

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

## DECIZIA Nr. 645

din 24 septembrie 2020

**asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989**

|                        |                           |
|------------------------|---------------------------|
| Valer Dorneanu         | — președinte              |
| Cristian Deliorga      | — judecător               |
| Marian Enache          | — judecător               |
| Daniel-Marius Morar    | — judecător               |
| Mona-Maria Pivniceru   | — judecător               |
| Gheorghe Stan          | — judecător               |
| Livia-Doina Stanciu    | — judecător               |
| Elena-Simina Tănăsescu | — judecător               |
| Varga Attila           | — judecător               |
| Marieta Safta          | — prim-magistrat-asistent |

1. Pe rol se află soluținarea obiecției de neconstituționalitate referitoare la Legea pentru respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, formulată de Guvernul României.

2. Sesizarea a fost formulată în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, al art. 11 alin. (1) lit. A.a) și al art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 3.753 din 6 iulie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr. 907 A/2020.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se susține că legea criticată încalcă prevederile art. 61 alin. (2) din Constituție, care consacră principiul bicameralismului.

4. Se arată, astfel, că proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989 a fost înregistrat la Camera Deputaților și adoptat tacit la data de 11 martie 2020. Forma adoptată tacit de Camera de reflecție prevedea aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 91/2019. Ulterior, însă, în Camera decizională, forma legii a fost modificată total, dispunându-se respingerea ordonanței de urgență supusă aprobării. În opinia Guvernului, „este evidentă lipsa oricărei legături a formei legii adoptate de Camera decizională cu proiectul legislativ inițial și forma legii adoptate de Camera de reflecție. Cele două forme constituie, practic, două legi diferite, diametral opuse, aceasta fiind o situație tipică în care o singură Cameră a Parlamentului a legiferat.”

5. Este invocată jurisprudența Curții Constituționale (spre exemplu, Decizia nr. 190 din 27 mai 2020, nr. 154 din 6 mai 2020, nr. 505 din 18 septembrie 2019), arătându-se că instanța constituțională a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului: existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere

ale Parlamentului. Întrunirea acestor criterii este de natură a afecta principiul 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 (...) Totodată, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale, evaluarea respectării criteriilor menționate impune un examen comparativ între forma legii adoptată de Camera de reflecție și cea adoptată de Camera decizională prin raportare inclusiv la conținutul proiectului/prounerii legislative, în sensul de filosofie, de concepție originară a actului normativ. În concluzie, 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 din 27 mai 2020).

6. Față de această jurisprudență, Guvernul apreciază că, întrucât intervențiile aduse de Senat au schimbat total forma legii adoptate de Camera Deputaților, aducându-se deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, iar textul adoptat de Camera decizională nu a fost dezbătut în Camera de reflecție, legea adoptată încalcă principiul bicameralismului.

7. Pentru aceste considerente, se solicită admiterea sesizării de neconstituționalitate.

8. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (3) și ale art. 17 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Avocatului Poporului, pentru a comunica punctele lor de vedere. Niciuna dintre autoritățile menționate nu a comunicat punctul de vedere.

## CURTEA,

examinând sesizarea de neconstituționalitate, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

9. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, precum și ale art. 1, 10, 15 și 18 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze sesizarea de neconstituționalitate.

10. Astfel, sesizarea a fost formulată de Guvern, autoritate aflată între titularii dreptului de sesizare a Curții Constituționale cu obiecții de neconstituționalitate, în conformitate cu prevederile art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție. Obiectul

sesizării se încadrează în competența Curții, stabilită de textul constituțional menționat, acesta vizând Legea pentru respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, adoptată de Parlament, dar nepromulgată. În ceea ce privește termenul de sesizare, se constată că, potrivit fișei legislative, legea criticată a fost adoptată în data de 10 iunie 2020 de Senat, în calitate de Cameră decizională. În data de 15 iunie 2020 a fost depusă la secretarul general al Senatului, pentru exercitarea dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar în data de 18 iunie 2020 a fost trimisă la promulgare. Sesizarea de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 6 iulie 2020, așadar, în cadrul termenului stabilit de art. 77 alin. (1) din Constituție, înainte de promulgarea acesteia. Astfel, sesizarea este admisibilă sub toate cele trei aspecte menționate ce privesc legalitatea sesizării.

11. Prevederile constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cuprinse în art. 61 alin. (2) referitor la principiul bicameralismului, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale.

12. Examinând criticile de neconstituționalitate astfel cum au fost formulate, Curtea constată că are o bogată jurisprudență prin care a statuat că, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră (Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 13 aprilie 2017, paragraful 53). Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, drept care autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră (Decizia nr. 1.029 din 8 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 720 din 23 octombrie 2008, Decizia nr. 3 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 71 din 29 ianuarie 2014, Decizia nr. 355 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 509 din 8 iulie 2014, paragraful 38, Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, paragraful 39, Decizia nr. 765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 134 din 21 februarie 2017, paragraful 29, sau Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 161 din 3 martie 2017, paragraful 32).

13. Ca urmare, dezbaterile parlamentare a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului (Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008,

publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 53).

14. Având în vedere aceste considerente, Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului: existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea acestor criterii este de natură a afecta principiul 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. 710 din 6 mai 2009, Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011, Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, paragraful 29, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 54).

15. Când privește situația particulară în care Camera de reflecție a respins propunerea legislativă, iar Camera decizională a adoptat-o, Curtea a reținut că „acest act de voință politică, concretizat prin votul de respingere al primei Camere, nu oferă Camerei decizionale posibilitatea de a face abstracție de scopul inițial al legii, de concepția și filosofia propunerii legislative, astfel cum se reflectă în obiectul de reglementare al legii.” (a se vedea Decizia nr. 718 din 8 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 998 din 15 decembrie 2017, paragraful 51, și Decizia nr. 298 din 26 aprilie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 535 din 28 iunie 2018). Altfel spus, faptul că în Camera decizională a fost adoptată o soluție diametral opusă celei din Camera de reflecție (în sensul de adoptare/respingere a proiectului/propunerii legislative) nu este de natură să aducă atingere, în sine, principiului bicameralismului întrucât o astfel de posibilitate este reglementată în art. 75 alin. (3) din Constituție, potrivit căruia „după adoptare sau respingere de către prima Cameră sesizată, proiectul sau propunerea legislativă se trimite celeilalte Camere care va decide definitiv”. În această privință, Curtea a statuat că „numai în ipoteza în care în Camera decizională ar face abstracție de scopul inițial al legii, de concepția și filosofia propunerii legislative, în sensul criteriilor anterior enunțate, s-ar produce o astfel de încălcare.” (a se vedea Decizia nr. 153 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 489 din 10 iunie 2020, paragraful 78).

16. Aplicând aceste considerente în prezenta cauză, Curtea observă că proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, cuprinzând un articol unic, a fost înregistrat la Camera Deputaților și adoptat tacit ca urmare a împlinirii, în data de 11 martie 2020, a termenului de 30 de zile prevăzut de art. 115 alin. (5) din Constituție. Acesta a fost transmis Senatului în data de 23 aprilie 2020, care, în calitate de Cameră decizională, a decis respingerea ordonanței de urgență a Guvernului, sens în care a adoptat Legea pentru

respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, cuprinzând, de asemenea, un articol unic. Acesta este contextul în care Guvernul apreciază că, întrucât intervențiile aduse de Senat au schimbat total forma legii adoptate de Camera Deputaților, aducându-se deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, iar textul adoptat de Camera decizională nu a fost dezbătut în Camera de reflecție, legea adoptată încalcă principiul bicameralismului.

17. Contrar acestor susțineri, Curtea constată, însă, că ambele Camere s-au raportat la aceeași materie și aceeași formă a reglementării avute în vedere de inițiator, respectiv ordonanța de urgență a Guvernului supusă aprobării prin lege în temeiul dispozițiilor art. 115 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora „(5) Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență. Ordonanța de urgență cuprinzând norme de natură legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută la articolul 76 alineatul (1).” Față de textul constituțional citat, rezultă că cele două Camere ale Parlamentului se pronunță „asupra ordonanței”, așa încât materia și forma reglementării avute în vedere de inițiator sunt cele stabilite prin ordonanța de urgență a Guvernului supusă aprobării prin lege.

18. Faptul că, în cauză, Camera decizională a decis definitiv respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, iar nu aprobarea acesteia nu face decât să dea expresie — în situația particulară a legilor de aprobare/respingere a ordonanțelor de urgență ale Guvernului,

dispozițiilor constituționale ale art. 75 alin. (3) din Constituție, potrivit cărora „după adoptare sau respingere de către prima Cameră sesizată, proiectul sau propunerea legislativă se trimite celeilalte Camere care va decide definitiv”. Această soluție legislativă se regăsește și în cuprinsul art. 115 alin. (5) din Constituție care, la rândul său, nu distinge în privința soluției ce poate fi adoptată în Camera decizională în privința ordonanței de urgență a Guvernului supusă aprobării, stabilind doar că aceasta „decide de asemenea în procedură de urgență”.

19. Astfel fiind, acceptarea tezei pe care se fundamentează sesizarea, în sensul că aprobarea unei ordonanțe de urgență în Camera de reflecție obligă Camera decizională la adoptarea aceleiași soluții, de aprobare a ordonanței de urgență a Guvernului respective, ar avea semnificația deturnării rolului de Cameră de reflecție al primei Camere sesizate, în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului sau al propunerii legislative. Or, așa cum a statuat Curtea Constituțională într-o jurisprudență constantă, a nega posibilitatea Camerei decizionale de a se îndepărta de la forma votată în Camera de reflecție ar însemna limitarea rolului său constituțional, iar caracterul decizional atașat acesteia devine iluzoriu. S-ar ajunge la un veritabil mimetism, în sensul că cea de-a doua Cameră se va identifica, în ceea ce privește activitatea sa legislativă, cu prima Cameră, neputându-se îndepărta în niciun fel de la soluțiile legislative pentru care a optat prima Cameră, ceea ce este contrar, până la urmă, chiar ideii de bicameralism (Decizia nr. 505 din 18 septembrie 2019, paragraful 25).

20. Tot astfel, faptul că în Camera de reflecție legea a fost adoptată tacit nu prezintă relevanță din punctul de vedere al incidenței criteriilor care configurează principiul bicameralismului, procedura adoptării tacite fiind expres reglementată de prevederile constituționale.

21. În concluzie, Curtea constată că sunt neîntemeiate criticile raportate la art. 61 alin. (2), referitoare la principiul bicameralismului.

22. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, sesizarea de neconstituționalitate formulată de Guvernul României și constată că Legea pentru respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989 este constituțională în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 24 septembrie 2020.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

prof. univ. dr. **VALER DORNEANU**

Prim-magistrat-asistent.

**Marieta Safta**