

Către

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI

Domnului Marian ENACHE, Președintele Curții Constituționale

Stimate Domnule Președinte,

În conformitate cu prevederile art. 146 lit. a) din Constituția României, republicată, art. 133 alin 3 din Regulamentul Camerei Deputaților, precum și ale art. 15 alin (1) și (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, formulăm prezenta

CERERE DE EXTINDERE DIN OFICIU A CONTROLULUI DE NECONSTITUȚIONALITATE DETERMINAT DE OBIECTIILE DE NECONSTITUȚIONALITATE FORMULATE

FAȚĂ DE LEGEA PRIVIND CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

Având în vedere următoarele

CONSIDERENTE

I. Obiectul controlului de neconstituționalitate

Invocăm neconstituționalitatea Legii privind Consiliul Superior al Magistraturii (PL-x 442/2022, L594/2022, în continuare, *Legea*), **în integralitatea ei**, pentru motive extrinseci, în legătură cu procedura de adoptare în ședința plenului Senatului din 17.10.2022.

II. Admisibilitatea sesizării de neconstituționalitate

Sesizarea de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art.146 lit. a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularilor dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de un număr de peste 50 de deputați, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 2 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, întrucât legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art.146 lit. a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin. (1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, iar, potrivit art.77 alin. (3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

Legea care face obiectul acestei sesizări au fost depuse la secretarii generali ai celor două Camere

în vederea exercitării dreptului de sesizare asupra constituționalității legii la data de 19.10.2022.

În consecință, *Curtea Constituțională este legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit. a) din Constituție, precum și ale art.1, 10, 15 și 18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze sesizarea de neconstituționalitate.*

În ce privește **verificarea admisibilității criticilor de neconstituționalitate extrinseci, care țin de procedura de adoptare a legilor** în cadrul ședinței Senatului din data de 17.10.2022, apreciem că nu poate fi opus drept *fine de neprimire* principiul autonomiei regulamentare, întrucât **criticile concrete nu vizează chestiuni de aplicare a Regulamentului Senatului, care nu ar avea relevanță constituțională, ci afectarea procedurii legislative așa cum este aceasta prevăzută de normele constituționale.**

Așa cum rezultă din jurisprudența constantă a Curții Constituționale, autonomia parlamentară nu poate fi exercitată în mod discreționar, cu încălcarea atribuțiilor constituționale ale Parlamentului. Regulamentele parlamentare se constituie într-un ansamblu de norme juridice menite să organizeze și să disciplineze activitatea parlamentară cu privire, printre altele, la procedura de legiferare, precum și regulile de organizare și funcționare ale fiecărei Camere. Normele regulamentare reprezintă instrumentele juridice care permit desfășurarea activităților parlamentare în scopul îndeplinirii atribuțiilor constituționale ale Parlamentului, autoritate reprezentativă prin care poporul român își exercită suveranitatea națională, în conformitate cu prevederile art. 2 alin (1) din Constituție (a se vedea de exemplu Decizia nr. 209 din 7 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.188 din 22 martie 2012).

Stabilirea unor reguli clare în privința procedurii legislative, inclusiv la nivelul Legii fundamentale, și respectarea regulilor astfel stabilite constituie o garanție împotriva abuzului de putere al majorității parlamentare, așadar, o garanție a democrației.

În măsura în care normele privind procedura legislativă au consacrat constituțională, Curtea Constituțională este competentă să se pronunțe asupra modului în care legile adoptate de Parlament le respectă și să sancționeze în mod corespunzător încălcarea lor (de exemplu Decizia nr. 128 din 6 martie 2019, paragraful 33, sau Decizia nr. 261 din 5 mai 2022, paragraful 74).

III. **Parcursul legislativ**

Proiectul de lege privind organizarea judiciară a fost înregistrat la Camera Deputaților la 01.09.2022 și **a fost adoptat în Senat, drept cameră decizională, la data de 17.10.2022.**

Proiectul de lege **intră în domeniul legilor organice**, iar în ședința Biroului Permanent al Camerei Deputaților din 01.09.2022 **s-a aprobat procedura de urgență.**

Ședința plenului Senatului din data de 17.10.2022, în care fost adoptată, s-a desfășurat potrivit prevederilor stabilite prin **Hotărârea Biroului Permanent al Senatului nr. 37 din 19 septembrie 2022.**

Potrivit articolului unic al acesteia, **în perioada 19 septembrie -31 octombrie 2022 lucrările**

Plenului Senatului se desfășoară prin mijloace electronice, în conformitate cu procedura privind desfășurarea ședințelor plenului Senatului prin mijloace electronice, în sistem mixt de prezență, fizic și online, prevăzută în anexa nr. 1 la Hotărârea Biroului permanent nr. 19/2022.

Anexa nr. 1 la Hotărârea Biroului permanent nr. 19/2022, printre alte dispoziții cu caracter tehnic, *reglementează și elemente fundamentale ale dezbaterii parlamentare, respectiv limitarea luărilor de cuvânt, nediscutarea amendamentelor admise sau respinse și exercitarea votului doar asupra raportului comisiei de fond și a inițiativei legislative.*

Ambele hotărâri ale Biroului permanent au fost emise în baza dispozițiilor art. 111, art. 136 alin. (1) și art. 136/1 din Regulamentul Senatului, devenite art. 111, art. 136 alin. (1) și art. 137 după republicarea acestuia în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 615 din 23.06.2022.

În consecință, **legea a fost adoptată potrivit unei proceduri legislative excepționale, în care dezbaterile parlamentare au fost drastic limitate, în care nu au existat decât discuții generale asupra proiectelor de lege, fără posibilitatea discutării sau susținerii amendamentelor formulate, iar votul nu s-a dat asupra fiecărui articol de lege ci doar asupra raportului comisiei de avizare și a proiectelor în ansamblu.**

IV. Criticile de neconstituționalitate

Prin modul de desfășurare a ședinței Plenului Senatului din data de 17.10.2022 și de adoptare a legii au fost încălcate flagrant garanțiile constituționale privind procedura de adoptare a legilor, așa cum sunt prevăzute în **art. 74 alin. 1 din Constituție**, sub aspectul *dreptului la dezbateri, a dreptului de susținere amendamente și a principiului majoritatea decide opoziția se exprimă*, respectiv **art. 76 alin 1 și 3 din Constituție**, sub aspectul *adoptării legii într-o procedură de urgență ad-hoc neprevăzută de Regulamentul Senatului.*

Au mai fost încălcate prevederile **art. 1 alin. 5 referitor la principiul legalității și supremația Constituției**, **art. 2** sub aspectul substituirii Biroului Permanent organului reprezentativ care exercită legitim suveranitatea națională, **art. 8 referitor la pluralismul politic**, precum și **art. 64 alin 1** potrivit căruia organizarea și funcționarea Senatului se stabilește doar prin regulament propriu, nu prin acte ale structurilor componente.

Din prevederile coroborate ale art. 64 alin 1 și art. 76 alin 3 din Constituție rezultă că **o lege organică aflată într-o procedură de urgență nu poate fi adoptată decât în condițiile prevăzute expres și detaliat în Regulamentul Senatului.**

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, în vederea adoptării unui act normativ coerent și fundamentat, din punctul de vedere al organizării procedurii de lucru, Parlamentul trebuie să dea dovadă de suplețe și flexibilitate, în limitele Constituției și ale regulamentelor parlamentare [de exemplu Decizia nr. 828 din 13 decembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 185 din 28 februarie 2018, paragraful 51 sau Decizia nr. 261 din 5 mai 2022]. Cu alte cuvinte, suplețea, celeritatea, flexibilitatea, raționalizarea procedurii parlamentare se realizează cu respectarea exigențelor procedurale stabilite prin Constituție. **Marja largă de apreciere a**

organelor de lucru ale Parlamentului nu poate depăși însă cadrul constituțional existent.

Cadrul regulamentar de adoptare a legilor aflate în procedura de urgență este prevăzut în art. 89 alin 2, art. 94, 113-118 și altele din Regulamentul Senatului (aprobat prin Hotărârea Senatului nr. 28/2005, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 615 din 23.06.2022). Desfășurarea ședințelor Senatului, respectiv procedura de vot în cazul adoptării legilor organice în procedura de urgență sunt reglementate detaliat în prevederile art. 122 -148 din Regulament.

Relevant sub aspectul criticilor de neconstituționalitate formulate sunt prevederile referitoare la dezbaterile pe articole a proiectului legislativ, dezbaterile amendamentelor și supunerea lor la vot în mod distinct, votul final asupra proiectului rezultat din dezbaterile pe articole.

Legea care face obiectul acestei sesizări de neconstituționalitate a fost adoptată într-o procedură ad-hoc, neprevăzută de regulament, stabilită de către Biroul Permanent, care și-a arogat astfel competențe de legiferare care constituțional sunt rezervate doar Senatului.

Precizăm că stabilirea procedurii de desfășurare a ședinței din 17.10.2022 prin Hotărârea nr. 27 din 19 septembrie 2022 ca fiind în sistem “hibrid”, cu consecințe de limitare a procesului democratic al dezbaterii parlamentare, nu este o simplă problemă de aplicare sau interpretare a Regulamentului, care nu ar fi supusă controlului Curții Constituționale. Prin emiterea acestei hotărâri Biroul Permanent s-a substituit Senatului, singurul care potrivit art. 64 alin 1 își poate stabili organizarea și funcționarea prin regulament, și în același timp a condus la exercitarea suveranității naționale în nume propriu de către un grup de persoane (13), membri ai acestei structuri parlamentare, contrar prevederilor art. 2 alin 2 din Constituție.

Astfel, potrivit art. 111 din Regulament

“În situații excepționale prevăzute la art. 136, procedura legislativă aplicabilă proiectelor de legi sau propunerilor legislative înscrise pe ordinea de zi este următoarea:

- a) președintele de ședință anunță titlul inițiativei legislative supuse dezbaterii;
- b) în cadrul dezbaterilor generale poate lua cuvântul câte un singur reprezentant al fiecărui grup parlamentar pentru maximum două minute; reprezentatul senatorilor neafiliați poate interveni pentru maximum un minut;
- c) după încheierea dezbaterilor generale asupra fiecărei inițiative legislative înscrise pe ordinea de zi urmează votul final. Se vor supune unui singur vot raportul, în întregime, și inițiativa legislativă. Această procedură de desfășurare a votului final poate fi modificată de Comitetul liderilor grupurilor parlamentare.”

În art. 136 sunt prevăzute situațiile excepționale în care procedura legislativă este la rândul ei una excepțională, respectiv epidemiile, pandemiile, fenomenele naturale extreme, cutremure, acte de terorism și alte situații care fac imposibilă prezența parlamentarilor la sediul Senatului.

În aceste situații excepționale, declarate ca atare de Biroul permanent, “ședințele plenului Senatului se vor desfășura prin mijloace electronice, printr-o procedură care va fi stabilită prin hotărâre a Biroului permanent al Senatului”.

Rezultă că în art. 111 s-a prevăzut procedura legislativă propriu zisă, iar prin art. 136

exclusiv procedura de desfășurare a ședinței prin mijloace electronice, adică aspectele tehnice presupuse de situația excepțională, care urmează să fie stabilite de Biroul Permanent.

Potrivit art. 137 din Regulament

„Procedura prevăzută la **art. 136 alin. (1)** se poate aplica și în alte situații, pentru o perioadă limitată, stabilită prin hotărârea Biroului permanent al Senatului și adoptată cu acordul prealabil al Comitetului liderilor grupurilor parlamentare.

După cum se poate observa extrem de ușor, în alte situații decât cele excepționale, Biroul permanent al Senatului poate stabili potrivit art. 137 doar ca ședințele să se desfășoare tot prin mijloace electronice, acestei ședințe fiindu-i aplicate doar procedurile tehnice adoptate de Biroul Permanent potrivit art. 136, iar nicidecum și procedura legislativă propriu-zisă excepțională, prevăzută la art. 111.

Ceea ce a fost delegat prin regulament către Biroul Permanent este exclusiv *posibilitatea de a stabili normele tehnice legate de desfășurarea ședințelor prin mijloace electronice*, la distanță, respectiv chestiuni care țin de mijlocul electronic folosit, soluția informatică ș.a., iar nicidecum *procedura propriu-zisă de legiferare*, care potrivit art. 64 alin 1 din Constituție nu poate fi reglementată decât prin Regulamentul Senatului însuși, votat cu majoritatea prevăzută de art. 76 alin. 1 din Constituție.

De altfel, asupra tuturor acestor aspecte Curtea Constituțională s-a pronunțat, în sensul arătat, chiar în verificarea constituționalității Hotărârii nr. 16/2020 pentru completarea Regulamentului Senatului.

Prin Decizia nr. 156 din 6 mai 2020 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 478 din 05.06.2020) instanța de jurisdicție constituțională a stabilit că *“delegarea dispusă prin textul regulamentului nu privește elementele fundamentale ale dezbaterii parlamentare, ci aspecte tehnice ce țin de modul de desfășurare a ședințelor comisiilor permanente sau a ședințelor de plen”*, arătând în același timp că prin această delegare nu se încalcă principiul constituțional al pluralismului politic prevăzut de art. 8 din Constituție dar **doar în măsura în care Biroul permanent nu va acționa cu încălcarea normelor de loialitate constituțională și, prin actul adoptat, nu va afecta elementele fundamentale ale dezbaterii parlamentare generic exprimate în principiul „opозиția se exprimă, iar majoritatea decide”**, prezumând că *“orice entitate, inclusiv Biroul permanent, va acționa cu respectarea normelor de loialitate constituțională, astfel că nu va depăși limitele delegării acordate și va adopta acte neconstituționale”* [paragraful nr. 50].

Prezumția de comportament loial constituțional a fost încălcată în mod flagrant de către Biroul Permanent atunci când

1. prin Hotărârea nr. 37 din 19 septembrie 2022 a prevăzut că procedura de legiferare pentru ședința din 17.10.2022 va fi aceea prevăzută la anexa nr. 1 la Hotărârea Biroului Permanent nr. 19/2022, precum și
2. atunci când prin această ultimă hotărâre a reglementat o procedură de legiferare

neprevăzută și nereglementată de Regulament (sistem mixt de prezență, fizic și online) și a extins procedura excepțională de legiferare arătată la art. 111 și la alte situații decât cele excepționale arătate explicit în art. 136, depășind astfel limitele delegării.

Respectarea art. 75 și a art. 76 alin.(3) din Constituție reprezintă fundamentul dezbaterilor democratice din Parlament și, care, prin substratul lor de valoare, presupun un schimb de idei între cei ce exercită suveranitatea națională. Evitarea sau limitarea dezbaterilor parlamentare printr-un abuz de competență, fără a respecta prevederile constituționale exprese în acest sens, denotă o atingere adusă înseși unei valori fundamentale a statului, și anume *caracterului său democratic*.

Dezbaterile parlamentare în forma lor comună/ generală sunt în mod intrinsec legate de democrație, astfel că orice abatere de la aceasta trebuie să fie realizată numai în condițiile și limitele stabilite prin Constituție. Nesocotirea acestei valori supreme plasează destinatarul normei juridice într-o situație de perpetuă insecuritate juridică. Așadar, deși la o primă vedere pare că Senatul nu a respectat doar un aspect procedural, poate formal, în realitate, consecințele pe care această neregularitate le implică sunt grave, afectând ideea de democrație și de securitate juridică în substanța lor.”

Totodată, astfel cum a statuat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 209 din 7 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 188 din 22 martie 2012, *„în domeniul dreptului parlamentar, principala consecință a naturii electivă a mandatului reprezentativ și a pluralismului politic o constituie principiul pe care doctrina l-a consacrat în mod sugestiv «majoritatea decide, opoziția se exprimă». Majoritatea decide, întrucât, în virtutea mandatului reprezentativ primit de la popor, opinia majoritară este prezumată că reflectă sau corespunde opiniei majoritare a societății. Opoziția se exprimă, ca o consecință a aceluiași mandat reprezentativ care fundamentează dreptul inalienabil al minorității politice de a-și face cunoscute opțiunile politice și de a se opune, în mod constituțional și regulamentar, majorității aflate la putere. Aplicarea principiului «majoritatea decide, opoziția se exprimă» asigură, pe de o parte, legitimitatea guvernării și, pe de altă parte, condițiile pentru realizarea alternanței la guvernare.”*

Regula majorității implică, în mod necesar, în cadrul procedurilor parlamentare, evitarea oricăror mijloace care ar conduce la o manifestare abuzivă din partea majorității sau a oricăror mijloace obstructioniste care ar avea drept scop împiedicarea desfășurării normale a procedurii parlamentare (a se vedea de exemplu Decizia nr. 649 din 24 octombrie 2018, publicată în Monitorul oficial al României, Partea I nr. 1045 din 10.12.2018).

Or, principiul majoritatea decide, opoziția se exprimă implică, în mod necesar, un echilibru între necesitatea de exprimare a poziției minorității politice cu privire la o anumită problemă și evitarea folosirii mijloacelor de obstrucție, în scopul asigurării, pe de o parte, a confruntării politice din Parlament, deci a caracterului contradictoriu al dezbaterilor, și, pe de altă parte, a îndeplinirii de către acesta a competențelor sale constituționale și legale.

Cu alte cuvinte, parlamentarii, fie că provin din rândul majorității, fie că provin din cel al opoziției, trebuie să se abțină de la exercitarea abuzivă a drepturilor procedurale și să respecte o regulă de proporționalitate, de natură să asigure adoptarea deciziilor ca urmare a unei dezbateri

publice prealabile. Atât în procesul legislativ, cât și în activitatea de control parlamentar asupra Guvernului sau în realizarea celorlalte atribuții constituționale, parlamentarii, în exercitarea mandatului, sunt, potrivit prevederilor art. 69 alin.(1) din Legea fundamentală, «în serviciul poporului». Dezbaterile parlamentare a problemelor importante ale națiunii trebuie să asigure respectarea valorilor supreme consacrate de Legea fundamentală, precum statul de drept, pluralismul politic și democrația constituțională”. Acesta este motivul pentru care Curtea Constituțională a considerat că „**este necesară exercitarea cu bună-credință a drepturilor și obligațiilor constituționale atât de către majoritatea, cât și de minoritatea parlamentară**, precum și cultivarea unei conduite a dialogului politic, care să nu excludă aprioric consensul, chiar dacă motivațiile sunt diferite, atunci când miza este interesul major al națiunii” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.209 din 7 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.188 din 22 martie 2012).

Tot astfel, prin aceeași **Decizie nr. 156 din 6 mai 2020 Curtea Constituțională** a arătat că atribuția Biroului permanent de a stabili procedura tehnică de desfășurare a ședințelor în sistem electronic nu vizează exercitarea suveranității naționale sau exercitarea suveranității în nume propriu de către un grup, constituit în Biroul permanent al unei Camere, **dar doar în măsura în care acesta se limitează la luarea acestei decizii ca fiind o “măsură tehnică și urgentă care asigură continuitatea funcționării Parlamentului, premisă necesară exercitării suveranității naționale de către Parlament”**.

Cum Biroul Permanent a stabilit o procedură proprie zisă de legiferare, cu caracter excepțional, cu limitarea dezbaterii parlamentare, contrar prevederilor art. 64 alin. 1 și 76 din Constituție și prevederilor Regulamentului Senatului, acesta s-a comportat practic ca însuși Senatul, exercitând astfel în nume propriu suveranitatea națională, contrar art. 2 din Constituție potrivit căruia suveranitatea se exercită doar prin organele reprezentative constituite prin alegeri.

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale art. 74 din Constituție privind inițiativa legislativă acoperă și dreptul de a depune, dezbate și susține amendamente de către senatori și deputați (Decizia nr.474 din 28 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.590 din 3 august 2016, paragraful 37, sau Decizia nr.137 din 20 martie 2018, par.46). Prin decizia suscitată nr. 156 din 6 mai 2020 Curtea Constituțională a stabilit că “*procedura de desfășurare a ședinței prin mijloace electronice reprezintă, astfel cum s-a arătat, un set de măsuri cu caracter organizatoric, care nu vizează dreptul senatorilor de a depune amendamente, drept intrinsec legat de mandatul de putere publică cu care aceștia sunt învestiți*” (paragraf 42).

În realitate însă, **întrucât Biroul permanent a reglementat ca pentru situații excepționale chiar elementele fundamentale ale dezbaterii parlamentare, dreptul senatorilor de a susține amendamentele și de a vota asupra lor potrivit procedurii de adoptare a legilor în regim de urgență a fost anulat, fiind astfel încălcată și această componentă a art. 74 alin. 1 din Constituție**

v. Concluzii

Față de cele arătate, Legea privind Consiliul Superior al Magistraturii este vădit neconstituțională, motiv pentru care solicităm Curții Constituționale să admită sesizarea și să constate neconstituționalitatea actului normativ.

În numele autorilor,

George-Nicolae Simion

WWW.LUMEAJUSTITIEI.RO