

CĂTRE
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI
DOMNULE PREȘEDINTE

Subsemnatul Mihai Ioan Lasca, în calitate de deputat și inițiator al listei de deputați necesari pentru prezenta sesizare, împreună cu deputații aflați în anexele atașate prezentei, în temeiul art. 27 alin.1) din Legea nr. 47/1992 coroborat cu art. 146 lit. l) din Constituție, formulăm

EXCEPȚIE DE NECONSTITUȚIONALITATE

a HOTĂRÂRII Parlamentului nr. 5 din 20 mai 2020 pentru încuviințarea stării de alertă

și a măsurilor instituite prin Hotărârea Guvernului nr. 394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19

prin care solicităm să constatați admisibilitatea excepției, iar pe fondul acesteia să pronunțați o Decizie de admitere prin care să constatați neconstituționalitatea în integralitate a Hotărârii mai sus menționate pentru următoarele

MOTIVE

I. Admisibilitatea excepției de neconstituționalitate

Temei constituțional și dezvoltări jurisprudențiale

Analiza îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a sesizării referitoare la HOTĂRÂREA Parlamentului nr. 5 din 20 mai 2020 pentru încuviințarea stării de alertă și a măsurilor instituite prin Hotărârea Guvernului nr. 394/2020 privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 trebuie realizată prin raportare la art.146 lit. l) din Constituție și la art.27 alin.(1) din Legea nr.47/1992, potrivit căruia „Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului, a hotărârilor plenului Camerei Deputaților, a hotărârilor plenului

Senatului și a hotărârilor plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori”, text care stabilește autorii și obiectul sesizărilor de neconstituționalitate.

În privința obiectului sesizărilor de neconstituționalitate întemeiate pe dispozițiile art.146 lit.l) din Constituție și ale art.27 alin.(1) din Legea nr.47/1992, au fost conturate pe cale jurisprudențială o serie de cauze de inadmisibilitate, menite să circumstanțieze competența Curții Constituționale în realizarea rolului său de garant al supremației Constituției, rol care nu îi permite să se pronunțe asupra unor acte fără relevanță constituțională, să răspundă unor critici fără o asemenea relevanță ori să se substituie competenței altei autorități, în speță Parlamentului.

Astfel, o condiție de admisibilitate o reprezintă relevanța constituțională a obiectului acestor hotărâri. Curtea a constatat că pot fi supuse controlului de constituționalitate numai hotărârile Parlamentului care

i) afectează valori, reguli și principii constituționale sau, după caz,

ii) afectează organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor de rang constituțional (a se vedea, în acest sens, deciziile nr.53 și 54 din 25 ianuarie 2011, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2011, Decizia nr.307 din 28 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.293 din 4 mai 2012, Decizia nr. 783 din 26 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.684 din 3 octombrie 2012).

Ca urmare, distincția realizată de Curtea Constituțională nu se referă la caracterul individual sau normativ al acestor hotărâri, în privința cărora normele constituționale de referință nu disting, ci la relevanța constituțională, impusă de art.142 alin.(1) din Constituție privind rolul Curții Constituționale și art.3 din Legea nr.47/1992 referitor la competența acesteia. Prin mai multe decizii, Curtea a stabilit că „textul art.27 din Legea nr.47/1992 nu instituie vreo diferențiere între hotărârile care pot fi supuse controlului Curții Constituționale sub aspectul domeniului în care au fost adoptate sau sub cel al caracterului normativ sau individual, ceea ce înseamnă că toate aceste hotărâri sunt susceptibile a fi supuse controlului de constituționalitate — *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*. În consecință, sesizările de neconstituționalitate care vizează asemenea hotărâri sunt *de plano* admisibile” (de exemplu, Decizia nr.251 din 30 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României,

Partea I, nr.376 din 21 mai 2014, paragraful 15, Decizia nr.65 din 23 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.279 din 11 aprilie 2019).

Curtea a mai stabilit că, pentru a fi admisibilă sesizarea de neconstituționalitate întemeiată pe art.146 lit.l) din Constituție coroborat cu art.27 din Legea nr.47/1992, **norma de referință trebuie să fie de rang constituțional** (Decizia nr.65 din 23 ianuarie 2019, precitată).

De asemenea, o condiție distinctă în evaluarea admisibilității acestor sesizări o constituie **relevanța constituțională a criticilor formulate**. Aceasta înseamnă că nu este suficient ca în motivarea sesizărilor să fie menționate norme de referință de rang constituțional. Motivarea în sine trebuie să se refere la contradicția între hotărârile menționate la art.27 din Legea nr.47/1992, pe de o parte, și exigențele procedurale și substanțiale impuse prin Constituție, pe de altă parte. Așadar, **criticile formulate de autorii sesizării trebuie să aibă o evidentă relevanță constituțională, și nu una legală ori regulamentară**. Prin urmare, toate hotărârile plenului Camerei Deputaților, plenului Senatului și plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului pot fi supuse controlului de constituționalitate, dacă **în susținerea criticii de neconstituționalitate sunt invocate dispoziții cuprinse în Constituție**. Invocarea acestor **dispoziții nu trebuie să fie formală, ci efectivă** (Decizia nr.307 din 28 martie 2012, precitată, Decizia nr.783 din 26 septembrie 2012, precitată, și Decizia nr.628 din 4 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.52 din 22 ianuarie 2015, paragraful 15).

II. Dispozițiile constituționale încălcate

- Art. 1 alin. (4) Statul se organizează potrivit **principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească** – în cadrul democrației constituționale.
- Art. 1 alin. (5) În România, **respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie**.
- **Art. 108 – Actele Guvernului**
 - (1) Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe.
 - (2) **Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor**.
 - (3) Ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de aceasta.

(4) Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de primul-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al României.

- **CAPITOLUL IV – Raporturile Parlamentului cu Guvernul**
- Art 147 alin. (1) Dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare, precum și cele din regulamente, constatate ca fiind neconstituționale, își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept.
- Art. 147 alin. (4) - Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor.

III. Criticile concrete de neconstituționalitate

1) Încălcarea principiului legalității și a principiului obligativității deciziilor Curții Constituționale

În preambulul Hotărârii nr. 5/2020 s-a menționat că aceasta a fost adoptată în temeiul [art. 4 alin. \(3\) și \(4\) din Legea nr. 55/2020](#) privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

Prin Decizia nr. 457/2020, publicată în Monitorul Oficial Partea I nr. 578 din 1 iulie 2020, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului și a constatat că dispozițiile art. 4 alin. (3) și (4), precum și ale [art. 65 lit. s\) și ș\)](#), ale [art. 66 lit. a\), b\) și c\)](#) în ceea ce privește trimiterile la [art. 65 lit. s\), ș\) și t\)](#) și ale [art. 67 alin. \(2\) lit. b\)](#) în ceea ce privește trimiterile la [art. 65 lit. s\), ș\) și t\)](#) din [Legea nr. 55/2020](#) privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 sunt neconstituționale

Astfel, de la 01.07.2020, Decizia nr. 457/2020 a devenit general obligatorie pentru toate autoritățile publice, inclusiv pentru Parlament.

La data de 17.08.2021, în lipsa unei intervenții din partea legiuitorului parlamentar sau delegat, dispozițiile art. 4 alin.3) și 4) din Legea nr. 55/2020 au încetat să mai producă efecte juridice, în conformitate cu dispozițiile art. 147 alin. 1) din Constituție.

Pe cale de consecință, Hotărârea Parlamentului nr. 5/2020 a rămas fără cauză și deci, lipsită de oricare fundament legal, dispozițiile legale menționate în preambol fiind virtual abrogate, aducându-se atingere astfel art. 1 alin.5) din Constituție care consacră principiul legalității.

În mod incontestabil, un act subsecvent (în speță, Hot. Parl. nr. 5/2020) emis în baza unei dispoziții ab initio neconstituțională conservă neconstituționalitatea derivată din actul principal (în speță, art. 4 alin.3) și 4) din Legea nr. 55/2020), astfel că se impune admiterea prezentei excepții de neconstituționalitate sub aspectele invocate aici. Reținem și incidența principiului *resoluto iure dantis, resolvitur ius accipientis*

2) Afectarea rolurilor constituționale ale Parlamentului și Guvernului și încălcarea principiului separației puterilor în stat

Raporturile dintre Parlament și Guvern sunt guvernate de principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat expres de prevederile [art. 1 alin. \(4\) din Constituție](#), fiind reglementate în capitolul IV din titlul III - Autoritățile publice, după capitolul I - Parlamentul, capitolul II - Președintele României și capitolul III - Guvernul. În structura titlului III, capitolul IV - Raporturile Parlamentului cu Guvernul cuprinde dispoziții referitoare la informarea Parlamentului ([art. 111](#)), întrebări, interpelări și moțiuni simple ([art. 112](#)), moțiunea de cenzură ([art. 113](#)), angajarea răspunderii Guvernului ([art. 114](#)) și delegarea legislativă ([art. 115](#))

În ceea ce privește actele pe care le pot adopta cele două autorități în exercitarea atribuțiilor conferite de Constituție, potrivit [art. 67 din Constituție](#), „Camera Deputaților și Senatul adoptă legi, hotărâri și moțiuni (...)”, iar, potrivit [art. 108 alin. \(1\) din Constituție](#), „Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe”.

Regimul constituțional al hotărârilor Guvernului este stabilit de dispozițiile [art. 108 alin. \(2\) și \(4\) din Constituție](#), potrivit cărora

„(2) Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor. (..)

(4) Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de prim-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau a ordonanței. Hotărârile cu caracter militar se comunică numai instituțiilor interesate.”

În aplicarea dispozițiilor constituționale, [art. 37 alin. \(1\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019, stabilește că „în exercitarea atribuțiilor sale, Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe. Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor”.

Organizarea executării legilor pe calea hotărârilor este un atribut exclusiv al Guvernului, neputând fi, în niciun caz, un atribut al Parlamentului care, de altfel, a adoptat legea/actul normativ principal. Potrivit regimului său constituțional, hotărârea Guvernului intervine atunci când executarea unor prevederi ale legii reclamă stabilirea de măsuri sau reguli subsecvente. Ca urmare, hotărârile Guvernului se adoptă întotdeauna pe baza și în vederea executării legilor, urmărind punerea în aplicare sau ducerea la îndeplinire a acestora.

Parlamentul a stabilit, prin dispozițiile [art. 4 alin. \(1\) din Legea nr. 55/2020](#), competența Guvernului de a institui, prin hotărâre, starea de alertă.

Câtă vreme un control parlamentar al hotărârilor Guvernului în sensul încuviințării/respingerii/ modificării acestora nu apare între mecanismele de rang constituțional instituite pentru a regla raporturile dintre autoritățile publice în cadrul regimului de separație și echilibru al puterilor în stat, iar hotărârile Guvernului constituie expresia competenței originare a Guvernului, prin excelență de natură executivă, prin încuviințarea/modificarea măsurilor adoptate prin hotărâri ale Guvernului, **Parlamentul ajunge să cumuleze funcțiile legislativă și executivă, situație incompatibilă cu principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din constituție.**

Ingerința Parlamentului asupra unui act specific Guvernului, destinat punerii în executare a legii, **semnifică o imixtiune a puterii legiuitoare în cea de reglementare secundară pentru executarea legilor, ce aparține exclusiv Guvernului.**

Or, Parlamentul nu își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând Hotărâri prin care să aducă atingere competențelor constituționale ce aparțin, în mod exclusiv, altor puteri ale statului.

Acolo unde legiuitorul constituant a dorit ca actele normative ale Guvernului să fie supuse încuviințării Parlamentului, a stabilit-o în mod expres, în acest sens fiind instituția delegării legislative, reglementată de [art. 115 din Constituție](#), în temeiul căruia Guvernul poate adopta ordonanțe simple în baza unei legi de abilitare, precum și ordonanțe de urgență. Cât privește prima categorie menționată, [art. 115 alin. \(3\) din Constituție](#) prevede că „dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la împlinirea termenului de abilitare (...)”. În privința ordonanțelor de urgență, legiuitorul constituant a stabilit în [art. 115 alin. \(5\)](#) obligația Guvernului de a le depune spre „dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată (...)”, condiționând intrarea în vigoare a actelor normative respective de îndeplinirea acestei obligații.

Această formă de control nu se poate realiza în cazul hotărârilor Guvernului, care se emit numai pentru „organizarea executării legilor” [[art. 108 alin. \(2\)](#) - Actele Guvernului din capitolul III - Guvernul]. **Spre deosebire de actele normative adoptate prin delegare legislativă, în privința hotărârilor Guvernului legiuitorul constituant nu a stabilit vreo aprobare de către Parlament, motiv pentru care intervenția acestei din urmă autorități în sfera categoriei de acte administrative menționate constituie o evidentă abatere de la prerogativele sale constituționale consacrate de [art. 61 alin. \(1\) din Constituție](#), în sensul cumulării unor prerogative ale puterii executive. Ca urmare, „încuviințarea” sau „modificarea” de către Parlament a măsurilor adoptate de Guvern prin hotărâre este lipsită de temei constituțional și denaturează regimul juridic al hotărârilor Guvernului, ca acte de executare a legii, consacrat de [art. 108 din Constituție](#).**

De altfel, însăși Curtea Constituțională, la pct. 58 din Decizia nr. 457/2020, a statuat că Hotărârea Parlamentului nr. 5/2020 este un act hibrid fără nicio bază constituțională:

Hotărârea Parlamentului nr. 5/2020 pentru încuviințarea stării de alertă și a măsurilor instituite prin [Hotărârea Guvernului nr. 394/2020](#) privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României Partea I, nr. 421 din 20 mai 2020. Potrivit articolului unic din hotărârea Parlamentului menționată, „se încuviințează starea de alertă și măsurile instituite prin [Hotărârea Guvernului nr. 394/2020](#) privind declararea stării de alertă și măsurile care se aplică pe durata acesteia pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 410 din 18 mai 2020,

potrivit [art. 4 alin. \(3\) și \(4\) din Legea nr. 55/2020](#) privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 396 din 15 mai 2020, cu următoarele modificări și completări: (...)". Apare astfel configurată prin normele criticate o hotărâre a Guvernului modificată și completată printr-o hotărâre a Parlamentului, act hibrid fără nicio bază constituțională, creat doar printr-o confuzie de atribuții în privința Parlamentului și a Guvernului și ignorarea principiilor care guvernează raporturile dintre aceste autorități publice, și cu un regim juridic incert din perspectiva incidenței [art. 126 alin. \(6\) din Constituție](#).

Pe cale de consecință, Hotărârea nr. 5/2020 aduce atingere principiului echilibrului și separației puterilor în stat, astfel că și pentru acest motiv se impune admiterea prezentei sesizări constituționalitate.

IV. Concluzii

Prin Hotărârea nr. 5/2020, Parlamentul cumulează funcția legislativă și executivă, situație incompatibilă cu principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de [art. 1 alin. \(4\) din Constituție](#); se denaturează regimul juridic al hotărârilor Guvernului, ca acte de executare a legii, consacrat de [art. 108 din Constituție](#), iar starea de alertă declarată în mai 2020 este, în aceste condiții, *de plano* nelegală.

Pentru aceste motive, se impune admiterea prezentei sesizări, așa cum a fost formulată.

Deputat inițiator

Mihai Ioan Lasca