



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la Inițiativa legislativă a cetățenilor intitulată „A TREIA REPUBLICĂ „Constituția Suveranității” - Proiect de revizuire a Constituției României”

Analizând inițiativa legislativă a cetățenilor intitulată „A TREIA REPUBLICĂ „Constituția Suveranității” - Proiect de revizuire a Constituției României”, formulată de un comitet de inițiativă în baza prevederilor Legii nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni, republicată, cu modificările ulterioare, și transmisă de împuternicitul comitetului de inițiativă, cu adresa înregistrată la Consiliul Legislativ sub nr. R640 din 20.03.2024, și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D322/20.03.2024,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, cu completările ulterioare, și al art. 33 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare, precum și al art. 3 alin. (2) din Legea nr. 189/1999, republicată, cu modificările ulterioare,

Avizează negativ inițiativa legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta inițiativă legislativă a cetățenilor are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii fundamentale, scopul inițiativei fiind *„consolidarea și garantarea drepturilor fundamentale ale cetățeanului și restaurarea suveranității și a stării de drept, astfel cum sunt acestea prevăzute de articolul 1 alineatul 1 din Constituția României, acestea având ca efect o reșezare structurală a instituțiilor statului român”*.

2. Prin obiectul său de reglementare, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor constituționale, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (2) din Constituția României, republicată, iar

potrivit art. 151 alin. (1) din Legea fundamentală, propunerea de revizuire trebuie adoptată de Camera Deputaților și de Senat.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

Totodată, menționăm că **avizul Consiliului Legislativ este consultativ, continuarea procesului legislativ nefiind condiționată de felul avizului emis.**

4. Precizăm faptul că, anterior, a fost înregistrată în cadrul Consiliului Legislativ o inițiativă legislativă cetățenească având un conținut identic, în legătură cu care a fost emisă Nota de restituire nr. A111/20.03.2024.

5. La **pct. 1**, la textul propus pentru **art. 1 alin. (4)**, menționăm că limitele exercitării fiecărei puteri în stat rezultă din atribuțiile organelor care le reprezintă, prevăzute în titlul III din Constituție, motiv pentru care prevederea **egalității** acestora ar putea intra chiar în contradicție cu ansamblul dispozițiilor constituționale care stabilesc respectivele atribuții, din care s-ar putea deduce prevalența uneia dintre puteri. Astfel, potrivit **art. 103 alin. (3) teza a doua** din Constituție, „Parlamentul acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților și senatorilor”, iar potrivit **art. 113 alin. (1)** „Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, pot retrage încrederea acordată Guvernului prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, cu votul majorității deputaților și senatorilor”. Așadar, exercitarea mandatului de către Guvern - putere executivă - depinde de voința Parlamentului - putere legislativă. De asemenea, potrivit **art. 108 alin. (2)**, „Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor”. Așadar, spre deosebire de Parlament, Guvernul nu are competența originară de reglementare primară a relațiilor sociale, ci doar de a adopta legislația secundară. Prin urmare, din aceste dispoziții constituționale s-ar putea deduce o preeminență a puterii legislative față de cea executivă.

Referitor la **noua teză** introdusă la **alin. (4)**, prin care se menționează autoritățile care exercită fiecare dintre cele trei puteri, constatăm că **norma omite menționarea Președintelui României** ca reprezentant al puterii executive, alături de Guvern. Din **Expunerea de motive** rezultă că omisiunea este una intenționată și are la bază interpretarea inițiatorilor asupra **art. 80 alin. (1) teza a doua** din Constituție. Menționăm că, deși Constituția României, în actuala formă, nu conține o normă care să prevadă în mod expres autoritățile care exercită fiecare dintre cele trei puteri ale statului, apartenența Președintelui României la puterea executivă rezultă din dispozițiile cuprinse în **capitolul II al titlului III** din Legea fundamentală, referitoare la rolul, atribuțiile și actele acestuia.

Prin urmare, Președintele României nu poate fi exclus din sfera puterii executive.

La **alin. (5)**, semnalăm că modificarea textului în sensul adăugării obligativității respectării deciziilor Curții Constituționale constituie un paralelism legislativ cu **art. 147 alin. (4)** din Legea fundamentală.

6. La **pct. 2**, referitor la abrogarea **art. 19 alin. (2)**, precizăm că această dispoziție a fost introdusă prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, iar rațiunea acestei completări a fost aceea de a „*da expresie unor exigențe ale acquisului comunitar, legate de lupta împotriva terorismului, infracționalității transnaționale, a crimei organizate, traficului de droguri și de ființe umane*”, așa cum a reținut Curtea Constituțională în Decizia nr. 148/2003.

Prin urmare, încheierea respectivelor convenții internaționale de către România vizează inclusiv protejarea dreptului fundamental la viață, integritate fizică și psihică a cetățenilor români, consacrat de **art. 22** din Constituție. Prin abrogarea art. 19 alin. (2) se elimină o garanție a unui drept fundamental, **fiind încălcate limitele revizuirii** prevăzute de **art. 152 alin. (2)** din Legea fundamentală. Precizăm că instanța de contencios constituțional a formulat doar observații privind modalitatea de redactare a textului, fără a aduce critici pe fond reglementării propuse.

7. La **pct. 3**, cu referire la norma propusă pentru **art. 21 alin. (3)**, în ceea ce privește prevederea potrivit căreia soluționarea cauzelor se va realiza „de către o instanță independentă și imparțială instituită de lege”, semnalăm că acest aspect este deja reglementat în normele de la **art. 124 și 133** din Constituție, atât în forma actuală, cât și în soluțiile referitoare la aceste articole propuse prin proiect, creându-se astfel un paralelism legislativ.

8. La **pct. 4**, la textul preconizat pentru **art. 22 alin. (2)**, menționăm că sensul termenului de „tratament” din sintagma „tratament inuman ori degradant” folosit în actuala redactare a normei este acela de „atitudine” sau „fel de a se purta”. În acest context, soluția de modificare constând în adăugarea interdicției supunerii la tratamente **experimentale** imprimă normei un caracter echivoc, întrucât sintagma „tratament experimental” nu ar avea sens dacă accepțiunea termenului de „tratament” ar fi cea de mai sus, iar, pe de altă parte, un cuvânt nu poate avea sensuri diferite în același context.

Totodată, interdicția se aplică și în prezent, în măsura în care acțiunile prin care se realizează un experiment asupra corpului unei persoane se încadrează în noțiunea de „tratament inuman sau degradant” sau, după caz, în aceea de „tortură”.

În cazul în care textul propus vizează, de fapt, efectuarea de tratamente medicale experimentale, acesta nu se încadrează în domeniul de reglementare al **art. 22 alin. (2)**, ci, ținând seama de jurisprudența în materie a Curții Europene a Drepturilor Omului, în sfera dreptului la viață intimă, familială sau privată ori în cea a dreptului la ocrotirea sănătății. În orice situație, însă, interdicția nu ar putea viza decât tratamentele experimentale aplicate fără consimțământul persoanei.

9. La **al doilea pct. 4**, semnalăm că textul propus pentru **art. 22 alin. (5)** nu decurge în mod organic din primul alineat, în acord cu prevederile art. 48 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, astfel încât plasarea acestui alineat în cuprinsul art. 22 ar putea afecta coerența reglementării. Pe de altă parte, norma propusă nu este suficient de clară.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru situația de la **pct. 26**, unde norma propusă pentru **art. 97 alin. (2)** nu se corelează cu domeniul din denumirea articolului respectiv, pentru **pct. 30**, unde norma propusă pentru **art. 116 alin. (3)** nu ține de structura administrației publice centrale de specialitate, neexistând astfel o corelare cu denumirea respectivului articol, dar și pentru **pct. 31**, unde textul preconizat pentru **art. 118 alin. (4)** cu privire la serviciile de informații și cele asimilate acestora, dar și la alte structuri nu se încadrează organic în cuprinsul art. 118, precum și pentru **pct. 50**, cu referire la norma propusă pentru **art. 154 alin. (3)**, care nu are legătură tematică cu domeniul reglementat prin articolul respectiv.

10. La **pct. 5 - 9**, se introduc mai multe dispoziții de detaliu din domeniul procedurii penale, dispoziții ce nu sunt specifice unei legi fundamentale, care, dată fiind poziția sa în vârful ierarhiei actelor normative, ar trebui să cuprindă dispoziții cu un grad mare de generalitate, caracterizate prin stabilitate în timp.

Menționăm că, prin Decizia nr. 80/2014, Curtea Constituțională a reținut că *„nivelul de detaliere a principiilor constituționale trebuie să fie unul minim, această sarcină revenind actelor normative inferioare. Mai mult, o reglementare prea amănunțită a unui domeniu/a unei relații sociale are drept efect instabilitatea textului constituțional. În acest sens, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) a arătat că «necesitatea modificării într-un sistem dat este dependentă de durata și nivelul de detaliu al textului constituțional». Cu cât textul constituțional este mai detaliat, cu atât el se identifică mai mult cu legislația ordinară și este cu atât mai expus unor modificări relativ frecvente (a se vedea Raportul cu privire la*

revizuirea Constituției, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 81-a sesiune plenară, 11-12 decembrie 2009).

Așadar, Curtea constată că, prin prisma procedurii de revizuire, Constituția României este una rigidă astfel încât reglementările ce detaliază până la amănunt principii constituționale - adevărate constante ale dreptului - nu se pot regăsi în textul Constituției”.

Ridicarea la rang constituțional a unor dispoziții procedurale ar putea să îngreuneze capacitatea statului de a reacționa la schimbările sociale, economice sau tehnologice și de a adapta legislația pentru a asigura protecția eficientă a drepturilor și libertăților fundamentale.

Față de cele de mai sus, întrucât limitează posibilitatea statului de a interveni prompt în reglementarea unor aspecte procedurale care au ca scop garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, soluțiile legislative preconizate sunt susceptibile de a aduce atingere limitelor revizuirii prevăzute de **art. 152 alin. (2)** din Constituție.

11. La **pct. 5**, referitor la norma propusă pentru **art. 23 alin. (4)**, menționăm că, în Decizia nr. 80/2014 (paragrafele 69 - 73), Curtea Constituțională a reținut, referitor la o reglementare similară, că, în privința primei teze, „*sintagma «cercetarea și judecarea» este improprie, textul constituțional trebuind să se refere la cele două faze ale procesului penal, urmărirea penală și judecata. Dar, în măsura în care se face trimitere la noțiunea de proces penal chiar în textul analizat, devine redundantă menționarea fazelor acestuia, măsura arestării preventive, de principiu, fiind aplicabilă în ambele faze»*”. Astfel fiind, Curtea a recomandat reformularea textului.

În ceea ce privește cea de **a doua teză**, Curtea a recomandat eliminarea textului, întrucât la nivelul Constituției se face referire la competența care este stabilită prin aplicarea unor criterii cuprinse într-o lege (Codul de procedură penală). Mai mult, s-a subliniat că norma este neclară sub aspectul indicării instanței judecătorești competente să dispună măsura arestării preventive, din text înțelegându-se că numai instanța competentă să judece fondul cauzei ar putea dispune această măsură. Totodată, prin utilizarea noțiunii de „instanță de judecată” este instituită o terminologie neunitară în cuprinsul Constituției.

În plus, Curtea a apreciat că „*sintagma «instanța de judecată competentă să judece fondul cauzei» nu poate fi de nivelul unei norme constituționale, care trebuie să se caracterizeze, printre altele, prin generalitate și stabilitate*”.

Observațiile de mai sus sunt valabile și pentru norma propusă la **pct. 8** pentru **art. 27 alin. (3) teza întâi**, referitoare la percheziție, Curtea Constituțională reținând, în paragraful 105 din Decizia

nr. 80/2014 referitor la utilizarea, în cadrul Constituției, a sintagmei „instanței de judecată competentă să judece fondul cauzei”, că sunt aplicabile *mutatis mutandis* considerentele expuse la analiza efectuată în privința modificării similare a **art. 23 alin. (4)** din Constituție.

12. Norma propusă la **pct. 6** pentru **art. 23 alin. (14)**, referitoare la interzicerea urmăririi, monitorizării și interceptării conversațiilor sau comunicărilor fără încuviințarea prealabilă dată de un judecător, nu reprezintă un aspect al libertății individuale, ci al dreptului la viață intimă, familială și privată, consacrat de **art. 26** din Constituție, text rămas nemodificat.

În ceea ce privește prevederea potrivit căreia astfel de activități pot fi realizate numai de organele de urmărire penală, precizăm că aceasta are ca efect imposibilitatea desfășurării activităților specifice culegerii de informații de către organele competente potrivit legii, cu consecința afectării posibilității de contracarare a amenințărilor la adresa securității naționale a României. O astfel de soluție vine în contradicție cu prevederile referitoare la posibilitatea restrângerii exercițiului drepturilor și libertăților pentru apărarea securității naționale, prevăzută la **art. 53** din Constituție.

Mai mult decât atât, întrucât, prin consecințele sale, imposibilitatea desfășurării unor activități pentru asigurarea securității naționale afectează major posibilitatea statului de a proteja cetățenii, aceasta reprezintă o suprimare a unei garanții a drepturilor și libertăților fundamentale. Prin urmare, o astfel de soluție legislativă încalcă limitele revizuirii prevăzute la **art. 152 alin. (2)** din Legea fundamentală.

În ceea ce privește **teza a doua a art. 23 alin. (14)**, aceasta este neclară, întrucât, deși utilizează noțiunea de „proces”, care poate viza atât procesul penal cât și cel civil, stabilește regula potrivit căreia în cadrul „procesului” nu pot fi utilizate decât documente și înregistrări realizate de organele de urmărire penală. Pe de altă parte, chiar dacă s-ar avea în vedere numai procesul penal, norma nu ar putea fi acceptată, întrucât ar limita drastic sfera documentelor (cum ar fi înscrisurile sau rapoartele de expertiză ori de constatare) și a înregistrărilor care pot constitui mijloace de probă. Această soluție ar afecta atât posibilitatea statului de a trage la răspundere persoanele care au săvârșit fapte prevăzute de legea penală, cât și dreptul la apărare.

La textul propus pentru **art. 23 alin. (15)**, sintagma „drepturi colective” imprimă normei un caracter echivoc. Menționăm că, potrivit **art. 53 alin. (1)** din Constituție, „Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după

caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav”.

În măsura în care textul propus vizează una dintre situațiile enumerate, instituind practic o excepție de la acesta în privința libertății individuale, soluția preconizată ar putea încălca limitele revizuirii prin aceea că suprimă posibilitatea statului de a proteja acele valori.

13. La art. 24 alin. (3) și (4), astfel cum sunt propuse la **pct. 7**, cu privire la condiționarea accesului la anumite acte care „fac obiectul unui dosar de deținerea unei autorizații sau a unui certificat emis de vreo autoritate publică”, semnalăm că, prin Decizia nr. 284/2023, Curtea Constituțională a stabilit că o astfel de soluție legislativă, referitoare la condiționarea accesului la informațiile clasificate de deținerea certificatului de securitate sau a autorizației de acces corespunzător nivelului de secretizare este constituțională.

Astfel, Curtea a reținut că respectivele prevederi „*nu au ca efect blocarea efectivă și absolută a accesului la anumite informații, ci îl condiționează de îndeplinirea anumitor pași procedurali, etape justificate prin importanța pe care asemenea informații o poartă, astfel că nu se poate susține încălcarea dreptului la un proces echitabil sau a principiului unicității, imparțialității și al egalității justiției pentru toți. Pe de altă parte, Curtea a reținut că însăși Constituția prevede, potrivit art. 53 alin. (1), posibilitatea restrângerii exercițiului unor drepturi - inclusiv a garanțiilor aferente unui proces echitabil - pentru rațiuni legate de apărarea securității naționale*”.

În aceste condiții, norma propusă prin proiect trebuie reanalizată, ținând seama de necesitatea subliniată în Decizia Curții Constituționale nr. 21/2018 (citată în cuprinsul paragrafului 135 din Decizia nr. 284/2023), a menținerii unui just echilibru între interesele care intră în conflict - cel public, general, al statului, referitor la protejarea informațiilor de interes pentru securitatea națională sau pentru apărarea unui interes public major, respectiv cel individual, al părților unei cauze penale concrete. Menționăm că în deciziile sus-menționate Curtea a reținut că numai un judecător poate aprecia cu privire la respectivele interese, astfel încât prin soluția pe care o pronunță să asigure respectivul just echilibru.

14. În ceea ce privește norma propusă la pct. 7 pentru art. 24 alin. (5), precizăm că, referitor la o soluție legislativă identică, prin Decizia nr. 80/2014 (paragraful 95), Curtea Constituțională a reținut că „*principiul egalității armelor este o garanție a procesului echitabil, și*

nu a dreptului la apărare, iar sfera sa de aplicare nu se circumscrie numai procesului penal, ci și celorlalte categorii de litigii (a se vedea Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 27 octombrie 1993, pronunțată în Cauza Dombo Beheer B.V. împotriva Olandei, paragraful 33). De asemenea, Curtea mai observă că principiul egalității armelor în procesul penal nu vizează acuzarea și apărarea, ci părțile acestuia”.

Pentru aceste motive, Curtea a recomandat reformularea normei propuse, precum și prevederea acesteia în cuprinsul **art. 21** din Constituție, fiind un element component al conceptului de proces echitabil.

15. La pct. 8, apreciem că normele propuse pentru **teza a doua a art. 27 alin. (3)**, care detaliază condițiile referitoare la dispunerea percheziției, nu sunt specifice Legii fundamentale, locul unor astfel de dispoziții fiind în cuprinsul Codului de procedură penală.

De altfel, reglementarea propusă nici nu este suficient de precisă, întrucât face referire la „descoperirea infracțiunilor cercetate la data solicitării încuviințării” și exclude posibilitatea dispunerii percheziției în vederea punerii în executare a mandatului de arestare preventivă a inculpatului sau în cazul în care există suspiciuni rezonabile că în locul unde se solicită efectuarea percheziției există mijloace materiale de probă ce au legătură cu infracțiunea ce face obiectul cauzei.

16. La pct. 9, referitor la completarea **art. 28**, precizăm că, în Decizia nr. 80/2014, cu privire la o soluție legislativă similară, Curtea Constituțională a reținut că aceasta încalcă limitele revizuirii, prevăzute la **art. 152 alin. (2)** din Legea fundamentală.

Astfel, Curtea a precizat că „*modul de redactare a textului reduce posibilitatea de intervenție a statului în secretul corespondenței, astfel cum aceasta este configurată în propunerea de revizuire a Constituției, numai la situația procesului penal, neglijând, în mod evident, și alte situații - care trebuie strict determinate - în care aceasta s-ar impune. Aceasta ar echivala cu imposibilitatea statului de a-și îndeplini obligațiile pozitive ce îi incumbă în privința apărării drepturilor și libertăților fundamentale (a se vedea mutatis mutandis Hotărârea din 24 iulie 2012, pronunțată în Cauza Dordevic împotriva Croației, paragraful 139). Astfel, în accepțiunea propunerii de revizuire a Constituției, în cazul unor dezaastre naturale, al unor accidente grave sau al altor amenințări grave la adresa persoanelor, nu li s-ar permite autorităților publice cu competențe în gestionarea acestor situații să facă toate eforturile necesare pentru salvarea de vieți omenești, mai ales dacă se are în vedere limitarea operată cu privire la datele de trafic sau de localizare” (paragraful 109).*

În plus, Curtea a constatat că *„datele de trafic și cele de localizare beneficiază și ele de o protecție juridică, însă nu pot fi asimilate celei de care beneficiază mijloacele legale de comunicație, ele nesubsumându-se acestui concept. De aceea, tratarea lor trebuie să se facă distinct de acest concept, pentru că, în caz contrar, s-ar ajunge la posibilitatea suprimării drepturilor și libertăților altor persoane”* (paragraful 112).

Menționăm și faptul că „înregistrarea în mediul ambiental”, la care se referă textul propus, afectează dreptul la viață intimă familială și privată, și nu secretul corespondenței.

17. La pct. 10 și 11, referitor la completarea art. 32 și 34 din Legea fundamentală în sensul prevederii unor procente minime din produsul intern brut care ar urma să fie alocate domeniilor educație, respectiv sănătate, ar putea pune Guvernul în imposibilitatea de a elabora un buget care să răspundă nevoilor în ordinea priorităților, în funcție de contextul social, economic sau internațional existent la un moment dat. Astfel, stabilirea prin Constituție a nivelului minim al alocărilor pentru anumite sectoare ar putea determina alocarea insuficientă a fondurilor pentru alte domenii importante, cum ar fi infrastructura, ordinea publică, apărarea sau protecția socială, prin care statul asigură protecția unor drepturi fundamentale.

Prin urmare, norma ar putea fi susceptibilă de încălcarea implicită a limitelor revizuirii prin crearea premiselor diminuării nivelului de protecție a acestora.

18. La pct. 12, la textul propus pentru art. 40 alin. (3) teza a doua, interdicția de a ocupa funcții publice timp de 5 ani de la încetarea exercitării funcțiilor publice pentru care se interzice dreptul de a face parte din partide politice ar putea fi excesivă în raport de unele categorii de funcționari publici.

19. La pct. 13, prin completarea art. 44 cu un nou alineat, alin. (10), în sensul prevederii posibilității folosirii și dispunerii de către cetățeni în mod nelimitat și necondiționat de „averea” deținută, se elimină posibilitatea statului de a impune limite legale pentru exercitarea dreptului de proprietate, limite necesare pentru asigurarea exercitării dreptului de proprietate de către toți titularii. De asemenea, la teza a doua se elimină posibilitatea statului de a adopta orice fel de reglementare a tranzacțiilor financiare, reglementări care ar putea fi necesare, de exemplu, pentru combaterea spălării banilor sau finanțării terorismului.

Prin urmare, norma propusă este susceptibilă de încălcarea limitelor revizuirii, prevăzute de **art. 152 alin. (2) din Constituție**, prin

eliminarea unei garanții a dreptului de proprietate constând în posibilitatea statului de a interveni legislativ în domeniul dreptului de proprietate.

20. Semnalăm că textul propus pentru **art. 44 alin. (10)**, identificat prin cifra „(10)”, este marcat în mod eronat ca fiind **pct. 14** al articolului unic, motiv pentru care este necesar a fi eliminat.

Astfel, se impune renumerotarea corespunzătoare a punctelor articolului unic, în sensul că doar părțile dispozitive trebuie marcate ca puncte, nu și normele care sunt introduse.

21. La **pct. 15**, la textul propus pentru **art. 48 alin. (1)**, prin folosirea sintagmei „având identitatea sexuală dobândită la naștere neschimbată”, norma propusă nu permite căsătoria între un bărbat și o femeie dacă unul dintre aceștia și-a modificat caracteristicile fizice specifice sexului său. Astfel, **un bărbat** care și-a modificat aceste caracteristici nu se poate căsători cu un alt bărbat întrucât acesta nu este de sex opus, potrivit textului propus, însă **nu s-ar putea căsători nici cu o femeie**, deși este respectată condiția de sex, întrucât și-a schimbat „identitatea sexuală”. Prin urmare, textul este discriminatoriu și încalcă limitele revizuirii.

22. La **pct. 16**, la norma propusă pentru **art. 52 alin. (1)**, norma este ambiguă, întrucât se amestecă dreptul cetățeanului vătămat printr-un act administrativ de a se adresa instanței de contencios administrativ cu dreptul de a exercita căile de atac împotriva actelor procurorului și a hotărârilor instanțelor de judecată. De altfel, posibilitatea folosirii căilor de atac este deja prevăzută la **art. 129** din Constituție.

Referitor la textele propuse pentru **alin. (4) și (5)**, semnalăm că acestea nu se integrează organic în cuprinsul **art. 52**, prin conținutul lor normativ fiind legate, mai degrabă, de **art. 125 și 132**.

23. La **pct. 17**, la textul propus pentru **art. 62 alin. (2)**, norma are o redactare imprecisă. În fapt, așa cum rezultă și din Expunerea de motive, intenția inițiatorilor este de a reglementa pragul electoral, și nu condițiile de reprezentare a cetățenilor în Parlamentul României.

24. La **pct. 18**, prin norma propusă pentru **art. 65 alin. (1) lit. I)**, potrivit căreia Parlamentul desemnează procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și procurorii-șefi ai Direcției Naționale Anticorupție și Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, se realizează un transfer de atribuții de la puterea executivă la cea legislativă, modificându-se astfel echilibrul puterilor în stat. Ca o consecință a soluției preconizate, ministrul justiției nu-și va mai putea exercita eficient, în temeiul **art. 132 alin. (1)** din Constituție, autoritatea asupra

procurorilor care dețin aceste funcții, potrivit principiului controlului ierarhic, fiind astfel afectată capacitatea Ministerului Public de a reprezenta interesele generale ale societății și de a apăra ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor, potrivit **art. 131 alin. (1)** din Legea fundamentală.

Prin urmare, apreciem că soluția propusă este susceptibilă de încălcarea limitelor revizuirii Constituției, prevăzute de **art. 152 alin. (2)**.

25. La **pct. 19**, norma propusă pentru **art. 70 alin. (3)**, prin care se prevede posibilitatea demiterii deputatului sau senatorului prin organizarea unui referendum organizat în acest sens în circumscripția electorală în care a fost ales este contrară dispozițiilor **art. 69** din Constituție, potrivit cărora mandatul senatorilor și deputaților este **reprezentativ**.

Prin Decizia nr. 520/2022, Curtea Constituțională a reținut, făcând trimitere la jurisprudența sa, că *„art. 69 alin. (2) din Constituție garantează parlamentarului independența față de corpul electoral și de structurile politice care l-au înaintat în această funcție. (...) Acest text constituțional trebuie să constituie punctul de plecare în explicarea raporturilor constituționale dintre deputat și alegătorii săi, partidul politic care l-a propulsat, Camera din care face parte. Interpretarea acestui articol constituțional nu poate fi decât în sensul că deputatul, din punct de vedere juridic, nu are nicio răspundere juridică față de alegătorii din circumscripție care l-au ales și nici față de partidul pe lista căruia a candidat. Raporturile sale cu alegătorii și partidul sunt raporturi morale, politice, dar nu juridice. El nu mai este ținut să îndeplinească vreo obligație față de aceștia, el este obligat numai poporului”*.

În același sens, în doctrină¹ s-a subliniat că *„potrivit teoriei mandatului reprezentativ, Parlamentul primește un mandat colectiv, dat de către întreaga națiune adunării reprezentative. Alegătorii nu stabilesc dinainte sarcinile parlamentarului, el este autorizat de către națiune să o exprime și reprezinte. Fiind considerat alesul și reprezentantul națiunii, parlamentarul nu păstrează nicio legătură juridică cu alegătorii din circumscripția electorală, nu răspunde față de aceștia și nu poate fi revocat decât de întreaga națiune, lucru practic imposibil”*.

Prin urmare, odată ales, deputatul sau senatorul reprezintă interesele întregului popor și, în consecință, nu poate fi demis prin votul corpului electoral care l-a ales.

¹ Ioan Muraru, Simina Tănăsescu (coordonatori), Constituția României – comentariu pe articole, Ediția 3, Editura CH Beck, București, 2022, p. 608.

Întrucât mandatul reprezentativ constituie o garanție a drepturilor și libertăților fundamentale, așa cum a reținut Curtea Constituțională în Decizia nr. 80/2014, paragraful 220, suprimarea acestei garanții prin norma propusă încalcă limitele revizuirii prevăzute de **art. 152 alin. (2)** din Constituție.

26. La pct. 20, norma propusă pentru **art. 72 alin. (3)** are ca efect afectarea parțială a inviolabilității parlamentarului, prin eliminarea posibilității Camerei sesizate de a dispune revocarea reținerii deputatului sau senatorului în caz de infracțiune flagrantă.

Soluția legislativă nu este însă corelată cu dispozițiile **art. 72 alin. (2)**, care prevăd necesitatea încuviințării Camerei din care face parte senatorul sau deputatul pentru reținerea acestuia.

Încuviințarea anterioară sau posteroară reținerii este o parte componentă esențială a inviolabilității parlamentare, care, așa cum a precizat Curtea Constituțională în Decizia nr. 799/2011, implică faptul că „*de regulă, un parlamentar nu poate fi arestat, cercetat sau urmărit în materie penală*”.

În aceeași decizie, Curtea a precizat că „*reglementarea constituțională a imunității parlamentare este justificată de necesitatea protecției mandatului parlamentar, ca garanție a îndeplinirii prerogativelor constituționale și, totodată, o condiție a funcționării statului de drept. În activitatea sa, parlamentarul trebuie să se bucure de o reală libertate de gândire, expresie și acțiune, astfel încât să-și exercite mandatul în mod eficient. Instituția imunității parlamentare, sub cele două forme ale sale, protejează parlamentarul față de eventualele presiuni sau abuzuri ce s-ar comite împotriva persoanei sale, fiindu-i astfel asigurată independența, libertatea și siguranța în exercitarea drepturilor și a obligațiilor care-i revin potrivit Constituției și legilor*”.

Prin urmare, nu poate fi acceptată o soluție legislativă, prin care este eliminat un aspect constitutiv al inviolabilității parlamentare.

Astfel, sunt incidente, *mutatis mutandis*, cele reținute de Curtea Constituțională în Decizia nr. 799/2011, în care a precizat că, „*văzând că prin proiectul legii de revizuire a Constituției este eliminată inviolabilitatea parlamentarului, adică acea imunitate de procedură care protejează parlamentarul împotriva urmăririlor penale abuzive sau vexatorii, instituția imunității parlamentare fiind astfel golită de conținut, Curtea constată că modificarea propusă sub acest aspect este neconstituțională, deoarece are ca efect suprimarea unei garanții a unui drept fundamental al persoanei care ocupă o demnitate publică,*

încălcându-se astfel limitele revizuirii prevăzute de art. 152 alin. (2) din Constituție”.

27. La **pct. 25**, la norma propusă pentru **art. 94 lit. b)**, întrucât acordarea gradelor de mareșal și general este o activitate specifică puterii executive, Președintele României fiind, de altfel, și comandantul forțelor armate, potrivit **art. 92 alin. (1)**, condiționarea acordării acestor grade de avizul comisiilor parlamentare constituie o încălcare a principiului separației puterilor în stat.

28. La **pct. 27**, la textul propus pentru **art. 103 alin. (1)**, constatăm că acesta este lipsit de precizie și este susceptibil de a genera un blocaj în procedura de investire a Guvernului, întrucât nu are în vedere posibilitatea ca niciun partid și nicio alianță de partide să nu aibă majoritatea în Parlament.

29. La **art. 115 alin. (5)**, astfel cum este propus la **pct. 29**, textul propus pentru **teza a 5-a**, potrivit căreia „nerespectarea termenului atrage încetarea efectelor ordonanței de urgență” nu este suficient de clar, întrucât nu rezultă care anume termen este avut în vedere. Se impune, de aceea, completarea normei cu o precizare expresă în acest sens.

Pe de altă parte, pentru îndeplinirea cerinței accesibilității, este necesar ca textul să prevadă și care este modalitatea prin care se asigură publicitatea într-o astfel de situație, întrucât expirarea respectivului termen și, implicit, încetarea efectelor ordonanței de urgență trebuie aduse la cunoștința cetățenilor, cărora li se impune cunoașterea legii.

La **alin. (6)**, nu este clar ce se are în vedere prin „desființarea” bunurilor. Referitor la **înstrăinarea** bunurilor proprietate publică, menționăm că, prin ipoteză, acestea nu pot fi înstrăinate, fiind inalienabile. În ceea ce privește **concesionarea** bunurilor proprietate publică, precizăm că aceasta este un act de administrare specific puterii executive și nu s-ar putea realiza printr-un act normativ cu putere de lege, ci numai printr-un act administrativ.

30. La **pct. 32**, la norma propusă pentru **art. 118 alin. (6)**, semnalăm că stabilirea bugetului pentru apărare pe timp de pace la maxim 2% din bugetul național ar putea determina imposibilitatea îndeplinirii de către forțele armate a rolului lor constituțional, prevăzut de **art. 118 alin. (1)**, de garantare a suveranității, a independenței și a unității statului, a integrității teritoriale a țării și a democrației constituționale.

31. La **pct. 33**, la textul propus pentru **art. 119 alin. (2)**, semnalăm că **ultima teză** nu se încadrează organic în cuprinsul articolului.

32. La **art. 124 alin. (3)**, propus la **pct. 35**, precizăm că stabilirea condiției ca judecătorii să fie „exclusiv cetățeni români” nu este corelată

cu dispozițiile **art. 16 alin. (3)**, rămas nemodificat, potrivit cărora funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate, în condițiile legii, de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară”, prin urmare și de către persoanele care, pe lângă cetățenia română, mai au și o altă cetățenie.

În acest context, semnalăm și faptul că precizarea din cuprinsul **art. 125 alin. (1)**, propus la **pct. 37**, potrivit căreia judecătorii numiți în funcție sunt „cetățeni români” este superfluă și trebuie eliminată.

33. La **pct. 36**, la norma preconizată pentru **art. 124 alin. (4)**, semnalăm că **teza a doua** este retroactivă, contrar prevederilor **art. 15 alin. (2)** din Legea fundamentală, care reprezintă o garanție a drepturilor fundamentale. Prin urmare, textul propus încalcă limitele revizuirii prevăzute de **art. 152 alin. (2)**.

34. Ca observație de ordin general, referitoare la dispozițiile prin care ar urma să se reglementeze, la nivel constituțional, aspecte legate de statutul judecătorilor și procurorilor, propuse la **pct. 37, 39 și 41**, semnalăm că prin proiect se ridică la rang constituțional anumite instituții publice reglementate în prezent la nivel de lege, și anume: Institutul Național al Judecătorilor și Procurorilor (denumit, la **pct. 41**, Institutul Național al Magistraturii), Școala Națională de Grefieri și Inspekția Judiciară.

Reglementarea propusă este însă incompletă, întrucât, cu excepția dispoziției din cuprinsul **art. 134 alin. (6)**, propusă la **pct. 41**, referitoare la natura juridică a Inspekției Judiciare, nu se face nicio precizare privind natura juridică a celorlalte entități.

În ceea ce privește Inspekția Judiciară, precizăm că stabilirea, la nivel constituțional, că aceasta se organizează „ca direcție cu personalitate juridică, în cadrul Ministerului Justiției” este contrară principiului separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale, consacrat de **art. 1 alin. (4)** din Constituție.

Pe de altă parte, reglementarea unor aspecte detaliate referitoare la statutul judecătorilor și procurorilor nu este specifică unor norme de rang constituțional.

35. La **art. 133**, astfel cum este propus la **pct. 40**, se stabilește componența Consiliului Superior al Magistraturii cu excluderea procurorilor, care ar urma să fie reprezentați doar de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

O astfel de componență a Consiliului nu ține seama însă nici de rolul acestuia de garant al independenței justiției și nici de atribuțiile referitoare la cariera judecătorilor și procurorilor, care sunt reglementate prin proiect similar celor existente în prezent. Astfel,

potrivit **art. 134 alin. (1)**, propus la **pct. 41**, Consiliul propune Președintelui României numirea în funcție a judecătorilor și a procurorilor, cu excepția celor stagiari, iar potrivit **alin. (3)** al aceluiași articol, Consiliul îndeplinește rolul de instanță de judecată în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și a procurorilor.

Menționăm că, în Decizia nr. 799/2011, Curtea Constituțională a subliniat că *„îndeplinirea rolului constituțional al Consiliului Superior al Magistraturii, acela de garant al independenței justiției, precum și a principalelor atribuții care privesc cariera și răspunderea disciplinară a magistraților, presupune ca judecătorii și procurorii să aibă o pondere corespunzătoare imperativului constituțional, consacrat de art. 133 alin. (1).*

Așa fiind, în virtutea atribuțiilor Consiliului Superior al Magistraturii, componența acestui organism trebuie să reflecte specificitatea acestei activități, calitatea de magistrați a membrilor - așa cum o impune însăși titulatura acestui organism suprem de reprezentare, care cunosc în mod direct implicațiile activității desfășurate de această categorie profesională, fiind definitorie pentru hotărârile pe care le adoptă Consiliul”.

Prin urmare, soluția legislativă de eliminare a procurorilor din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii nu poate fi adoptată.

36. Din punct de vedere al structurării textelor, semnalăm că, la **pct. 41**, două alineate ce alcătuiesc norma propusă pentru **art. 134** sunt marcate cu cifra „(3)”.

37. La **art. 136 alin. (4)**, propus la **pct. 42**, semnalăm că **ultima teză**, referitoare la actualizarea redevențelor în funcție de prețurile practicate la nivelul Uniunii Europene, este lipsită de previzibilitate și este susceptibilă de a aduce atingere principiului securității raporturilor juridice.

38. La **art. 147 alin. (4)**, propus la **pct. 47**, textul propus instituie caracterul retroactiv al efectelor deciziilor Curții Constituționale, prevăzând că acestea sunt obligatorii „și pentru toată durata în care actul normativ declarat neconstituțional a produs efecte”. Dincolo de caracterul contradictoriu al normei care stabilește, în același timp, că deciziile produc efecte „numai pentru viitor”, precizăm că o astfel de soluție aduce atingere principiului securității raporturilor juridice, întrucât pune în discuție toate efectele produse prin aplicarea normelor, de la intrarea lor în vigoare și până la declararea neconstituționalității acestora. Consecințele negative ale unei astfel de reevaluări a tuturor situațiilor și raporturilor juridice născute sau stinse ca urmare a

activității normelor declarate neconstituționale sunt evidente, astfel încât soluția legislativă nu poate fi adoptată.

39. Referitor la **pct. 49**, ca observație generală, precizăm că întreaga normă conține termeni și expresii care nu sunt proprii dreptului internațional public, cum ar fi: organisme și alianțe internaționale; angajamente luate; ratificarea revizuirii tratatelor modificatoare ș.a. Menținerea acestora în cuprinsul proiectului este de natură să creeze confuzie în aplicare și poate conduce la insecuritatea normei juridice, nefiind respectate prevederile Legii nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, nu sunt respectate dispozițiile art. 7 alin. (4), potrivit cărora „textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”.

40. Cu privire la **denumirea Titlului VI**, astfel cum este propusă la **pct. 49**, semnalăm faptul că, pe plan internațional, România are calitatea de subiect de drept internațional primordial și acționează în calitate sa de suveran. Prin urmare, în relațiile internaționale, România se implică **doar în raporturi juridice la care participă doar subiecte de drept internațional public**. Or, potrivit dreptului internațional public, calitatea de subiect de drept internațional aparține unor categorii determinate de entități, între care nu se găsesc „Organisme și alianțe internaționale”, așa cum se menționează denumirea Titlului VI. Precizăm că România poate participa la înțelegeri juridice internaționale, poate avea calitatea de membru al organizațiilor internaționale ș.a. Prin urmare, sub aspectul terminologiei folosite, denumirea Titlului VI trebuie revăzută.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, pentru toate situațiile din cuprinsul **pct. 49**.

Totodată, menționăm că substantivele „angajamentele” și „obligațiile”, folosite în cuprinsul normei propuse pentru **art. 148**, **sunt sinonime**. Mai mult, România își asumă **obligații nu doar în temeiul unor tratate constitutive la care a aderat, ci și în temeiul altor instrumente juridice internaționale**. De asemenea, precizăm că România își asumă drepturi și obligații nu doar prin aderarea la anumite tratate, ci și ca urmare a ratificării unor instrumente juridice internaționale, *aderarea și ratificarea* fiind două modalități distincte de exprimare a consimțământului statului de a dobândi și a-și asuma drepturi și obligații pe plan internațional. Prin urmare, menținerea expresiei „Tratatele Constitutive (...) la care a aderat” este de natură să limiteze participarea României la relațiile internaționale, motiv pentru care este necesară revederea normei.

În ceea ce privește **denumirea marginală** propusă pentru **art. 149**, menționăm că aceasta cuprinde termeni care sunt utilizați în context eronat, nefiind avute în vedere definițiile acestora astfel cum se găsesc în dreptul internațional public cutumiar privind încheierea tratatelor și în Legea nr. 590/2003 privind tratatele. Cu titlu de exemplu, precizăm că **nu se ratifică revizuirea tratatelor, ci se ratifică instrumentul juridic internațional** prin intermediul căruia a fost revizuit un tratat.

Menționăm că, potrivit normelor de drept internațional public și a Legii nr. 590/2003 privind tratatele, expresia „**se prevede aderarea, ratificarea ...**”, din cuprinsul normei propuse pentru **alin. (3)**, nu este corectă, deoarece prin lege internă se **exprimă consimțământul statului de a deveni parte la un tratat**.

De asemenea, referitor la norma propusă pentru **alin. (6) al art. 149**, semnalăm că **retragerea** României dintr-o organizație internațională **se realizează doar în condițiile și termenii din cuprinsul actului constitutiv** al organizației și **nu ca efect al „răspingerii prin referendum a ratificării Tratatelor constitutive revizuite ale organizațiilor și alianțelor la care România este parte”**, astfel cum se prevede în proiect.


Observațiile sunt valabile, în mod corespunzător, pentru întreaga normă propusă pentru **art. 149**.

Având în vedere cele menționate mai sus, este necesară revederea normei, în caz contrar, promovarea acesteia atrage răspunderea internațională a României.

*

* *

Ținând seama de aspectele mai sus menționate, prezenta inițiativă legislativă a cetățenilor nu poate fi adoptată.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 364/08.04.2024