

Domnului Valer DORNEANU,
Președintele Curții Constituționale

Stimate domnule Președinte,

În temeiul art. 146 lit. a) din Constituția României, al art. 11 lit. a) raportat la art. 15, alin. (1) din Legea 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, parlamentarii enumerați în tabelul anexat formulează prezenta

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

cu privire la *Legea privind abilitarea Guvernului de a emite Ordonanțe* (PL-x nr. 1/2017), adoptată de Camera Deputaților în ședința din data de 5.01.2014.

Situația de fapt

Biroul permanent al Camerei Deputaților a fost sesizat în data de 05.01.2017 asupra *Proiectului de Lege privind abilitarea Guvernului de a emite Ordonanțe PL-x nr. 1/2017*, adoptat de Senat în 05.01.2017, cu respectarea prevederilor art.76 alin.(2) din Constituția României. Consiliul Legislativ, în 4.01.2017, a avizat favorabil această inițiativă legislativă, cu observații și propuneri.

La solicitarea Guvernului, a fost aprobată procedura de urgență solicitată pentru adoptarea acestui proiect de lege care, în raport cu obiectul și conținutul său, face parte din categoria legilor ordinare.

Obiectul de reglementare al proiectului de lege îl reprezintă abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe în perioada cuprinsă între data încheierii primei sesiuni

parlamentare ordinare a anului 2017 și până la reluarea lucrărilor Parlamentului în cea de-a doua sesiune ordinară a anului 2017. Potrivit prevederilor art.115 alin.(1) din Constituția României, republicată, abilitarea Guvernului se face doar pentru domenii care nu fac obiectul legilor organice.

Proiectul de lege stabilește următoarele domenii de reglementare pentru care se solicită abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe pe perioada vacanței parlamentare, și anume: **Finanțe Publice și Economie; Administrație Publică și Dezvoltare Regională; Sănătate, Muncă și Protecție Socială; Fonduri Europene; Educație și Cercetare; Agricultură și Dezvoltare Rurală; Turism; Antreprenariat și Mediul de Afaceri; Mediu; Comunicații și Societatea Informațională; Prorogarea sau Modificarea unor termene prevăzute în acte normative cu putere de lege.**

Proiectul de lege prevede ca ordonanțele emise de Guvern să fie supuse spre aprobare Parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la reluarea lucrărilor Parlamentului în cea de-a doua sesiune ordinară a anului 2017. Nerespectarea termenului atrage încetarea efectelor ordonanței.

Proiectul de lege a fost trimis Comisiei juridice, de disciplină și imunități cu termen de depunere a amendamentelor 5 ianuarie 2017 și cu termen de depunere a raportului 5 ianuarie 2017.

În data de 5 ianuarie 2017, Comisia juridică, de disciplină și imunități a transmis raportul de adoptare cu amendamente asupra acestui proiect de lege, în aceeași zi fiind și înscris pe ordinea de zi a plenului Camerei Deputaților.

În data de 5 ianuarie 2017 Comisia juridică, de disciplină și imunități a transmis raportul suplimentar asupra acestei inițiative legislative, iar în ședința plenului, din aceeași zi, *Proiectul de Lege privind abilitarea Guvernului de a emite Ordonanțe PL-x nr. 1/2017* a fost adoptat în conformitate cu prevederile art. 76, alin. (2) din Constituția României, coroborat cu art. 129, alin. (3) din Regulamentul Camerei Deputaților.

Motive de neconstituționalitate

Motive extrinseci

Au fost încălcate prevederile regulamentare referitoare la respectarea termenului de depunere a amendamentelor, în sensul că termenul prevăzut de articolul 65, alin. (4), și anume „*Deputații care nu fac parte din comisia sesizată în fond, precum și Guvernul vor putea depune amendamente într-un termen ce nu poate fi mai mic de jumătate din termenul pe care comisia sesizată în fond îl are pentru predarea raportului de la anunțarea în plenul Camerei a proiectului de lege sau a propunerii legislative*” nu este un termen de recomandare, ci este un termen imperativ de la care nu se poate deroga.

Prin încălcarea acestei dispoziții deputații au fost în imposibilitatea de a formula amendamente la *Proiectul de Lege privind abilitarea Guvernului de a emite Ordonanțe (Plx. Nr. 1/2017)*.

Motive intrinseci

I. Încălcarea principiului separației și echilibrului puterilor în stat

Dispozițiile art. 1, alin. 4 din Constituția României dispune: *„Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale.*

Statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea legilor și tuturor actelor normative cu aceasta, existența regimului de separație a puterilor publice, care trebuie să acționeze în limitele legii, și anume în limitele unei legi ce exprimă voința generală. De aceea, una dintre condițiile realizării acestor obiective fundamentale ale statului o constituie buna funcționare a autorităților publice, cu respectarea principiului separației și echilibrului puterilor în stat.

Acest principiu din legea fundamentală este încălcat pentru că Guvernul primește competențe aparent egale cu puterea legislativă. Tocmai această caracteristică a delegării prevăzută de articolul 115, alin. (1)-(3) din Constituția României necesită o examinare atentă din punct de vedere al respectării principiilor statului de drept și al pluralismului.

II. Legea privind abilitarea Guvernului de a emite Ordonanțe nu are un caracter concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc.

Legea cuprinde norme imprecise, cu caracter general, care nu stabilesc cu exactitate măsurile legislative delegate.

O astfel de reglementare este în contradicție totală cu normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative cuprinse în Legea 24/2000.

Dispozițiilor art. 36, alin. (1) din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative prevăd că actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, **care să excludă orice echivoc**, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie.

Apreciem că prevederile criticate nu respectă exigențele constituționale referitoare la calitatea legii, respectiv nu întrunesc condițiile de claritate, precizie, previzibilitate și accesibilitate, fiind contrare dispozițiilor art.1 alin. 5 din Constituție.

O lege îndeplinește condițiile calitative impuse atât de Constituție, cât și de Convenție, numai dacă norma este enunțată cu suficientă precizie pentru a permite destinatarului să își adapteze conduita în funcție de aceasta.

În acest context, apreciem că orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat (a se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din

17 august 2010, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012).

În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României, paragraful 66).

Apreciem că atribuțiile de reglementare pentru care se solicită abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe pe perioada vacanței parlamentare apar ca fiind lipsite de claritate, precizie și previzibilitate, nepermițând Guvernului să înțeleagă care sunt în concret acestea.

Referitor la cerințele de claritate, precizie și previzibilitate, instanța de contencios constituțional a statuat, în mod repetat, în jurisprudența sa, obligația legiuitorului de a edicta norme clare, precise și previzibile.

Or, în aceste condiții, destinatarul normei nu își poate ordona conduita în raport cu o normă care nu respectă condițiile de calitate ale legii.

Existența unor norme imprecise, care nu permit identificarea exactă a intențiilor inițiatorului este de natură a conduce la încălcarea principiului securității juridice. Printr-o astfel de lege de abilitare se evită dezbateră parlamentară cu privire la necesitatea soluțiilor preconizate prin adoptarea ordonanțelor, organul reprezentativ

suprem al poporului român fiind evitat. Principiul „majoritatea decide, opoziția se exprimă” își pierde substanța atât timp cât mandatul primit de Guvern este vag. Practic nu se exercită niciun fel de control parlamentar anterior adoptării ordonanțelor respective, acestea nefiind redactate și înregistrate la Parlament odată cu Proiectul de lege privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe.

Delegarea competenței legislative presupune identificarea exactă a atribuțiilor Guvernului, pentru că, altfel, posibilitatea acestuia de a alege în mod discreționar intervențiile legislative (de exemplu, în cazul capitolului XI „prorogarea sau modificarea unor termene prevăzute în acte normative cu putere de lege”) ar echivala cu transformarea Guvernului în autoritate legiuitoare, concurentă cu Parlamentul.

III. Interdicția reglementării de către Guvern în domeniul legii organice prin ordonanțe ale Guvernului adoptate în baza unei legi speciale de abilitare.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat interdicția reglementării de către Guvern în domeniul legii organice prin ordonanțe ale Guvernului adoptate în baza unei legi speciale de abilitare.

Această interdicție decurge direct din textul art. 115, alin. (1) din Constituție. Domeniile care fac obiectul de reglementare al unor legi organice și care se regăsesc în cuprinsul Legii privind abilitarea Guvernului de a emite Ordonanțe sunt următoarele:

a) Articolul 1, pct. II - ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ ȘI DEZVOLTARE REGIONALĂ, poz. 1:

1. *„măsuri privind organizarea și funcționarea instituțiilor publice din cadrul administrației publice centrale, pentru stabilirea unor măsuri în domeniul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniu”.*

Norma criticată este neclară, deoarece nu face distincția între autoritățile publice centrale care formează administrația publică de specialitate și autoritățile administrative autonome. Pe cale de consecință, există posibilitatea ca guvernul să procedeze la modificarea unor reglementări legale cu caracter organic privind autoritățile administrative autonome, acțiunea care ar încălca dispozițiile art. 117, alin. (3) din Constituție.

b) articolul 1, SĂNĂTATE; MUNCĂ ȘI PROTECȚIE SOCIALĂ, pct. III, pozițiile 1 și 3:

1. *„modificarea și completarea Legii nr.95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și reglementarea unor măsuri privind comisiile de specialitate din cadrul Casei Naționale de Asigurări de Sănătate;*

3. *măsuri privind creșterea calității vieții pensionarilor;”*

Referirea expresă la Legea nr.95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare certifică încălcarea dispozițiilor legale referitoare la interdicția de a se legifera în domeniul legilor

organice, fapt subliniat și de Consiliul Legislativ, prin punctul 4 din avizul nr.1/2017.

b) articolul 1, pct. V, EDUCAȚIE ȘI CERCETARE, pozițiile 1, 2 și 3:

- „1. reglementarea unor măsuri pentru învățământul preuniversitar;*
- 2. reglementări în domeniul cercetării științifice și învățământului superior;*
- 3. reglementări privind asigurarea calității în învățământul superior și pentru stimularea și încurajarea studenților.”*

Conform art. 73 alin. (3) lit. n) din Constituție sunt de domeniul legii organice actele normative privind „organizarea generală a învățământului”.

În concluzie, față de cele prezentate mai sus, opinăm că sunt încălcate dispozițiile art. 115, alin. (1) din Constituția României.

În drept, ne întemeiem sesizarea pe dispozițiile art.1 alin.(4), și art.115, alin.(1) din Constituția României, cât și pe dispozițiile art. 15, alin (1) și (2) din Legea 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

Ca atare, față de cele învederate, solicităm Onoratei Curți să constate că ***Legea privind abilitarea Guvernului de a emite Ordonanțe*** (PL-x nr. 1/2017), adoptată de Camera Deputaților în ședința din 5 ianuarie 2017, este NECONSTITUȚIONALĂ.