului constituțional.

De altfel, aceste argumente rezultă și din jurisprudența Curții Constituționale în materie. Astfel, în Decizia nr.682/2012, instanța de contencios constituțional a statuat că „o reprezentare diferită în Parlament în raport cu structura etnică a circumscripțiilor electorale (județele țării) - în sensul că la un număr identic sau apropiat de alegători, cărora, potrivit normei de reprezentare, le revine un număr

identic de mandate de parlamentari, va exista, în realitate, un număr diferit de mandate rezultate în mod diferit - direct sau indirect din scrutin - corespunzător structurii etnice a județelor în cauză, contravine principiilor constituționale enunțate și, totodată, încalcă prevederile art.4 alin.(1) din Legea fundamentală, potrivit cărora „statul are ca fundament unitatea poporului român”.

7. Norma propusă la **art.5**, care instituie obligația angajării cu prioritate în cadrul instanțelor și a parchetelor de pe lângă acestea a persoanelor aparținând minorităților naționale istorice, în funcție de ponderea respectivei minorități în „populația zonei arondate” este contrară prevederilor art.4 alin.(2) și ale art.16 alin.(1) din Constituție, care consacră egalitatea în drepturi a cetățenilor, prin aceea că, norma insituie drept criteriu pentru angajare apartenența la o anumită „minoritate națională istorică” din „zona arondată”.

Observația este valabilă și pentru **art.6** din proiect, care instituie aceeași soluție legislativă în ceea ce privește angajarea în cadrul ministerelor și a serviciilor publice deconcentrate ale acestora.

De altfel, la **art.5**, referirea la „angajare” nu este corelată și nici nu rezultă cum ar putea fi compatibilă cu modalitatea de ocupare a funcțiilor de judecător sau procuror, astfel cum este reglementată prin Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În plus, menționăm că, în ceea ce privește ocuparea locurilor de judecători stagiași și procurori stagiași scoase la concurs, art.21 alin.(3) din Legea nr.303/2004 prevede că în circumscripțiile instanțelor și parchetelor unde o minoritate națională are o pondere de cel puțin 50% din numărul locuitorilor, la medii egale, au prioritate candidații cunoscători ai limbii acelei minorități.

Pe de altă parte, din punct de vedere terminologic, expresia „populația zonei arondate” este insuficient de clară și previzibilă, având în vedere faptul că Legea nr.303/2004 se referă la „circumscripțiile instanțelor de judecată”.

8. La **art.7**, precizăm că stabilirea unui mod de administrare autonomă a învățământului și a culturii minorităților naționale istorice apare ca fiind în contradicție cu dispozițiile constituționale referitoare la caracterul unitar al statului, prevăzute la art.1 alin.(1) din Legea fundamentală.


În plus, trimiterea la o lege care nu este în vigoare lipsește norma de previzibilitate, ca o condiție a calității legii, încalcând astfel dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție.

9. La art.8, reglementarea propusă, prin care se prevede posibilitatea înființării unor „regiuni de dezvoltare separate”, pe criteriul apartenenței la „regiuni istorice” sau pe criterii etnice este de natură a pune în discuție caracterul național și unitar al statului, consacrat de art.1 alin.(1) din Constituție.

Astfel, în ceea ce privește conferirea unui grup de populație a aptitudinii de a avea un statut și o organizare administrativ-teritorială distinctă, sunt aplicabile, *mutatis mutandis*, cele reținute de Curtea Constituțională Decizia nr.80/2014, prin care a statuat că „*asemenea structuri administrative pun în discuție caracterul național al statului român, trăsătură care, potrivit art. 152 alin. (1) din Constituție, nu poate face obiectul revizuirii. Unitatea națiunii, inclusiv din perspectiva tradițiilor, nu este compatibilă cu recunoașterea unui statut distinct, în sensul de autonomie administrativă, pentru o parte a populației țării, pe criteriul identității de „tradiții”*”.

Cu privire la posibilitatea acordării unui „statut de autonomie specială” respectivelor regiuni, sunt, de asemenea, aplicabile cele reținute de Curtea Constituțională în aceeași decizie. Astfel Curtea a reținut că „*acceptarea unei alte organizări administrativ-teritoriale, cu o fundamentare diferită de cea care stă la baza delimitării unităților administrativ-teritoriale expres și limitativ prevăzute de Constituție, este de natură să afecteze caracterul unitar al statului*”.

În plus, stabilirea, prin lege, la nivel local, a unui „statut de autonomie specială”, este în contradicție cu dispozițiile Legii fundamentale, în special cu prevederile art.120 alin.(1), care au în vedere exclusiv principiul autonomiei locale, nu și posibilitatea instituirii unor forme de autonomie „specială”.


PREȘEDINTE
[REDACTED]
dr. Dragoș ILIEȘCU

București

Nr. 1242/28.12.2018.