

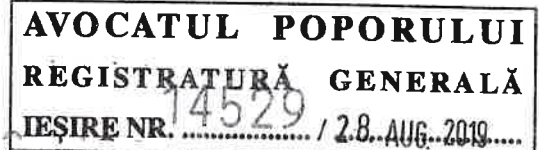


ROMÂNIA
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro



Domnului prof. univ. dr. Valer Dorneanu,

Președintele Curții Constituționale

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem alăturat, **excepția de neconstituționalitate a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din data de 5 iulie 2019.**

Vă asigur, Domnule Președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,

Renate Weber





R O M Â N I A
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, Avocatul Poporului formulează prezenta

*Excepție de neconstituționalitate
referitoare la prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019
privind Codul administrativ*

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din data de 5 iulie 2019, aduce atingere prevederilor art. 115 alin. (4) și alin. (6), art. 69, art. 109, art. 111 alin. (1), precum și art. 147 alin. (4) din Constituție, din perspectiva următoarelor

MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

1. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 contravine art. 115 alin. (4) din Constituție, deoarece nu răspunde exigențelor Constituției privind delegarea legislativă, astfel cum a fost dezvoltată prin jurisprudența Curții Constituționale

Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite cumulativ: **existența unei situații extraordinare, reglementarea**

acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.

Analizând cele menționate mai sus constatăm faptul că, în materia adoptării ordonanțelor de urgență, există **trei elemente** pe care acestea trebuie să le îndeplinească pentru a fi în acord cu exigențele înscrise în art. 115 alin. (4) din Legea fundamentală.

Astfel, un prim aspect vizează **existența unei situații extraordinare** care presupune să „*exprime un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență*” (a se vedea *mutatis mutandis* **Decizia nr. 83 din 19 mai 1998**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 211 din 8 iunie 1998).

În acest sens, neexistând o definiție de rang constituțional a noțiunii de **situație extraordinară**, în doctrină¹ s-au identificat următoarele elemente necesare **pentru stabilirea dimensiunilor constituționale ale noțiunii de situație extraordinară**: "a) este o condiție esențială de esență, fundamentală pentru adoptarea ordonanțelor de urgență; b) este o situație obiectivă și independentă, în sensul că producerea acesteia nu depinde de voința vreunei autorități publice și nu se justifică prin instituirea altei situații de criză constituțională; c) este o situație imprevizibilă, care se abate de la regulile sau așteptările obișnuite și a cărei reglementare nu suportă niciun fel de amânare; d) este o situație care periclitează interesul public, funcționarea normală a autorităților statului și regimul politic; e) pericolul cauzat de această situație trebuie să reclame urgența, adică să fie un pericol cert și imediat, pe cale să se producă".

Legiuitorul constituant, prin folosirea sintagmei "situație extraordinară", a încercat „restrângerea domeniului în care Guvernul se poate substitui Parlamentului, adoptând norme primare în considerarea unor rațiuni pe care el

¹ V. Cârstea, Condițiile stabilite de art. 115 alin. (4) din Constituție pentru adoptarea ordonanțelor de urgență ale Guvernului, în RDP nr. 1/2015, p. 48 și următoarele, citat în Constituția României. Comentariu pe articole, coord. I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1.096.

însuși este suveran să le determine". Situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, aspect întărit și prin adăugarea sintagmei "*a căror reglementare nu poate fi amânată*", consacându-se astfel *in terminis* imperativul urgenței reglementării.

Însă, așa cum a subliniat Curtea Constituțională prin **Decizia nr. 919/2011**, pentru a fi pe deplin respectate exigențele art. 115 alin. (4) din Constituție, Guvernul trebuie să demonstreze și faptul că măsurile în cauză nu sufereau amânare, practic, că nu exista vreun alt instrument legislativ ce ar fi putut fi folosit în vederea evitării rapide a consecințelor negative avute în vedere (a se vedea și Deciziile Curții Constituționale nr. 255 din 11 mai 2005, nr. 761 din 17 decembrie 2014, nr. 859 din 10 decembrie 2015, și nr. 361 din 26 mai 2016).

Prin urmare, așa cum a statuat Curtea Constituțională în jurisprudența sa *„inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare, [...] constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență în sensul arătat. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art. 115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și – ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice – în orice domeniu”* (**Decizia Curții Constituționale nr. 64/2017**).

Mai mult, în absența unei definiții constituționale a noțiunii de „*caz excepțional*”, acesta trebuie definit în raport cu „*necesitatea și urgența reglementării unei situații care, datorită circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public*” (**Decizia Curții Constituționale nr. 134/2005**).

Cu privire la condițiile privind *reglementarea ordonanței să nu poată fi amânată și urgența ei să fie motivată în cuprinsul acesteia* prevăzută de art. 115 alin. (4) din Constituție, Guvernul trebuie să demonstreze faptul că măsurile în cauză nu sufereau amânare, practic, că nu exista vreun alt instrument legislativ ce ar fi putut fi folosit în vederea evitării rapide a consecințelor negative. (**Deciziile Curții Constituționale nr. 919/2011 și nr. 64/2017**).

În acest sens, Curtea Constituțională a constatat în jurisprudența sa că *"urgența reglementării nu echivalează cu existența situației extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare"* (a se vedea și **Deciziile Curții Constituționale nr. 258/2006, nr. 421/2007 și nr. 109/2010**).

Așadar, pentru îndeplinirea cerințelor prevăzute de art. 115 alin. (4) din Constituție este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public (a se vedea și **Deciziile Curții Constituționale nr. 1.008/2009 și nr. 421/2007**).

Raportând aceste criterii de analiză la actul normativ criticat, se constată că, în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019, **existența unei situații extraordinare este motivată de Guvern în considerarea faptului că există elemente care vizează interesul public și constituie situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată**, respectiv:

- angajamentele constante și termenele asumate de România în raport cu instituțiile Uniunii Europene, precum și riscurile de suspendare a fondurilor aferente unor programe operaționale ca urmare a neimplementării în termenele asumate în documentele strategice, inclusiv Acordul de Parteneriat încheiat cu Comisia Europeană, a unor măsuri de reformă a administrației publice, a căror reglementare nu mai poate fi amânată,

- disfuncționalitățile și problemele semnalate în mod constant de către autoritățile administrației publice locale, ca urmare a neadaptării cadrului legal actual care reglementează organizarea și funcționarea acestor autorități la realitățile socioeconomice și la complexitatea și dinamica activităților aferente furnizării serviciilor publice esențiale pentru cetățeni, în vederea aplicării principiului subsidiarității consacrat de Tratatul Uniunii Europene și de Carta Autonomiei Locale,

- disparitățile înregistrate la nivelul unităților administrativ-teritoriale, prin creșterea capacității administrative și a oportunităților de dezvoltare, precum și urgența îmbunătățirii ratei de absorbție a fondurilor europene, din cadrul actualei perioade de programare 2014-2020, inclusiv nevoia acută de luare a unor măsuri

legislative în vederea eliminării întârzierilor sau blocajelor înregistrate în derularea unor proiecte cu finanțare nerambursabilă sau a unor proiecte de investiții, aspecte semnalate inclusiv de către Comisia Europeană în cuprinsul Raportului de țară din anul 2019 privind România,

- apariția unor situații excepționale, a numeroase disfuncționalități și chiar blocaje la nivelul unor unități administrativ-teritoriale în contractarea și implementarea unor proiecte cu finanțare nerambursabilă, pentru derularea unor obiective investiționale, cauzate de lipsa unor măsuri de simplificare și eficientizare a procesului decizional și a procedurilor interne aferente organizării și funcționării autorităților administrației publice locale,

- neadoptarea acestor măsuri în regim de urgență și nerezolvarea unor probleme stringente, cu caracter sistemic, la nivelul legislației cu impact asupra administrației publice, ar conduce la îngreunarea procesului decizional și derularea procedurilor interne la nivelul unor unități administrativ-teritoriale, în vederea punerii în aplicare a principiului subsidiarității,

- angajamentele și termenele asumate de România în relația cu Comisia Europeană cu privire la punerea în aplicare a unor măsuri de reformă majore în domeniul funcției publice, precum cele privind introducerea unui concurs național la nivelul administrației publice centrale sau asigurarea unei evidențe unice, complete și coerente a diferitelor categorii de personal din administrația publică, precum și urgența luării unor măsuri pentru asigurarea premiselor de stabilitate, independență și profesionalism în exercitarea funcțiilor publice.

Apreciind că toate acestea constituie o situație extraordinară a cărei reglementare nu mai poate fi amânată, în sensul art. 115 alin. (4) din Constituția României, republicată, din cauza impactului socioeconomic negativ prin neadoptarea ordonanței de urgență, Guvernul consideră că o legiferare pe altă cale decât delegarea legislativă, chiar în procedura de urgență, nu ar fi de natură să înlăture de îndată aceste consecințe negative.

Însă, analizând prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 se observă că reglementările impuse prin aceasta nu se rezumă numai la măsurile motivate în preambulul acesteia, astfel că, în mod evident, pentru aceste prevederi

nu este îndeplinită însăși condiția motivării. Astfel, **în cuprinsul ordonanței sunt reglementate o serie de aspecte care nu au legătură și nu sunt nici interdependente cu motivele invocate de Guvern în susținerea urgenței și situației extraordinare care motivează adoptarea unei asemenea ordonanțe.**

Considerăm că maniera aleasă pentru soluționarea situației administrației publice centrale și locale din România nu este adecvată, întrucât mecanismul legislativ al ordonanței de urgență prezintă un regim aparte, care ar trebui să fie folosit **în situații extraordinare, urgente și a căror reglementare nu poate fi amânată.** Or, situația care a generat adoptarea acestei ordonanțe de urgență este deja de notorietate și a cunoscut anterior mai multe inițiative legislative, ultima fiind, în acest sens, cea inițiată în Parlamentul României în cursul anului 2018 (*PL-x nr. 369/2018 Proiect de Lege privind Codul administrativ al României*) care a încetat prin respingerea definitivă de Camera Deputaților a proiectului de lege.

Totodată, în opinia noastră, nu poate fi reținut ca justificând condiția existenței unei "*situații extraordinare*" nici argumentul referitor la necesitatea punerii în acord a legislației în materia administrației publice cu prevederile și angajamentele luate sau disfuncționalitățile și problemele semnalate în mod constant de către autoritățile administrației publice locale, ca urmare a neadaptării cadrului legal actual care reglementează organizarea și funcționarea acestor autorități față de angajamentele asumate.

Necesitatea transpunerii și implementării în legislația națională a unor asemenea angajamente nu poate justifica, singură, îndeplinirea cerințelor prevăzute de art. 115 alin. (4) referitor la existența unei situații extraordinare. În acest sens, cu referire la transpunerea normelor europene în dreptul intern, Curtea Constituțională a statuat de principiu că "*măsurile naționale necesare pentru implementarea directivei trebuie adoptate de Parlament, în calitatea sa de legiuitor ordinar*".

Prin urmare, aceste aspecte **trebuie analizate și adoptate în cadrul Parlamentului, în calitate de legiuitor**, așa cum în mod constant s-a și realizat în cadrul procedurilor legislative anterioare, domeniul vizat fiind unul de

importanță majoră în funcționarea administrației publice în România (a se vedea în acest sens și considerentele din **Deciziile Curții Constituționale nr. 1.059/2012 și nr. 1599/2010**).

Un alt aspect de care trebuia să țină seama Guvernul, în activitatea sa de legiferare, este și faptul că *Proiectul inițial de Lege privind Codul administrativ al României (PL-x nr. 369/2018)* a fost declarat neconstituțional, în ansamblul său, și contrar prevederilor art. 141 raportat la art. 1 alin. (5), precum și celor ale art. 61 alin. (2) și ale art. 75 alin. (4) din Constituție, prin Decizia Curții Constituționale nr.681/2018. Astfel, punerea în acord a unei legi cu o decizie a Curții Constituționale trebuie să se realizeze tot printr-o lege adoptată de Parlament, iar nu prin ordonanță de urgență. Astfel fiind, recurgerea la ordonanța de urgență pentru punerea în acord a **Plx. 369/2018 privind Codul administrativ al României** cu decizii ale Curții Constituționale apare ca o eludare a textului art. 147 alin. (1) din Constituție, în interpretarea dată de instanța de contencios constituțional, justificată prin prisma unei pasivități a Parlamentului. Chiar în ipoteza unei "pasivități" a Parlamentului, Guvernul are obligația să elaboreze un proiect de lege (iar nu o ordonanță de urgență), lege care să fie adoptată pe calea procedurii de urgență, ori, în extremis, pe calea angajării răspunderii sale în fața Parlamentului.

2. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 contravine prevederilor constituționale ale art. 69 privind mandatul reprezentativ, ale art. 109 referitoare la răspunderea membrilor Guvernului și ale art. 111 alin. (1) privind controlul parlamentar al activității Guvernului

În Nota de fundamentare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019, Guvernul argumentează situația extraordinară și urgența demersului său legislativ delegat ca o sancțiune asupra eșecului procesului de legiferare derulat de Parlament, după cum rezultă din citatul următor:

"Dată fiind amplitudinea demersului juridic și pentru o mai clară armonizare și reprezentare a părților interesate, autoritatea legiuitoare și-a asumat realizarea demersului normativ ca inițiativă parlamentară (L 132/2018,

Plx. 369/2018); Consiliul Legislativ a transmis avizul său (favorabil) la data de 18 ianuarie 2018, iar Guvernul a transmis punctul său de vedere (de susținere) la data de 2 martie 2018. În cadrul procesului parlamentar a fost constituită Comisia specială comună a Camerei Deputaților și Senatului pentru elaborarea Codului administrativ (potrivit Hotărârii Parlamentului nr. 20/2018); proiectul de lege a fost dezbătut în cadrul acestei comisii și adoptat de Plenul Senatului în ședința din data de 11 iunie 2018, iar în ședința din data 9 iulie 2018, de Plenul Camerei Deputaților, fiind transmis la promulgare în data de 12 iulie 2018.

Ulterior, în cadrul procesului de verificare a constituționalității anterior promulgării legii, Curtea Constituțională a României a fost sesizată cu obiecție de neconstituționalitate asupra Legii privind Codul administrativ, atât de 44 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal, Uniunii Salvați România și Partidului Mișcarea Populară și de 6 deputați neafiliați (12 iulie 2018), cât și de Președintele României (31 iulie 2018).

Prin Decizia Curții Constituționale a României nr. 681/2018 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind Codul administrativ al României, Curtea a constatat că Legea privind Codul administrativ al României este neconstituțională, în ansamblul său, întemeindu-se exclusiv pe constatarea unor vicii de neconstituționalitate de natură extrinsecă (punctul 253 din Decizia precitată).

Reiterăm așadar faptul că aceste întârzieri, sunt datorate în principal unor motive obiective care nu își au originea în acțiuni sau lipsa unor acțiuni ale Guvernului.

Demersul actual al Guvernului, este un demers de urgență și cu caracter extraordinar, urmărind a înlătura o serie de efecte negative și riscuri majore prin raportare la angajamentele asumate în relația cu Comisia Europeană, în cadrul Acordului de Parteneriat 2014-2020, inclusiv din perspectiva elementelor condiționalităților ex-ante de a implementa reformele majore cu privire la funcția publică, asumate prin documentele strategice din perioada 2014-2020 precum introducerea concursului național în administrația publică centrală sau realizarea sistemului unic de evidență a ocupării pentru personalul din

administrația publică, deja menționate anterior, aspecte de natură să conducă la suspendarea sau pierderea unor fonduri alocate prin Programul Operațional Capacitate Administrativă. Astfel, soluțiile formulate anterior cu privire la subiectele menționate sunt preluate și în noul act normativ, în scopul îndeplinirii angajamentelor asumate.”

Totodată, în Nota de fundamentare se mai reține că ”Prin urmare, luând în considerare faptul că prezentul Cod administrativ nu reglementează asupra unui domeniu strict delimitat legislativ, ci reprezintă „o operă de legiferare complexă” (conform considerentelor Curții Constituționale din cuprinsul Deciziei nr. 681/2018), direcțiile principale de reglementare fiind reprezentate de regimul juridic, statutul și raporturile de muncă aplicabile, după caz, prefectului, aleșilor locali, funcționarului public, personalului contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice, precum și regimului bunurilor aparținând proprietății publice și publice a statului și unităților administrative-teritoriale, răspunderea administrativă, serviciile publice, aceste aspecte conferă actului normativ de față un caracter extraordinar ce necesită o abordare unitară a Guvernului României, care este obligat să ia măsuri imediate, în regim de urgență, în calitate sa de legiuitor delegat, pentru ca reglementarea domeniilor de interes public mai sus menționate să nu mai aibă un caracter fragmentat, necorelat, și pentru ca acest act normativ – Codul administrativ, să își poată atinge scopul final, cel de unificare și armonizare a tuturor normelor incidente materiei dreptului administrativ, printr-un act normativ unic, un angajament constant al Guvernului României în raport cu instituțiile Uniunii Europene, dar și în raport cu toate părțile interesate de la nivelul administrației publice centrale și locale.”

Din examinarea argumentelor utilizate de Guvern pentru justificarea demersului legislativ în calitate de legiuitor delegat, constatăm că se tinde la **inversarea raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern, cu consecința încălcării prevederilor art. 69 privind mandatul reprezentativ, ale art. 109 referitoare la răspunderea membrilor Guvernului, precum și ale art. 111 alin. (1) privind controlul parlamentar al activității Guvernului.**

Raporturile dintre Parlament și Guvern publice sunt stabilite în mod exclusiv prin prevederile art. 111 alin. (1) teza întâi din Constituție, potrivit cărora *"Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora"*. Astfel, textul constituțional prevede expres și limitativ că relația dintre autoritățile menționate se realizează prin intermediul președinților Camerei Deputaților, Senatului sau comisiilor parlamentare. Dispozițiile art. 69 din Constituție, care stabilesc că, în exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului și că orice mandat imperativ este nul, constituie fundamentul juridic al mandatului reprezentativ.

Legiuitorul constituant a reglementat controlul parlamentar, în considerarea căruia Parlamentul, în exercitarea funcției sale de control, este îndreptățit să utilizeze toate instrumentele juridice pe care Constituția, legea și propriile regulamente de organizare și funcționare i le pun la dispoziție (Decizia nr. 611 din 3 octombrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 877 din 7 noiembrie 2017, paragraful 64). Manifestarea suveranității cu care este învestit Parlamentul, ca organ reprezentativ suprem al poporului român, constă, în esență, în exercitarea puterii legislative - ca unică autoritate legiuitoare a țării, însă, în virtutea principiului constituțional al separației și echilibrului puterilor în stat - consacrat la art. 1 alin. (4) din Constituție - Parlamentul are și alte funcții, aflate, desigur, în strânsă și directă legătură cu rolul său de unic legiuitor. În realizarea funcțiilor sale constituționale, Legea fundamentală conferă mandatului parlamentar caracter reprezentativ (Decizia nr. 611 din 3 octombrie 2017, paragraful 114). Funcția de control a Parlamentului derivă în mod direct din calitatea sa de organ reprezentativ suprem al poporului român și unică autoritate legiuitoare a țării, atribuite conferite de art. 61 alin. (1) din Constituție. Parlamentarii, exercitându-și mandatul în serviciul poporului, trebuie să dea dovadă de aplecare spre discutarea, dezbateră și rezolvarea problemelor comunității, și nicidecum să le ignore (Decizia nr. 611 din

3 octombrie 2017, paragraful 116). **Instituția controlului parlamentar nu trebuie izolată de principiul constituțional al colaborării loiale dintre instituțiile și autoritățile statului și de cel al loialității față de Constituție** (Decizia nr. 430 din 21 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 655 din 9 august 2017, paragraful 35, sau Decizia nr. 611 din 3 octombrie 2017, paragraful 101).

Față de cele de mai sus, constatăm că, în niciun caz o astfel de motivare nu poate fi primită ca justificând o situație extraordinară în sensul acestei sintagme stabilit de Curtea Constituțională.

Mai mult, considerăm că motivele enunțate în preambulul ordonanței de urgență, privite atât în mod individual, cât și în ansamblu, reprezintă aspecte de oportunitate a emiterii ordonanței. Sub acest aspect, Curtea Constituțională a stabilit că *"Invocarea elementului de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a urgenței, ceea ce, implicit, îl convertește în situație extraordinară, impune concluzia că aceasta nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi, de oportunitate (...). Întrucât însă asemenea factori nu sunt cuantificabili, afirmarea existenței situației extraordinare, în temeiul lor sau prin convertirea lor într-o asemenea situație, conferă acesteia un caracter arbitrar, de natură să creeze dificultăți insurmontabile în legitimarea delegării legislative. S-ar ajunge, astfel, ca un criteriu de constituționalitate-situația extraordinară -, a cărui respectare este prin definiție supusă controlului Curții, să fie, practic, sustras unui atare control, ceea ce ar fi inadmisibil"* (a se vedea, în acest sens, **Decizia nr. 1.008/2009**).

3. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 contravine art. 115 alin. (6) din Constituție, întrucât afectează regimul instituțiilor fundamentale ale statului (Guvernul), din perspectiva următoarelor argumente:

Nerespectarea exigențelor Curții Constituționale privind interdicția emiterii ordonanțelor de urgență care afectează regimul instituțiilor fundamentale ale statului

Potrivit art. 115 alin. (6) din Constituție, ordonanțele de urgență „*nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului*”.

În jurisprudența sa, Curtea a stabilit că „*sunt instituții fundamentale ale statului acelea reglementate expres de Constituție, în mod detaliat ori măcar sub aspectul existenței lor, în mod explicit sau doar generic (instituțiile cuprinse în titlul III din Constituție, precum și autoritățile publice prevăzute în alte titluri ale Legii fundamentale)*” (a se vedea, în acest sens, Deciziile nr. 1.257/2009, nr. 55/2014). Așadar, **instituțiile fundamentale ale statului au „statut constituțional”** (Decizia nr. 104 din 20 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 73 din 6 februarie 2009)

Curtea, în jurisprudența sa, a mai stabilit că „*se poate deduce că interdicția adoptării de ordonanțe de urgență este totală și necondiționată atunci când menționează că «nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale» și că «nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică»*. În celelalte domenii prevăzute de text, **ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă «afectează», dacă au consecințe negative**, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin”. În continuare, Curtea a arătat că verbul «a afecta» este susceptibil de interpretări diferite, așa cum rezultă din unele dicționare.

Din punctul de vedere al Curții, aceasta urmează să rețină numai sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, cum ar fi: «a suprima», «a aduce atingere», «a prejudicia», «a vătăma», «a leza», «a antrena consecințe negative»” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 787 din 25 noiembrie 2008).

Cât privește înțelesul sintagmei „*afectare a regimului instituțiilor fundamentale ale statului*”, Curtea, prin Decizia nr. 1.257 din 7 octombrie 2009 sau Decizia nr. 230 din 9 mai 2013, a statuat că aceasta vizează „toate componentele care definesc regimul juridic al acestora — structura

organizatorică, funcționarea, competențele, resursele materiale și financiare, numărul și **statutul personalului**, salarizarea, **categoria de acte juridice pe care le adoptă** etc.” De asemenea, toate aceste componente se subsumează organizării și funcționării instituțiilor fundamentale ale statului (Decizia nr. 1.105 din 21 septembrie 2010).

Având în vedere toate aceste repere ale jurisprudenței Curții Constituționale, observăm că Guvernul, este o instituție fundamentală a statului în sensul art. 115 alin. (6) din Constituție, acesta fiind reglementat prin art. 102-110 din Legea fundamentală, iar sintagma „afectare a regimului instituțiilor fundamentale ale statului” vizează „toate componentele care definesc regimul juridic al acestora — structura organizatorică, funcționarea, competențele, resursele materiale și financiare, numărul și statutul personalului, salarizarea, categoria de acte juridice pe care le adoptă etc.”

Prin urmare, ordonanțele de urgență ar putea fi adoptate numai dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în privința regimului juridic al instituțiilor fundamentale.

Este evident faptul că **orice ordonanță de urgență care se referă, indiferent în ce mod, la regimul juridic al acestor autorități produce o modificare a acestuia.**

Aprecierea caracterului pozitiv al acestor modificări trebuie realizată prin raportare atât la rolul pe care Constituția îl atribuie acestor autorități, în sensul ca modificările să nu producă o fragilizare sau o schimbare directă sau indirectă a acestuia, cât și la modul de alegere și funcționare a acestora, în sensul de a nu se denatura voința corpului electoral și de a nu se împiedica funcționarea acestor autorități. Rezultă așadar că regimul juridic al acestor autorități trebuie să reflecte deopotrivă alegerea, funcționarea și rolul lor, acestea definindu-se ca elemente componente ale regimului lor juridic.

Analiza consecințelor negative produse de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 asupra regimului juridic al Guvernului ca instituție fundamentală reglementată de Capitolul III din Constituție.

Articolul 17 cu denumirea marginală *"Condiții generale pentru ocuparea funcției de membru al Guvernului"* stabilește că *"Pot fi membri ai Guvernului persoanele care îndeplinesc, cumulativ, următoarele condiții: a) au cetățenia română și domiciliul în țară; b) se bucură de exercițiul drepturilor electorale; c) nu au suferit condamnări penale, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea."*

Raportând textul modificator la legislația anterioară adoptată de Parlament, observăm că, potrivit art. 2 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, modificată și completată *"Pot fi membri ai Guvernului persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară, se bucură de exercițiul drepturilor electorale, nu au suferit condamnări penale și nu se găsesc în unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute în cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare."*

Analizând cele două texte, constatăm că noua soluție legislativă, adoptată prin ordonanță de urgență, privind înlăturarea expresă a unei condiții ce ține de integritatea funcției de membru al Guvernului, afectează instituția fundamentală reprezentată de Guvern, prin aceea că **produce consecințe negative prin fragilizarea statutului membrilor Guvernului și a instituției în ansamblu.**

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a decis, de principiu, că stabilirea standardelor de integritate a funcției publice constituie o chestiune de oportunitate care intră în marja de apreciere a legiuitorului, unica autoritate decizională în crearea cadrului legal corespunzător protejării acestei valori sociale și considerând că nu orice diminuare a acestor standarde reprezintă automat o încălcare a prevederilor constituționale, însă trebuie analizat în ce măsură abrogarea normelor (...)referitoare la o garanție a integrității și probității morale a

persoanei care ocupă o funcție afectează principiile sau valorile constituționale. În acest context, **observăm că, prin intervenția sa, legiuitorul delegat nu optează pentru o modificare a standardului de integritate, ci elimină pur și simplu standardul de integritate consacrat de normele în vigoare.**

Dacă în ceea ce privește **exercitarea propriu-zisă a mandatului de ministru**, există la art. 39 și art. 40 din actul normativ criticat prevederi exprese privind incidența, constatarea și sancționarea incompatibilităților și ale conflictului de interese pentru membrii Guvernului ca fiind cele prevăzute de cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției cu modificările și completările ulterioare, precum și privind constatarea și sancționarea și Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, cu modificările și completările ulterioare, în ceea ce privește **condițiile de ocupare a funcției de membru al Guvernului**, actul normativ criticat elimină orice trimitere la rigorile Legii nr. 161/2003.

Eliminarea condiției de ocupare a funcției de către o persoană aflată într-unul din cazurile de incompatibilitate poate conduce la situații de fapt în care o persoană decăzută din dreptul de a mai exercita o funcție sau o demnitate publică în aplicarea Legii nr. 176/2010 să fie numită în funcția de membru al Guvernului doar pentru ca mai apoi, când se constată interdicția, să înceteze calitatea de membru.

Mai mult decât atât, din aceleași considerente ca cele enunțate anterior, sunt atinse de vicii de neconstituționalitate și prevederile **art. 41 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019**, potrivit cărora *”În termen de 15 zile de la data depunerii jurământului, membrul Guvernului este obligat să renunțe la calitatea sau funcția cu care este incompatibilă funcția de membru al Guvernului, sub sancțiunea încetării mandatului.”*

Textul criticat afectează în mod negativ credibilitatea unei instituții fundamentale a statului, întrucât **permite declanșarea procedurilor constituționale prevăzute de art. 103-104 (care implică Președintele României, primul-ministru și Parlamentul), în considerarea unei persoane aflate într-o situație de incompatibilitate, care, timp de 15 zile, dreptul de a alege între menținerea sau nu a funcției de membru al Guvernului, deși a fost legal investit.** Pe de altă parte, nu trebuie pierdut din vedere că activitatea autorităților statului trebuie să se desfășoare și în scopul **prevenirii** faptelor de corupție.

Cu privire la integritatea în funcția publică, instanța constituțională a dezvoltat o amplă jurisprudență, reținând că exercitarea funcțiilor și demnităților publice trebuie să se realizeze în coordonatele statului de drept, care *"presupune, pe de o parte, capacitatea statului de a asigura cetățenilor servicii publice de calitate și de a crea mijloacele pentru a spori încrederea acestora în instituțiile și autoritățile publice. Aceasta presupune obligația statului de a impune standarde etice și profesionale, în special celor chemați să îndeplinească activități ori servicii de interes public și, cu atât mai mult, celor care înfăptuiesc acte de autoritate publică, adică pentru acei agenți publici sau privați care sunt investiți și au abilitarea de a invoca autoritatea statului în îndeplinirea anumitor acte sau sarcini. Statul este dator să creeze toate premisele - iar cadrul legislativ este una dintre ele - pentru exercitarea funcțiilor sale de către profesioniști care îndeplinesc criterii profesionale și de probitate morală"* (Decizia Curții Constituționale nr. 582 din 20 iulie 2016).

În plus, la paragraful 42 din considerentele Deciziei nr. 304/2017, Curtea a reținut că **"libertatea legiuitorului de a reglementa acest domeniu (interdicția dobândirii calității de membru al Guvernului, n.n.) trebuie să respecte scopul legiferării, acela de a asigura integritatea mandatului miniștrilor, precum și cadrul legislativ în această materie.**

Concluzionând, apreciem că **textele care operează modificări de substanță cu privire la statutul membrilor Guvernului (considerat în jurisprudența Curții Constituționale ca parte integrantă, definitorie a regimului juridic al unei instituții fundamentale) afectează în sens negativ regimul juridic al Guvernului ca instituție fundamentală.**

b) Prevederile art. 17 lit. c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 stabilind limitativ că funcția de membru al Guvernului poate fi ocupată de persoanele care *nu au suferit condamnări penale, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea*, nu sunt în acord cu legislația penală și nici cu Decizia nr. 304/2017 a Curții Constituționale în ale cărei considerente s- a reținut că există și alte situații care înlătură consecințele condamnării, nu doar reabilitarea, astfel: aplicarea legii penale de dezincriminare și amnistia post-condamnatorie.

Față de cele de mai sus, Avocatul Poporului apreciază că argumentele invocate susțin neconstituționalitatea **Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 față de dispozițiile art. 115 alin. (4) și alin. (6), art. 69, art. 109, art. 111 alin. (1), precum și art. 147 alin. (4) din Constituție și solicită Curții Constituționale admiterea excepției de neconstituționalitate.**

Avocatul Poporului,

Renate WEBER

