



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale*, inițiată de domnii deputați USR Silviu Dehelean și Stelian-Cristian Ion împreună cu un grup de parlamentari USR (Plx. 745/2022).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare amendarea *Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale*, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în sensul modificării și completării atribuțiilor și activității Curții Constituționale.

II. Observații

1. *Expunerea de motive* nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art. 31 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare și nici concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare și evaluărilor statistice care au stat la baza elaborării propunerii.

În plus, nu există nici referiri la impactul asupra sistemului juridic, cu sublinierea implicațiilor asupra legislației în vigoare, nefiind prezentat nici modul în care se asigură concordanța cu reglementările dreptului Uniunii Europene în materie sau la consultările derulate în vederea elaborării propunerii, precum și la măsurile de implementare necesare, iar referirile la impactul social sunt foarte restrânse. De asemenea, este necesară justificarea tuturor măsurilor din proiectul de act normativ potrivit art. 31 din *Legea nr. 24/2000*. Totodată, este necesară justificarea soluțiilor legislative alese prin raportare la jurisprudența Curții Constituționale în materie și necesitatea modificării soluțiilor legislative propuse prin *Legea nr. 168/2018*¹ (spre ex. pentru modificarea art. 66 din *Legea nr. 47/1992*). Mai mult, constatăm, că deși soluția normativă vizează doar judecarea de către Curtea Constituțională a obiecțiilor de neconstituționalitate, în Expunerea de motive se face referire la toate sesizările formulate la Curtea Constituțională care trebuie soluționate în termen de maximum 60 de zile de la sesizare.

2. Cu privire la soluția propusă pentru art. 2 alin. (3), respectiv „*fără a se putea indica soluția de modificare a prevederilor neconstituționale*”, poate fi apreciată ca fiind contrară calității de garant al supremației Constituției, contrar art. 142 alin. (1) din *Constituție*. În construirea raționamentului juridic, Curtea Constituțională poate da decizii simple sau decizii interpretative. Deciziile interpretative sunt definite ca fiind acele decizii care atribuie normei o anumită semnificație, pentru a o face compatibilă cu prevederile constituționale. Prin ele se impune o interpretare obligatorie a unui text de lege. Rațiunea acestor decizii este de a salva de la încetarea aplicabilității un text care are o problemă de constituționalitate, analizând interpretarea acestuia într-o direcție conformă cu dispozițiile Legii fundamentale.

În ceea ce privește deciziile interpretative, Curtea, de regulă, la redactarea dispozitivului folosește expresia:

– „*admite (excepția/obiecția) de neconstituționalitate și constată că prevederile sunt constituționale numai în măsura în care...*”;

– „*admite (excepția/obiecția) de neconstituționalitate și constată că prevederile sunt neconstituționale în măsura în care...*”.

În acest tip de decizii de admitere, Curtea:

¹pentru modificarea și completarea *Legii nr. 47/1992* privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale

- fie arată care este înțelesul constituțional al normei și, pe cale de consecință, dispune ca, numai acel înțeles să fie aplicat de instanța de judecată;

- fie arată care este înțelesul neconstituțional al normei și, pe cale de consecință, dispune ca, instanțele să nu aplice norma în acel sens, oricare altă interpretare fiind în acord cu legea fundamentală.

Prin aceste decizii interpretative, practic, Curtea evită să constate neconstituționalitatea dispozițiilor de lege criticate și stabilește doar un înțeles al normei în conformitate cu Constituția.

Prin urmare, soluția propusă este de natură să afecteze rolul constituțional al Curții Constituționale în sensul în care Curtea nu ar mai putea să pronunțe decizii interpretative, această modificare putând fi instituită doar prin revizuirea Constituției.

3. Referitor la ipoteza propusă la art. 7 alin. (4) din inițiativa legislativă, se impune reanalizarea soluției normative propuse, respectiv ca locțiitor al președintelui să fie candidatul la această funcție care a obținut al doilea număr de voturi, având în vedere imposibilitatea obiectivă a acestuia de a putea asigura înlocuirea. Soluția actuală, respectiv desemnarea de către președinte a înlocuitorului său este de natură să înlăture această imposibilitate obiectivă.

4. Cu privire la introducerea a două noi articole, art. 49¹ și art. 49² privind instituirea unei noi competențe a Curții Constituționale, respectiv să se pronunțe asupra cererilor de revizuire a jurisprudenței Curții Constituționale la sesizarea anumitor titulari sau din oficiu, apreciem că soluția este necesar a fi reanalizată pentru lipsa de claritate, întrucât nu se poate determina ce presupune revizuirea jurisprudenței Curții Constituționale. Oricum, în măsura în care Curtea aplică teoria constituționalismului viu, aceasta își poate modifica jurisprudența într-un anumit domeniu marcând în mod corespunzător revirimentul jurisprudențial. În plus, soluția nu prevede care sunt formele de control care să justifice necesitatea unei revizuiți a jurisprudenței. Totodată, soluția propusă la alin. (2) al art. 49¹ nu se corelează cu art. 148 alin. (2)-(4) și cu art. 142 privind rolul Curții Constituționale, *Constituția* neimpunând obligații pentru Curtea Constituțională prin raportare la principiul priorității dreptului Uniunii Europene sau al drepturilor fundamentale. Soluția normativă preconizată ar trebui avută la o eventuală revizuire a *Constituției României*.

5. Referitor la completarea art. 11 cu un nou alineat, alin. (5), în sensul în care „*Deciziile Curții Constituționale nu pot conține dispoziții obligatorii pentru Guvern sau Parlament în sensul adoptării unei anumite soluții legislative*”, apreciem că soluția legislativă este de natură să afecteze caracterul general obligatoriu *erga omnes* al deciziilor Curții Constituționale conform art. 147 alin. (4) din *Legea fundamentală*.

6. Referitor la soluția propusă la art. 12 alin. (3), deși este discutabilă necesitatea asigurării transparenței în activitatea Curții Constituționale, apreciem că soluția urmează a fi analizată din perspectiva protecției datelor cu caracter personal care ar putea să transpară din actele și lucrările Curții Constituționale. De asemenea, în măsura în care referirea generică la „*lucrările*” Curții Constituționale are în vedere inclusiv dezvăluirea deliberărilor, această soluție este de natură să afecteze garanțiile privind independența judecătorului constituțional.

7. Referitor la art. 17 și art. 25, cu privire la posibilitatea grupurilor parlamentare de a comunica punctele de vedere către Curtea Constituțională, apreciem că este necesară justificarea acestei soluții normative având în vedere că grupurile parlamentare nu se încadrează printre titularii dreptului de sesizare în ceea ce privește atribuțiile prevăzute la art. 146 lit. a) și art. 146 lit. b) din *Constituție*.

8. Cu privire la norma propusă pentru soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate, respectiv judecata în complet de 3 judecători în primă instanță și judecata în complet de 5 judecători în recurs, apreciem că este necesară justificarea acesteia prin raportare la insuficiențele legislative din practică și prin raportare la promovarea unei soluții normative existentă în vigoare în România anterior anului 1995. Este necesară inclusiv depunerea unor studii de impact cu privire la consecințele pe care le va avea această soluție normativă asupra activității ulterioare a Curții Constituționale. În plus, este necesar a se avea în vedere utilizarea conceptului de recurs cu conceptul de recurs din dreptul comun din *Codul de procedură civilă*, cale extraordinară de atac, conform art. 483 și următoarele.

9. În ceea ce privește art. 51, referirea la instanțele Curții Constituționale este improprie, eventual ar putea fi utilizată sintagma „*completurile Curții Constituționale*”. În ceea ce privește soluția propusă,

respectiv luarea deciziilor cu votul majorității judecătorilor, în situația completurilor de 3 judecători apare imposibilă luarea unei decizii în ipoteza în care cvorumul este asigurat de 2 judecători, iar fiecare dintre aceștia are o opinie diferită cu privire la problema de drept asupra căreia ar trebui să se pronunțe.

10. Cu privire la art. 64, apreciem că este necesară reanalizarea textului întrucât textul constituțional al art. 142 alin. (3) face referire la numirea judecătorilor Curții Constituționale, fiind neclar care sunt propunerile organizațiilor sau instituțiilor politice la care se face referire. Procedurile de numire a judecătorilor la Curtea Constituțională sunt prevăzute de Constituție și de lege, niciuna din acestea făcând referire la propuneri ale organizațiilor și instituțiilor politice.

În jurisprudența sa (*Decizia nr. 395/2019*²), Curtea a statuat că *„reglementarea prin Constituție a procedurii de desemnare a judecătorilor constituționali constituie o garanție a independenței acestora și a exercitării cu imparțialitate a atribuțiilor ce le revin conform Legii fundamentale. Această funcție este una de rang înalt în cadrul autorităților statului, rolul său fundamental derivând din competențele care revin Curții Constituționale, unica autoritate de jurisdicție constituțională în România, menită să garanteze supremația Constituției. Dezvoltând normele constituționale, dispozițiile Legii nr. 47/1992 prevăd procedura de numire de către Parlament a judecătorilor constituționali, respectiv numirea persoanelor care au întrunit votul majorității membrilor fiecărei Camere, la propunerea birourilor permanente și pe baza recomandării comisiilor juridice, sau desemnarea judecătorilor constituționali de către Președintele României, caz în care autoritatea decizională este una individuală, iar nu colectivă ca în cazul Parlamentului. Numirea se face în temeiul prevederilor constituționale și legale, prin hotărâre a Camerei Deputaților sau a Senatului, respectiv prin decret al Președintelui României. Ultima etapă a procedurii de numire o reprezintă depunerea jurământului în fața Președintelui României și a președinților celor două Camere ale Parlamentului, moment care marchează începerea mandatului de judecător (a se vedea Decizia nr. 459 din 16 septembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 712 din 30 septembrie 2014, paragrafele 35-40,*

² referitoare la sesizarea de neconstituționalitate privind Hotărârea Camerei Deputaților nr. 17/2019 pentru numirea unui judecător la Curtea Constituțională

sau Decizia nr. 136 din 20 martie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 383 din 4 mai 2018, paragraful 29).

Prin urmare, Curtea reține că procedura de numire în funcția de judecător al Curții Constituționale se realizează într-un interval de 3 luni anterior expirării mandatului judecătorului înlocuit, indiferent de titularul dreptului de numire. Procedura de numire realizată de cele două Camere ale Parlamentului parcurge mai multe etape, și anume: depunerea candidaturilor, însoțite de un „curriculum vitae” și actele doveditoare privind îndeplinirea condițiilor prevăzute de Constituție, audierea candidaților, întocmirea raportului de către comisia juridică, adoptarea hotărârii de numire și depunerea jurământului. Prin urmare, acordul care trebuie să cuprindă angajamentul candidatului de a demisiona, la data numirii, din acea funcție sau din partidul politic al cărui membru este nu se referă la data adoptării hotărârii de numire, ci la data numirii în funcție, dată începând cu care se poate depune jurământul”.

11. Referitor la art. 66 din *Legea nr. 47/1992*, potrivit căruia judecătorii Curții Constituționale nu pot fi reținuți, arestați sau trimiși în judecată penală decât cu aprobarea instituției care i-a numit în funcție, respectiv plenul Camerei Deputaților, plenul Senatului sau Președintele României, apreciem că soluția vine în contradicție cu jurisprudența Curții Constituționale, respectiv *Decizia Curții Constituționale nr. 873/2020*³ și *Decizia Curții Constituționale nr. 136/2018*⁴, fiind contrare principiului independenței judecătorului și caracterului general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale:

„66. Prin *Decizia nr. 873 din 25 iunie 2010*, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 433 din 28 iunie 2010*, după ce a examinat statutul judecătorilor din sistemul instanțelor judecătorești, respectiv statutul judecătorilor Curții Constituționale, reglementate atât la nivel constituțional, cât și la nivel legal, Curtea a analizat conținutul principiului constituțional al independenței justiției, reținând incidența lui cu privire la ambele categorii de magistraturi. Astfel, Curtea a constatat că atât independența justiției – componenta instituțională (conceptul independenței judecătorilor nereferindu-se exclusiv la judecători, ci

³referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea *Legii vânătorii și a protecției fondului cinegetic nr. 407/2006*

⁴ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului unic pct. 1 și 2 din *Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 47/1992* privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale

acoperind sistemul judiciar în întregime), cât și independența judecătorului - componenta individuală implică existența unor numeroase aspecte, cum ar fi: lipsa imixtiunii celorlalte puteri în activitatea de judecată, faptul că niciun alt organ decât instanțele nu poate decide asupra competențelor lor specifice prevăzute prin lege, existența unei proceduri prevăzute de lege referitoare la căile de atac ale hotărârilor judecătorești, existența unor fonduri bănești suficiente pentru desfășurarea și administrarea activității de judecată, procedura de numire și promovare în funcție a magistraților și, eventual, perioada pentru care sunt numiți, condiții de muncă adecvate, existența unui număr suficient de magistrați ai instanței respective pentru a evita un volum de muncă excesiv și pentru a permite finalizarea proceselor într-un termen rezonabil, remunerare proporțională cu natura activității, repartizarea imparțială a dosarelor, posibilitatea de a forma asociații ce au ca principal obiect protejarea independenței și a intereselor magistraților etc., și este indubitabil faptul că principiul independenței justiției implică o serie de garanții, cum ar fi: statutul magistraților (condițiile de acces, procedura de numire, promovarea și transferul, suspendarea și încetarea funcției, stabilitatea sau inamovibilitatea acestora), garanțiile financiare (securitatea financiară a magistraților, care presupune și asigurarea pensiei de serviciu), independența administrativă a magistraților, precum și independența puterii judecătorești față de celelalte puteri în stat.

67. Procedura de numire a judecătorilor din sistemul instanțelor judecătorești, respectiv a celor constituționali, a fost calificată drept o garanție a independenței lor. Astfel, în ceea ce privește prima categorie, numirea se realizează, în temeiul art. 125 alin. (1) din Constituție, de Președintele României, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, după parcurgerea unei proceduri prevăzute de Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor. Judecătorii constituționali sunt numiți, în temeiul art. 142 din Constituție, de Senatul României, Camera Deputaților și Președintele României, potrivit unei proceduri prevăzute de Legea nr. 47/1992. Prezența reprezentanților puterii legislative și executive în procedura de numire a celor două magistraturi nu constituie o încălcare a principiului separației puterilor în stat, respectiv a prerogativelor constituționale ale puterii judecătorești sau ale Curții Constituționale, ci, dimpotrivă, este rezultatul principiului echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale, principiu deopotrivă consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție.

68. Însă, odată numită în funcția publică de judecător, persoana dobândește statutul juridic aferent acestei funcții, statut care este guvernat de principiul constituțional al independenței puterii judecătorești, respectiv Curții Constituționale, față de celelalte puteri în stat. Printre garanțiile care concură la asigurarea independenței și imparțialității judecătorului sunt interdicțiile și incompatibilitățile aferente exercitării acestei funcții publice, pe de o parte, precum și imunitățile de care se bucură persoana care ocupă funcția publică, pe de altă parte.

69. Potrivit art. 95 alin. (1) din Legea nr. 303/2004, „Judecătorii, procurorii și magistrații-asistenți pot fi percheziționați, reținuți, arestați la domiciliu sau arestați preventiv numai cu încuviințarea secțiilor Consiliului Superior al Magistraturii.” Norma legală nu face altceva decât să dea expresie, la nivel infraconstituțional, prevederilor art. 124 alin. (3) care dispun că „Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii”, instituind în sarcina Consiliului Superior al Magistraturii competența de a decide cu privire la încuviințarea măsurilor procesuale împotriva judecătorilor, procurorilor și magistraților-asistenți, inclusiv a judecătorilor și procurorilor care dețin calitatea de membri al Consiliului Superior al Magistraturii, în virtutea rolului pe care art. 133 alin. (1) din Constituție îl rezervă acestei autorități, acela de „garant al independenței justiției”.

70. În ceea ce privește judecătorii constituționali, prin norma supusă controlului, legiuitorul modifică prezenta reglementare care prevede că „Judecătorii Curții Constituționale nu pot fi arestați sau trimiși în judecată penală decât cu aprobarea Biroului permanent al Camerei Deputaților, al Senatului sau a Președintelui României, după caz, la cererea procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție”, în sensul atribuirii competenței decizionale cu privire la încuviințarea măsurilor procesuale împotriva judecătorilor constituționali în sarcina plenului Curții Constituționale. Similar dispozițiilor din Legea nr. 303/2004, care reglementează competența Consiliului Superior al Magistraturii, această opțiune legislativă pune în acord prevederea legală cu statutul constituțional al judecătorilor Curții Constituționale, care, potrivit art. 145 din Constituție, „sunt independenți în exercitarea mandatului lor și inamovibili pe durata acestuia”. Prerogativa pe care în prezent legea o recunoaște Camerelor Parlamentului, respectiv Președintelui României, nu își are sorgintea în atribuția constituțională a acestor autorități de a numi judecătorii Curții Constituționale și nici nu este inerentă vreunei competențe a acestora în

raport cu Curtea Constituțională. Dimpotrivă, modul în care legea în vigoare reglementează instituția imunității judecătorului constituțional lipsește această autoritate publică de garanția de independență pe care Legea fundamentală i-o conferă, constituind premisa interferenței legislativului și executivului în activitatea jurisdicțională a instanței constituționale. Prin urmare, opțiunea legiuitorului de a atribui plenului Curții competența de a încuviința ridicarea imunității judecătorului constituțional nu numai că nu contravine dispozițiilor art. 1 alin. (4) din Constituție referitoare la principiul separației și echilibrului puterilor în stat, ci, dimpotrivă, constituie expresia acestui principiu, noua situație juridică fiind de natură să asigure buna funcționare a Curții Constituționale, în condiții de deplină independență și imparțialitate.

71. În Avizul privind proiectul de lege de revizuire a Constituției, ce consolidează independența judecătorilor (ce include o notă explicativă și un tabel comparativ), precum și privind modificările Constituției propuse de Adunarea Constituțională a Ucrainei, CDL-AD(2013)014, paragraful 49, Comisia de la Veneția arată „Există recomandarea ca decizia privind reținerea sau arestarea judecătorilor constituționali să îi aparțină Parlamentului. Acest lucru nu ar fi, bineînțeles, de dorit, pentru că ar reprezenta o politizare a imunității judecătorilor, punând în pericol independența justiției. În toate situațiile, imunitatea judecătorilor ar trebui redusă la o simplă imunitate funcțională. În cazul judecătorilor de la instanțele ordinare, imunitatea acestora ar trebui ridicată de instanța supremă. În cazul judecătorilor constituționali, imunitatea ar trebui ridicată de Plenul Curții, exceptând judecătorul în cauză. În ambele cazuri, cu excepția situației în care există indicii clare cu privire la o falsă acuzație adusă unui judecător, imunitatea ar trebui ridicată de instanța supremă, respectiv de cea constituțională. Decizia referitoare la procedura penală ar trebui să îi revină unei instanțe independente, în special în cazurile de corupție”. Mai mult, în Avizul privind proiectul de lege de funcționare a Curții Constituționale a Ucrainei, CDL-AD(2016)034, paragraful 26, „Comisia de la Veneția salută noua dispoziție conform căreia Președintele, Parlamentul și, respectiv, Congresul Judecătorilor nu au dreptul de a demite judecătorii constituționali. Acest fapt elimină pericolul presiunilor exercitate asupra judecătorilor. Un judecător poate fi demis doar prin decizia a cel puțin două treimi din numărul total de judecători ai instanței constituționale”.

72. Pentru aceste argumente, Curtea constată că dispozițiile art. 66 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, în forma modificată prin legea supusă

controlului de constituționalitate, referitoare la competența plenului Curții Constituționale de a încuviința măsurile procesuale împotriva judecătorilor, nu contravine prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (4)”.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Parlamentul va decide cu privire la oportunitatea adoptării acestei inițiative legislative.

Cu stimă,

Nicolae Ionel CIUCĂ

PRIM-MINISTRU

Domnului deputat Ion-Marcel CIOLACU
Președintele Camerei Deputaților