



Domnului RUSU Costel



Stimate Domnule RUSU Costel,

În aplicarea dispozițiilor art.3 din Legea nr.189/1999, republicată, cu modificările ulterioare, vă transmitem alăturat Avizul Consiliului Legislativ nr.746 din 20.09.2021, referitor la **inițiativa legislativă a cetățenilor intitulată „Lege de revizuire a Constituției României”**, transmisă de Dumneavoastră și înregistrată la Consiliul Legislativ sub nr.R2133 din 30.08.2021.

Cu considerație,

PRESEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr.A301/20.09.2021



AVIZ
referitor la inițiativa legislativă a cetățenilor intitulată
„Lege de revizuire a Constituției României”

Analizând inițiativa legislativă a cetățenilor intitulată „Lege 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.R2133 din 30.08.2021, și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D763/30.08.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lita) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, 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 revizuirea Constituției României, republicată, propunând modificarea și completarea art.1, 2, 36, 72, 80, 84 și 90 din Constituția României, republicată, fiind formulată în temeiul art.150 din Legea fundamentală.

Potrivit Expunerii de motive, inițiatorii „s-au focalizat asupra singurului proces de transfer al „puterii”, în fapt al legitimității de a folosi puterile legislative și executive de la nivelul statului român, cu

scopul de a determina reproiectarea acestuia, prin eliminarea erorilor și omisiunilor”.

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

2. Prin obiectul său de reglementare, inițiativa legislativă se încadrează în categoria legilor constituționale, fiind incidente prevederile 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, cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere.

3. Este de relevat faptul că o Constituție reprezintă baza întregului sistem juridic al unui stat și trebuie să aibă un caracter vizionar pentru a răspunde cerințelor și necesităților actuale și viitoare care apar în evoluția unui stat, ea reflectând stadiul dezvoltării și modernizării societății. Prin Constituție sunt reflectate interesele tuturor cetățenilor unui stat, imprimându-i o valoare supremă ce determină respectul de care trebuie să se bucure Legea fundamentală.

În Constituția unui stat democratic sunt consacrate principiile vieții economice, sociale, politice și juridice, care își au corespondent în valorile fundamentale pe care statul le promovează și le apără.

Ca atare, Constituția unei țări reglementează aspectele cele mai importante și generale ale ordinii juridice ale societății, principiile și liniile directoare, **formulate într-un limbaj concis, sobru, accesibil și previzibil, fără detalierea unor aspecte care să încarce inutil normele constituționale.** În acest context, precizăm că **art.36, propus a fi modificat și completat la art.7 din proiect, cupinde nu mai puțin de 11 alineate.**

4. Constatăm că **Expunerea de motive** nu este structurată potrivit prevederilor art.30 și 31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în sensul că acest instrument de prezentare și motivare a inițiativei legislative a cetățenilor nu cuprinde, printre altele, impactul socioeconomic, efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social, asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și a beneficiilor, impactul financiar asupra bugetului consolidat, impunându-se revederea și reformularea acesteia. În sprijinul celor mai sus arătate amintim

Decizia Curții Constituționale nr.682/2012, prin care instanța de contencios constituțional „constată în acest sens că dispozițiile art.6 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare, instituie obligația fundamentării actelor normative. Potrivit alin.(1) al art.6 din Legea nr 24/2000, soluțiile pe care proiectul de act normativ le cuprinde „[...] trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”, iar, potrivit alin.(2) al aceluiași articol, „pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare”.

Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, pentru motivele arătate, încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5), potrivit căroră „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”, precum și ale art.147 alin.(4) potrivit căroră deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii”.

Totodată, semnalăm că în al treilea paragraf al Expunerii de motive, inițiatorii fac vorbire despre utilizarea în instrumentul de prezentare și motivare a „unor expresii din domeniul internațional al sistemului de management”. Or, potrivit prevederilor art.32 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „Documentele de motivare se redactează într-un stil explicativ, clar, folosindu-se terminologia proiectului de act normativ pe care îl prezintă”.

5. Relevăm că, în redactarea propusă, proiectul nu respectă normele de tehnică legislativă. În asemenea situații, Curtea Constituțională a declarat ca fiind neconstituțional actul care nu a fost sistematizat corespunzător și nici redactat într-un limbaj și stil juridic.

Astfel, propunerea legislativă nu respectă prevederile art.6 alin.(1) teza I din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră „Proiectul de act normativ

trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”.

Referitor la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri, statuând că *„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”,* orice act normativ trebuind *„să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat”* și că *„respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art.1 alin.(5) din Constituție”*¹.

6. Referitor la titlu, semnalăm că acesta nu se corelează cu titlul instrumentului de prezentare și motivare. În timp ce Expunerea de motive este *„referitoare la adoptarea Legii privind modificarea și completarea Constituției României”,* titlul proiectului este *„Lege de revizuire a Constituției României”.*

Totodată, pentru un spor de rigoare în redactare, expresia *„de revizuire”* trebuie redată sub forma *„privind revizuirea”.*

7. Cu privire la art.1 și 2, ce fac parte din Cap.1 *„Dispoziții generale”,* prin care se exprimă scopul inițierii proiectului, respectiv acela de *„a corecta în Constituția României, republicată” „erori și omisiuni principale”,* precum și *„erori și omisiuni secundare”,* precizăm că motivul emiterii actului normativ trebuie exprimat într-una dintre secțiunile obligatorii pe care trebuie să le cuprindă instrumentul de prezentare și motivare, potrivit art.31 alin.(1) lit.a) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și nu în cadrul legii de revizuire.

Prin urmare, art.1 și 2 trebuie eliminate din cuprinsul proiectului.

8. Cu titlu preliminar, precizăm că *„suveranitatea națională se fundamentează pe ideea sociologică de națiune, considerată ca o persoană juridică ce dispune de voință proprie, distinctă de cea a persoanelor care o compun temporar la timpul prezent. (...). De*

¹ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr.22/2016 care trimite la Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014 și la Decizia nr.17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96.

*esența suveranității naționale este că ea aparține națiunii, care însă nu poate să o exercite în mod direct și trebuie, cu necesitate, să îi delege exercițiul unor reprezentanți. (...) Consecința directă constă în aceea că puterea de stat este unică, inalienabilă și indivizibilă, reprezentarea corpului electoral fiind însă posibilă prin intermediul adunării special desemnate în acest scop, care are un mandat colectiv, ceea ce împiedică revocarea individuală a membrilor săi”.*²

*„Teoria mandatului reprezentativ își are originea în concepția referitoare la suveranitatea națională, în conformitate cu care întreaga putere emană de la națiune, mandatul reprezentând o împuternicire pe care persoanele alese o primesc de la întreaga națiune și, în consecință, ea se exercită în mod independent față de alegători, care nu mai pot da ordine, instrucțiuni și directive celor aleși de ei și nu-i mai pot revoca”.*³

9. La art.3, prin care se propune modificarea art.2 din Constituție, textele propuse la alin.(1) și (2) substituie referirea la formele în care se exercită suveranitatea națională, respectiv prin organele sale reprezentative și prin referendum, cu procedeul prin care se exercită această suveranitate, respectiv votul. Eliminând referirea la organele reprezentative prin care se exercită suveranitatea națională, textul este eliptic și lipsește de fundament constituțional natura **reprezentativă** a mandatului parlamentar.

Totodată, la textul propus pentru art.2 alin.(3), se instituie posibilitatea exercitării votului de retragere a legitimității unuia sau mai multor reprezentanți aleși, posibilitate incompatibilă cu natura mandatului reprezentativ al senatorilor și deputaților, consacrat de art.69 din Legea fundamentală. Soluția legislativă este detaliată la art.7 din proiect, prin normele preconizate pentru art.36 alin.(4)-(11), care reglementează procedura exercitării votului de retragere a legitimității reprezentanților aleși și efectele retragerii acestei legitimități.

Relevăm că, prin **Decizia nr.419/2009**, Curtea Constituțională a reținut că *„Suveranitatea națională, principiu fundamental al statului român, aparține, potrivit art.2 din Constituție, poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri*

² I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Constituția României. Comentariu pe articole. Editia 2, Editura C.H. Beck, București 2019, p.23-24.

³ Ibidem, p.604.

libere, periodice și corecte, precum și prin referendum. Textul constituțional invocat exprimă, așadar, voința constituentului român, potrivit căreia, în cadrul democrației reprezentative, suveranitatea națională aparține într-adevăr poporului român, însă aceasta nu poate fi exercitată într-un mod direct, nemijlocit, la nivel individual, forma de exercitare fiind cea indirectă, mijlocită, prin procedeul alegerii organelor reprezentative. Modalitatea de constituire a acestora din urmă reprezintă expresia suveranității naționale, manifestată prin exprimarea voinței cetățenilor în cadrul alegerilor libere, periodice și corecte, precum și prin referendum”.

Totodată, prin **Decizia nr.209/2012**, Curtea a statuat că „*Atât în procesul legislativ, cât și în activitatea de control al Guvernului sau în realizarea celorlalte atribuții constituționale, parlamentarii, în exercitarea mandatului, sunt, potrivit prevederilor art.69 alin.(1) din Legea fundamentală, „în serviciul poporului”. Aceasta implică reprezentarea în lupta politică din Parlament a dezbaterilor politice din societate, a opiniilor, a ideilor ce au ca sursă diferitele categorii sociale, politice, economice sau culturale. În această manieră, poporul, titularul suveranității naționale, își exercită suveranitatea nu numai cu prilejul procesului electoral, ci pe întreaga durată a mandatului oferit parlamentarului aflat în serviciul său”.*

Menționăm că, „*mandatul reprezentativ constituie o garanție a promovării și a respectării drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor în cadrul democrației parlamentare”*, așa cum a reținut Curtea Constituțională în **Decizia nr.80/2014**.

Față de cele de mai sus, soluțiile legislative preconizate, de modificare a **art.2** și **art.36** din Constituție nu pot fi promovate, întrucât încalcă limitele revizuirii, prevăzute de **art.152 alin.(2)** din Constituție, prin aceea că suprimă o garanție a protejării drepturilor și libertăților fundamentale. Observația este valabilă și pentru **art.9** din proiect, referitor la modificarea **art.72** din Constituție, întrucât soluțiile legislative preconizate au ca premisă posibilitatea revocării mandatului de senator sau de deputat.

10. La **art.8**, norma propusă pentru modificarea **art.84 alin.(2)**, este echivocă prin folosirea sintagmei „cu excepția situației când Autoritatea Electorală Permanentă confirmă pierderea legitimității”.

Menționăm că, prin **Decizia nr.678/2014**, Curtea Constituțională a statuat că „*Imunitatea de care beneficiază Președintele României a*

fost definită ca fiind un mijloc de protecție, menit să îl apere de eventuale presiuni, abuzuri și procese șicanatorii îndreptate împotriva sa în exercitarea mandatului pe care îl are de îndeplinit, având drept scop garantarea libertății de exprimare și protejarea împotriva urmărilor judiciare abuzive. Importanța acestei garanții constituționale constă în necesitatea asigurării unei protecții speciale a reprezentanților poporului în cadrul exercitării mandatului pentru care au fost aleși. Pe această cale sunt garantate independența și separația puterilor în stat, ca expresie a valorilor promovate într-un stat democratic.”

Întrucât soluția preconizată afectează, prin caracterul echivoc al textului, regimul imunității Președintelui României, textul propus pentru modificarea art.84 alin.(2) încalcă limitele revizuirii prevăzute de art.152 alin.(2) din Constituție, prin aceea că afectează o garanție a protejării drepturilor și libertăților fundamentale.

11. Referitor la textul de la art.10, norma trebuie eliminată, deoarece prin proiect nu se aduc intervenții în ceea ce privește procedura de adoptare și intrare în vigoare a proiectelor de legi și propuneri legislative, astfel încât dispozițiile în cauză sunt fără sens.

Având în vedere observațiile formulate, rezultă că prezenta inițiativă legislativă a cetățenilor nu întrunește condițiile necesare unei legi de revizuire a Constituției, întrucât depășește limitele impuse de art.152 din Legea fundamentală, astfel încât nu poate fi promovată în redactarea propusă.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr.746/20.09.2021