

Strasbourg, 17 decembrie 2012
Avizul nr. 685/2012

CDL-AD(2012)026

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

AVIZ

**PRIVIND COMPATIBILITATEA CU PRINCIPIILE CONSTITUȚIONALE
ȘI STATUL DE DREPT A ACȚIUNILOR
GUVERNULUI ȘI PARLAMENTULUI ROMÂNIEI
CU PRIVIRE LA ALTE INSTITUȚII ALE STATULUI
ȘI
ORDONAȚA DE URGENȚĂ A GUVERNULUI
DE MODIFICARE A LEGII NR. 47/1992
PRIVIND ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA CURȚII CONSTITUȚIONALE
ȘI ORDONAȚA DE URGENȚĂ A GUVERNULUI
DE MODIFICARE ȘI COMPLETARE A LEGII NR. 3/2000 PRIVIND
ORGANIZAREA ȘI DESFĂȘURAREA REFERENDUMULUI**

ÎN ROMÂNIA*

**Adoptat de Comisia de la Veneția
la cea de-a 93-a Sesiune Plenară
(Veneția, 14-15 decembrie 2012)**

în temeiul comentariilor aparținând

**dlui. Sergio BARTOLE (Membru supleant, Italia)
dlui. Kaarlo TUORI (Membru, Finlanda)
dnei. Jacqueline de GUILLENCHMIDT (Membru, Franța)
dnei. Hanna SUCHOCKA (Membru, Polonia)**

* Traducere efectuată de Compartimentul relații externe, relații cu presa și protocol din cadrul Curții Constituționale.

CUPRINS

I. Introducere.....	3
II. Observații preliminare	3
III. Cronologia principalelor evenimente.....	4
IV. Ordonanțele de urgență ale Guvernului.....	6
A. Sfera de aplicare și folosirea ordonanțelor de urgență ale Guvernului.....	6
B. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 38/2012 de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.....	7
1. Controlul asupra actelor interne ale Parlamentului	8
2. Folosirea unei ordonanțe de urgență a Guvernului pentru a reduce competența Curții Constituționale.....	8
C. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 41/2012 de modificare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului.....	9
V. Suspendarea Președintelui	12
A. Procedura	12
A. Cvorumul de participare	13
VI. Demiterea Avocatului Poporului	14
VII. Demiterea președinților celor două Camere ale Parlamentului.....	15
VIII. Presiunea asupra sistemului judiciar	16
A. Curtea Constituțională	16
B. Ministerul Public.....	17
IX. Respect reciproc și cooperare loială între instituții	17
X. Propuneri pentru modificarea Constituției și a legilor cu scopul de a evita situații similare în viitor	19
A. Procedura de suspendare a Președintelui	19
B. Ordonanțele de urgență ale Guvernului	19
C. Demiterea Avocatului Poporului.....	19
D. Clarificarea atribuțiilor Președintelui și ale Guvernului	20
XI. Concluzii.....	20

I. Introducere

1. La 6 iulie 2012, Secretarul general al Consiliului Europei a solicitat Comisiei de la Veneția să emită un aviz cu privire la compatibilitatea cu principiile constituționale și cu statul de drept a acțiunilor întreprinse de Guvernul și Parlamentul României cu privire la alte instituții ale statului.

2. La 9 iulie 2012, Primul-ministru al României, dl. Ponta, a solicitat avizul Comisiei de la Veneția cu privire la Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și la Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare și completare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului [CDL-REF(2012)032]. Având în vedere faptul că cele două cereri se suprapun, Comisia a decis pregătirea unui singur aviz cu privire la ambele cereri.

3. Comisia i-a invitat pe dl. Bartole, dna de Guillenchmidt, dna Suchocka și dl. Tuori în calitate de raportori pentru acest aviz.

4. La 10-11 septembrie 2012, o delegație a Comisiei, alcătuită din dl. Bartole, dna Suchocka și dl. Tuori, însoțiți de dl. Markert și de dl. Dürr din partea Secretariatului, a vizitat Bucureștiul, având întâlniri cu (în ordine cronologică) dna Alina Nicoleta Ghica, Președintele Consiliului Superior al Magistraturii, dl. Augustin Zegrean, Președintele Curții Constituționale a României și judecătorii Curții, dl. Traian Băsescu, Președintele României, dl. Titus Corlățean, Ministrul Afacerilor Externe al României, dl. Victor-Viorel Ponta, Primul-ministru al României, dl. Crin Antonescu, Președintele Senatului, dl. Gheorghe Iancu, fost Avocat al Poporului, dl. László Borbély, Vice-Președinte al Uniunii Democrate Maghiare din România, dl. Vasile Blaga, Președintele Partidului Democrat-Liberal, dl. Valer Dorneanu, Avocat al Poporului interimar și dna Mona Pivniceru, Ministru al Justiției. Avizul ia în considerare informațiile oferite de Guvern, ONG-uri și rezultatele vizitei la București. Comisia de la Veneția este recunoscătoare autorităților române pentru excelența cooperare în organizarea vizitei și pentru explicațiile oferite.

5. Pentru a nu afecta desfășurarea alegerilor parlamentare din 9 decembrie 2012 și conform practicii sale, Comisia a amânat adoptarea avizului său. În urma unui schimb de opinii cu Ministrul Justiției, dna Mona Pivniceru, acest aviz a fost adoptat de Comisie cu ocazia celei de-a 93-a Sesiuni Plenare (Veneția, 14-15 decembrie 2012).

II. Observații preliminare

6. Acest aviz vizează două tipuri diferite de acțiuni: (a) texte juridice formale, precum ordonanțele de urgență emise de Guvern, introduse de Primul-ministru Ponta, dar și (b) acțiunile reprezentanților Guvernului și Parlamentului României cu privire la alte instituții ale statului, unele dintre acestea fiind declarații publice, și nu acte juridice formale. Prezentul aviz va analiza atât textele juridice [a se vedea, în special, CDL-REF(2012)031 și 032], cât și declarațiile făcute.

7. Un criteriu pentru aceste acte îl reprezintă regulile formale de adoptare pentru textele juridice și, în special, în ceea ce privește declarațiile publice, precum și principiile Moștenirii Constituționale Europene, care asigură o aplicare corectă a

dispozițiilor constituțiilor.

III. Cronologia principalelor evenimente

8. Tabelul de mai jos nu are un caracter exhaustiv și prezintă doar principalele evenimente, relevante pentru prezentul aviz:

27 iunie 2012	COMUNICATELE DE PRESĂ ¹ ale Curții Constituționale anunțând publicarea a două decizii în Monitorul Oficial: Declararea neconstituționalității revizuirii legii electorale care introducea sistemul uninominal (DECIZIA 682). Decizia conform căreia Președintele are dreptul și obligația de a reprezenta România la Consiliul European (DECIZIA 683).
3 iulie 2012	HOTĂRÂREA Parlamentului nr. 32 pentru revocarea domnului Gheorghe Iancu din funcția de Avocat al Poporului
3 iulie 2012	HOTĂRÂREA Senatului nr. 24 privind revocarea domnului Vasile Blaga din funcția de Președinte al Senatului
3 iulie 2012	HOTĂRÂREA Camerei Deputaților nr. 25 din 3 iulie 2012 privind revocarea doamnei Roberta Alma Anastase din funcția de Președinte și de membru al Biroului permanent al Camerei Deputaților
4 iulie 2012	ORDONANȚA DE URGENȚĂ A GUVERNULUI nr. 38 de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale
5 iulie 2012	Parlamentul este convocat în sesiune extraordinară pentru a delibera cu privire la propunerea de suspendare a Președintelui României. Curtea Constituțională primește un termen de 24 de ore pentru a emite un aviz cu privire la această propunere.
5 iulie 2012	ORDONANȚA DE URGENȚĂ A GUVERNULUI nr. 41 de modificare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului
6 iulie 2012	HOTĂRÂREA nr. 34 a Parlamentului României privind stabilirea obiectului și a datei referendumului național pentru demiterea Președintelui României, domnul Traian Băsescu
6 iulie 2012	AVIZUL CONSULTATIV nr. 1 al Curții Constituționale privind propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, domnul Traian Băsescu
6 iulie 2012	HOTĂRÂREA nr. 33 a Parlamentului României privind suspendarea din funcție a Președintelui României
9 iulie 2012	HOTĂRÂREA nr. 1 a Curții Constituționale privind constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României
9 iulie 2012	DECIZIA nr. 727 a Curții Constituționale referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea alin. (1) al art. 27 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale
9 iulie 2012	DECIZIA nr. 728 a Curții Constituționale referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Senatului nr. 24 din 3 iulie

¹ <http://www.ccr.ro/default.aspx?page=press/2012/27iunie>.

	2012 privind revocarea domnului Vasile Blaga din funcția de Președinte al Senatului
9 iulie 2012	DECIZIA nr. 729 a Curții Constituționale referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Camerei Deputaților nr. 25 din 3 iulie 2012 privind revocarea doamnei Roberta Alma Anastase din funcția de Președinte și de membru al Biroului permanent al Camerei Deputaților
9 iulie 2012	DECIZIA nr. 732 a Curții Constituționale referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului nr.32 din 3 iulie 2012 pentru revocarea domnului Gheorghe Iancu din funcția de Avocat al Poporului
10 iulie 2012	DECIZIA nr. 731 a Curții Constituționale referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea art.10 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului
17 iulie 2012	LEGEA nr. 131 pentru modificarea art. 10 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului
24 iulie 2012	DECIZIA nr. 734 a Curții Constituționale referitoare la respingerea sesizării de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 3 din Hotărârea Parlamentului nr. 34 din 6 iulie 2012 privind stabilirea obiectului și a datei referendumului național pentru demiterea Președintelui României
24 iulie 2012	LEGEA nr. 153 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 41/2012 pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului
2 august 2012	HOTĂRÂREA nr. 3 a Curții Constituționale asupra contestațiilor referitoare la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului național din data de 29 iulie 2012 pentru demiterea Președintelui României, domnul Traian Băsescu
21 august 2012	HOTĂRÂREA nr. 6 a Curții Constituționale referitoare la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului național din data de 29 iulie 2012 pentru demiterea Președintelui României, domnul Traian Băsescu, și la confirmarea rezultatelor acestuia
19 septembrie 2012	APROBAREA de către Senat a Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 41 pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului
19 septembrie 2012	DECIZIA nr. 738 a Curții Constituționale referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 38/2012 pentru modificarea Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale
27 septembrie 2012	DECIZIA nr. 805 a Curții Constituționale referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Senatului nr. 24 din 3 iulie 2012 privind revocarea din funcția de președinte al Senatului a domnului senator Vasile Blaga
1 noiembrie 2012	DECIZIA nr. 924 a Curții Constituționale referitoare la respingerea sesizării de neconstituționalitate a Hotărârii Senatului nr. 38/2012 privind înființarea Comisiei de anchetă privind abuzurile semnalate în activitățile desfășurate de autoritățile și instituțiile publice în cazul votului de la referendumul din 29 iulie 2012

IV. Ordonanțele de urgență ale Guvernului

A. Sfera de aplicare și folosirea ordonanțelor de urgență ale Guvernului

9. Art. 115 din Constituție prevede două tipuri de ordonanțe ce pot fi adoptate de către Guvern. Alin. (1)-(3) de la art. 115 prevăd delegarea legislativă: „Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice” și „Dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la împlinirea termenului de abilitare.”

10. Alin. (4)-(8) de la art. 115 permit Guvernului, fără o delegare din partea Parlamentului, să adopte ordonanțe de urgență, acoperind și legile organice. Astfel de ordonanțe de urgență au putere de lege de la data publicării lor în Monitorul Oficial, împreună cu proiectul de adoptare a ordonanței. În funcție de fondul ordonanței [a se vedea art. 75 alin. (1) din Constituție], proiectul de adoptare este trimis uneia dintre cele două Camere ale Parlamentului. *„Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență”* [art. 115 alin. (5)]. Ordonanța își pierde forța juridică dacă proiectul de adoptare este respins în mod explicit de cea de-a doua Cameră (decizională) a Parlamentului. Cu toate acestea, nu se prevăd sancțiuni dacă respectiva Cameră nu aprobă sau respinge proiectul de adoptare. Într-o astfel de situație, ordonanța rămâne pur și simplu în vigoare.²

11. Pe parcursul vizitei sale, delegația Comisiei de la Veneția a aflat că ordonanțele de urgență ale Guvernului au fost folosite în mod frecvent și de Guvernele anterioare. Nu mai puțin de 140 de ordonanțe de urgență au fost adoptate în 2011. Folosirea atât de frecventă a ordonanțelor de urgență este un motiv serios de îngrijorare. Art. 115 alin. (4) prevede în mod clar că „Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora”. Făcând uz de această procedură excepțională de 140 de ori în cursul unui singur an reprezintă o folosire abuzivă.

12. Problema constă probabil în faptul că însăși Constituția încurajează folosirea ordonanțelor de urgență pentru că acestea rămân în vigoare cu excepția cazului în care cea de-a doua Cameră (decizională) a Parlamentului respinge în mod clar proiectul aferent de aprobare depus de Guvern. Pentru ca o ordonanță de urgență să rămână în vigoare, majoritatea guvernamentală în Parlament trebuie doar să amâne votul în cele două Camere ale Parlamentului. O astfel de facilitate invită practic la abuz și poate explica numărul mare de ordonanțe de urgență emise de Guvern în trecut.

13. Cu toate acestea, două restricții limitează sfera ordonanțelor de urgență emise de Guvern. Art. 115 alin. (6) din Constituție prevede că acestea nu pot fi adoptate „... în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.”

² De exemplu, Legea nr. 62/2012 de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 103/2009 pentru modificarea și completarea Legii (organice) nr. 3/2000 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 247 din 12 aprilie 2012) – această ordonanță a rămas în vigoare timp de trei ani înainte de a fi aprobată de Parlament.

Prezentul aviz va discuta această limitare în raport cu Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 38 din 2012 și cu Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 41 din 2012.

14. Cea de-a doua limitare vizează ordonanțele de urgență în materia legilor organice. Ordonanțele de urgență pot afecta chiar sfera de aplicare a legilor organice, dar astfel de ordonanțe trebuie să fie adoptate cu un cvorum mai mare decât ordonanțele de urgență în materia legilor ordinare. Conform art. 115 din Constituție, „Ordonanța de urgență cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută la art. 76 alin. (1).” (și anume cu votul majorității membrilor fiecărei Camere). O astfel de distincție în cadrul procedurii de validare a ordonanțelor de urgență ale Guvernului este impusă de Constituție pentru că, în caz contrar, Guvernul ar putea cu ușurință submina ierarhia normelor cuprinse de Constituție, legi organice și legi ordinare.

15. Ca element al statului de drept, trebuie păstrată ierarhia constituțională a normelor și este esențial să fie necesar ca ordonanțele de urgență ale Guvernului în materia legilor organice să depășească un prag mai ridicat decât cele în materia legilor ordinare.

16. Delegația Comisiei a fost informată cu privire la faptul că multe dintre ordonanțele de urgență ale Guvernului au fost necesare pentru implementarea legislației Uniunii Europene. Comisia de la Veneția nu contestă faptul că, uneori, legislația trebuie adoptată fără întârziere pentru a evita grave riscuri pentru țară. Totuși, utilizarea aproape constantă a ordonanțelor de urgență ale Guvernului nu reprezintă cea mai adecvată metodă pentru a face acest lucru. În primul rând, procedurile Parlamentului ar trebui simplificate pentru a permite Parlamentului să adopte mai rapid legi ordinare. Dacă într-adevăr nu ar fi posibilă adoptarea unui număr mare de legi într-o perioadă scurtă de timp, Parlamentul ar trebui să folosească mai degrabă instrumentul delegării legislative și să abiliteze – prin legi speciale – Guvernul să adopte legislația urgentă [alin. (1)-(3) din art. 115 din Constituție]. Acest lucru ar oferi o anumită flexibilitate în ceea ce privește introducerea legislației urgente în afara sferei de aplicare a legilor organice.

B. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 38/2012 de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale

17. La 4 iulie 2012, Guvernul României a emis Ordonanța de urgență nr. 38/2012 care viza atribuțiile Curții Constituționale. Ordonanța modifica art. 27 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale în sensul eliminării competenței Curții de a se pronunța cu privire la constituționalitatea hotărârilor Parlamentului.³

18. Deja, la 27 iunie 2012, 67 de membri ai Parlamentului au contestat constituționalitatea unei legi de modificare a aceluiași art. 27 alin. (1) din Legea nr. 47/1992. Având în vedere această contestație, respectiva lege nu a intrat încă în vigoare. Cauza se afla încă pe rolul Curții în momentul adoptării, de către Guvern, a Ordonanței de urgență nr. 38/2012 care avea un conținut identic, dar care elimina competența de control a Curții, cu aplicare imediată.

³ Această competență a fost introdusă de Legea nr. 177 din 2010 în temeiul art. 146 lit. l) din Constituție: „Curtea Constituțională are următoarele atribuții: [...] îndeplinește și alte atribuții prevăzute de legea organică a Curții”.

19. Prin Decizia nr. 727 din 9 iulie 2012, Curtea a susținut că Legea de modificare a art. 27 alin. (1) era neconstituțională, iar în motivarea deciziei sale⁴ considera adoptarea ordonanței, în contextul existenței unei legi cu conținut identic pe rolul Curții, ca un „comportament neconstituțional și abuziv al Guvernului față de Curtea Constituțională”. Curtea a ajuns la concluzia că atribuția sa de control asupra hotărârilor Parlamentului rămânea neschimbată.

20. Această ordonanță de urgență a Guvernului pune două probleme:

- chestiunea controlului asupra actelor interne ale Parlamentului (hotărâri);
- folosirea ordonanțelor de urgență ale Guvernului în vederea limitării atribuțiilor Curții Constituționale.

1. Controlul asupra actelor interne ale Parlamentului

21. La prima vedere, argumentul este convingător în sensul că actele interne, adesea individuale ale Parlamentului nu ar trebui controlate de o instanță, deoarece astfel de decizii sunt, de obicei, de natură politică, aspect ce scapă controlului judecătoresc. Cu toate acestea, prin regulamentul său și prin alte norme generale, Parlamentul adoptă, totuși, acte normative, care reprezintă un criteriu pentru Parlament, în ansamblul său, și pentru membrii săi, la nivel individual. Controlul judecătoresc al implementării actelor normative este o componentă esențială a statului de drept. Lipsa controlului judecătoresc echivalează cu o transformare a majorității parlamentare în judecător al propriilor acte.

22. Dacă doar majoritatea poate decide cu privire la respectarea normelor parlamentare, minoritatea nu are cui să solicite ajutor în cazul în care aceste norme sunt încălcate. Chiar dacă actele vizate sunt acte individuale, aceasta afectează nu doar dreptul minorității parlamentare ci și, ca o consecință, dreptul de vot al cetățenilor care au ales minoritatea parlamentară.⁵

23. Astfel, controlul judecătoresc al actelor individuale ale Parlamentului nu este doar o chestiune care ține de statul de drept dar, în condițiile în care dreptul de vot este afectat, chiar o chestiune de drepturile omului. Ceea ce este important este faptul că procedura, nu neapărat fondul deciziei (de exemplu, ce persoană este numită pentru a ocupa o anumită funcție), trebuie să poată fi controlabilă în cadrul procedurii judiciare.

2. Folosirea unei ordonanțe de urgență a Guvernului pentru a reduce competența Curții Constituționale

⁴ Ordonanța în sine nu a făcut obiectul acestei decizii. Doar Avocatul Poporului putea contesta ordonanța în cauză.

⁵ Acest argument a fost elaborat în mod constant de Curtea Constituțională a Republicii Federale Germania, de exemplu, Tratatul de la Maastricht: BVerfG, 2 BvR 1877/97 din 31 martie 1998 (CODICES GER-1993-3-004); Tratatul de la Lisabona: BVerfG, 2 BvE 2/08 din 30 iunie 2009 (CODICES GER-2009-2-019)

24. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 38 din 4 iulie 2012 a eliminat atribuția Curții Constituționale, introdusă în 2010, de „a se pronunța cu privire la hotărârile plenului Camerei Deputaților, la hotărârile plenului Senatului și la hotărârile plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului”, păstrând doar atribuția Curții referitoare la „regulamentele Parlamentului”. Atribuția privind controlul hotărârilor Parlamentului (de exemplu cu privire la numiri sau destituiri) a fost astfel eliminată. Faptul că această modificare a fost adoptată prin ordonanță de urgență ridică următoarele întrebări: (a) afectează această ordonanță regimul unei instituții fundamentale a statului, și (b) sunt întemeiate motivele care stau la baza urgenței ordonanței?

25. (a) Art. 115 alin. (6) din Constituție prevede că „[o]rdonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică”. O reducere a atribuțiilor Curții Constituționale, chiar dacă nu este vorba despre o atribuție bazată în mod direct pe Constituție, ci doar pe lege, conform art. 146 lit. l) din Constituție, ar afecta „regimul instituțiilor fundamentale ale statului” și, prin urmare, nu ar trebui reglementată prin ordonanță de urgență a Guvernului.

26. (b) Conform art. 115 alin. (4) din Constituție, „Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora”. Ca principal argument pentru justificarea necesității adoptării unei ordonanțe de urgență emise de Guvern, preambulul Ordonanței nr. 38 prevede că „conferirea competenței Curții Constituționale de a se pronunța asupra hotărârilor Parlamentului este de natură să creeze disfuncționalități în activitatea Parlamentului”. Ordonanța nr. 38 nu a stabilit ce disfuncționalități ale activității parlamentare pot rezulta din controlul hotărârilor Parlamentului de către Curtea Constituțională, ci exprima doar teama că astfel de disfuncționalități puteau fi generate.

27. În concluzie, Ordonanța nr. 38 este problematică din perspectivă constituțională, deoarece afectează regimul unei instituții fundamentale a statului – Curtea Constituțională – iar urgența măsurii nu a fost stabilită.

28. În motivarea Deciziei nr. 727 din 9 iulie 2012, Curtea Constituțională a considerat adoptarea ordonanței, în contextul existenței unei legi cu conținut identic pe rolul Curții, ca un „comportament neconstituțional și abuziv al Guvernului față de Curtea Constituțională”. În ceea ce privește legea supusă controlului său, Curtea a ajuns la concluzia că eliminarea atribuției sale de a controla hotărârile Parlamentului încălca statul de drept și principiul separației puterilor [CDL-REF(2012)031, p. 29].

29. Prin Decizia nr. 738 din 19 septembrie 2012, Curtea Constituțională a constatat Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.38/2012 ca fiind neconstituțională ca urmare a faptului că distincția operată de lege între hotărârile Parlamentului care vizează autonomia internă a Parlamentului și cele care vizează acte individuale este redundantă și ca urmare a faptului că legea restricționează accesul la justiția constituțională.

C. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 41/2012 de modificare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului

30. La 5 iulie 2012, Guvernul a emis Ordonanța de urgență nr. 41/2012 de modificare, *inter alia*, a art. 10 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea

referendumului. Conform ordonanței, pentru demiterea Președintelui era necesară majoritatea voturilor exprimate, și nu majoritatea cetățenilor înscriși pe listele electorale permanente. Art. 10 are o istorie volatilă, după cum reiese din tabelul de mai jos, extras din Decizia nr. 731/2012 din 10 iulie 2012 a Curții Constituționale:

Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 84 din 24 februarie 2000)	„Art.10: <i>Demiterea Președintelui României este aprobată, dacă a întrunit majoritatea voturilor cetățenilor înscriși în listele electorale.</i> ”
Legea nr. 129/2007 pentru modificarea art. 10 din Legea nr. 3/2000 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 300 din 5 mai 2007)	„Art. 10: <i>Prin derogare de la art. 5 alin. (2), demiterea Președintelui României este aprobată dacă a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate, la nivelul țării, ale cetățenilor care au participat la referendum.</i> ” [Art. 5 alin. (2) din Legea nr.3/2000 prevede că „Referendumul este valabil dacă la acesta participă cel puțin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente”.]
Legea nr. 62/2012 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.103/2009 pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 247 din 12 aprilie 2012)	„Art.10: <i>Demiterea Președintelui României este aprobată dacă a întrunit majoritatea voturilor cetățenilor înscriși în listele electorale.</i> ”
Legea pentru modificarea art. 10 din Legea nr. 3/2000 (supusă în speță controlului a priori exercitat de Curtea Constituțională)	„Art.10: <i>Demiterea Președintelui României este aprobată dacă, în urma desfășurării referendumului, propunerea a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate.</i> ”
Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 41/2012 pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 452 din 5 iulie 2012)	„Art.10: <i>Prin derogare de la art. 5 alin. (2), demiterea Președintelui României este aprobată dacă a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate ale cetățenilor care au participat la referendum.</i> ”

31. Norma generală de la art. 5 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 este mai stabilă. Textul original al acestui articol, care face referire la toate tipurile de referendum, are următorul conținut: „Referendumul este valabil dacă la acesta participă cel puțin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale”. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 103/2009 pentru modificarea și completarea Legii nr. 3/2000 a modificat această normă după cum urmează: „Referendumul este valabil dacă la acesta participă cel puțin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente”. Deși este regretabil faptul că o astfel de normă a fost modificată printr-o ordonanță de urgență emisă de Guvern, ideea de bază este că pragul de 50% pentru cvorumul de participare nu a fost afectat de această modificare.

32. Legea nr. 129/2007, care elimina cvorumul de participare de 50% în cazul unui referendum privind suspendarea Președintelui, a fost adoptată la 5 mai 2007. Un referendum privind suspendarea Președintelui a fost organizat la 19 mai 2007. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 41/2012 care elimina cvorumul, a fost publicată

la 5 iulie 2012. Referendumul a fost organizat în data de 29 iulie 2012. Aceasta înseamnă că atât în 2007, cât și în 2012, cvorumul necesar pentru adoptarea unui referendum privind suspendarea Președintelui a fost modificat în condițiile în care suspendarea era iminentă. Cu alte cuvinte, regulile jocului au fost modificate pe parcurs. Astfel de modificări ale legislației electorale în funcție de interese reprezintă o încălcare a principiului securității juridice⁶ și a principiului stabilității referendumului⁷.

33. În ceea ce privește Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 38/2012, este necesară și verificarea Ordonanței nr. 41/2012 din perspectiva (a) afectării regimului unei instituții fundamentale a statului și (b) a stabilirii urgenței sale.

34. (a) Posibilitățile și pragurile de care dispune Parlamentul pentru demiterea sau suspendarea șefului statului influențează echilibrul puterilor între aceste instituții ale statului. Modificarea unei dispoziții care definește majoritatea necesară pentru demiterea Președintelui și, deci, care afectează „regimul instituțiilor fundamentale ale statului” și, prin urmare, excede sfera legitimă a ordonanțelor de urgență emise de Guvern, astfel cum se definește la art. 115 alin. (6) din Constituție.

35. (b) În ceea ce privește urgența, Ordonanța nr. 41/2012 prevede că „se impune, de urgență, luarea măsurilor necesare, atât legale, cât și tehnice, pentru a se asigura, în condiții optime, consultarea electoratului” și că „luând în considerare că este necesară stabilirea unui traseu al procedurii organizării referendumului, având în vedere necesitatea asigurării unui proces electoral coerent, toate acestea vizând interesul public și constituind o situație extraordinară, a cărei reglementare nu poate fi amânată”. Astfel, conform ordonanței, există o urgență, dar aceasta nu prezintă motivele pentru o astfel de situație.

36. Comisia concluzionează că folosirea ordonanțelor de urgență emise de Guvern pentru intrarea în vigoare a legii supuse controlului Curții Constituționale reprezintă o folosire abuzivă a instrumentului ordonanțelor de urgență ale Guvernului, care nu este conformă principiilor fundamentale ale corectitudinii ce rezultă din statul de drept și din principiul separației puterilor.

37. Bineînțeles, Curtea Constituțională este cea care ia decizia finală în materie de neconstituționalitate. În Decizia sa nr. 731 din 10 iulie 2012, Curtea Constituțională a examinat, în cadrul controlului *a priori*, Legea pentru modificarea art. 10 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului. Curtea a început prin citarea Deciziei sale nr. 147 din 21 februarie 2007, care respinsese principiul simetriei – Președintele trebuia să fie destituit din funcție cu aceeași majoritate cu care a fost ales.

⁶ CDL-AD(2011)003rev Raport privind statul de drept – Adoptat de Comisia de la Veneția cu ocazia celei de-a 86-a Sesiuni Plenare (Veneția, 25-26 martie 2011), alin. 41.2.

⁷ CDL-AD(2002)023rev Codul bunelor practici în materie electorală: Linii directoare și raport explicativ adoptate de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de-a 52-a Sesiuni Plenare (Veneția, 18-19 octombrie 2002), secțiunea II.2.b. Principiul stabilității electorale a fost preluat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza Ekoglanost c. Bulgariei (Cererea nr. 30386/05), alin. 70 și urm.

Apoi, Curtea a constatat că „demiterea prin referendum a Președintelui României nu are semnificația unei competiții electorale, ci reprezintă o sancțiune pentru săvârșirea unor fapte grave prin care acesta încalcă prevederile Constituției”.

38. Apoi, Curtea Constituțională a constatat că modificarea art. 10 din Legea privind referendumul, care stabilea majoritatea necesară pentru demiterea Președintelui ca majoritatea voturilor exprimate era neconstituțională. Cu toate acestea, Curtea Constituțională a reamintit că o altă dispoziție a Legii nr. 3/2000, și anume art. 5 alin. (2), care nu a fost modificat de legea care face obiectul controlului prevedea un cvorum de participare de 50% dintre alegători pentru ca referendumul să fie validat (a se vedea supra).

39. Curtea Constituțională a luat act de faptul că, spre deosebire de legea supusă controlului, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 41/2012 prevedea o derogare de la art. 5 alin. (2) din Legea nr. 3/2000, eliminând cvorumul de participare. Cu toate acestea, Curtea a constatat că „reprezintă o condiție esențială pentru ca referendumul să poată exprima în mod real și efectiv voința cetățenilor, constituind premisa unei manifestări autentic democratice a suveranității prin intermediul poporului” și că „participarea la referendum reprezintă un act de responsabilitate civică, prin care corpul electoral urmează să se pronunțe cu privire la sancționarea sau nu a Președintelui României, având posibilitatea demiterii sau menținerii acestuia în funcție”.

40. Prin urmare, Curtea Constituțională a stabilit că Legea pentru modificarea art. 10 din Legea nr. 3/2000 era constituțională în măsura în care cvorumul de participare stabilit de art. 5 alin. (2) era, la rândul său, respectat.

41. Comisia ia act de faptul că legislația referitoare la referendum a fost în cele din urmă pusă în acord cu decizia Curții Constituționale. Astfel, Legea nr. 131/2012 pentru modificarea art. 10 din Legea nr. 3/2000 elimina derogarea de la art. 5 alin. (2), în timp ce Legea nr. 153/2012, de aprobare a Ordonanței de urgență nr. 41/2012, elimina art. I alin. (1) din ordonanța menționată anterior.

V. Suspendarea Președintelui

A. Procedura

42. Conform art. 95.1 din Constituție, în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele României poate fi suspendat din funcție de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, cu votul majorității. Înainte de suspendare este necesară sesizarea Curții Constituționale pentru emiterea unui aviz consultativ, iar Președintele trebuie să aibă posibilitatea de a da explicații Parlamentului cu privire la faptele ce i se impută. La rândul său, art. 95.3 din Constituție prevede „dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, în cel mult 30 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui”.

43. La data de 5 iulie 2012, Parlamentul a fost convocat într-o ședință extraordinară pentru a delibera asupra unei propuneri de suspendare din funcție a Președintelui României. Curtea Constituțională a fost sesizată de către Parlament pentru a emite un aviz consultativ în termen de 24 de ore. Faptul că Curții i-a fost impus un termen atât de scurt a fost confirmat delegației Comisiei de către președintele Senatului.

44. Având în vedere gravitatea acuzațiilor cuprinse în propunerea de suspendare a Președintelui, timpul pe care l-a avut la dispoziție Curtea Constituțională pentru pregătirea avizului său a fost extrem de scurt. Hotărârea nr. 1 a Curții Constituționale, care a fost emisă la data de 6 iulie (publicată oficial la data de 9 iulie), nu conchide că Președintele ar fi comis „fapte grave”, dar cu toate acestea, constată că procedura de suspendare a Președintelui a fost respectată, precum și existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte. La data de 6 iulie, Parlamentul a decis suspendarea Președintelui și, conform relatărilor, avizul nici măcar nu a fost citit în față Parlamentului.

45. Impunerea unei termen atât de scurt și lipsa unei dezbateri aprofundate asupra hotărârii Curții Constituționale arată că a existat o lipsă de respect pentru această instituție-cheie. Deși avizul Curții nu este obligatoriu din punct de vedere legal, procedura în ansamblu duce la concluzia ca demiterea Președintelui a fost mai degrabă motivată politic și nu bazată pe un temei juridic solid. Acest lucru oferă motiv de îngrijorare, având în vedere pragul constituțional foarte ridicat pentru suspendarea președintelui („fapte grave prin care se încalcă prevederile Constituției”). Comisia de la Veneția nu poate verifica afirmația Președintelui în sensul că procedura de suspendare a fost inițiată cu scopul de a permite majorității să numească un nou procuror general și șef al direcției anti-corupție, mai puțin hotărât să lupte eficient împotriva corupției.

46. Referendumul privind suspendarea a avut loc la data de 29 iulie 2012 și, în urma unor confuzii dacă Curtea Constituțională a solicitat Guvernului să actualizeze listele electorale după referendum, Curtea Constituțională a constatat, în Hotărârea sa nr. 6 din 21 august 2012, că cvorumul de participare nu au fost întrunit și că, prin urmare, referendumul este invalid, chiar dacă majoritatea alegătorilor au votat în favoarea suspendării.

B. Cvorumul de participare

47. Unii dintre interlocutorii delegației Comisiei au insistat puternic asupra faptului că referendumul privind suspendarea Președintelui, de fapt, a relevat o majoritate clară pentru demiterea Președintelui (87,52 la sută), precum și faptul că voința poporului ar trebui să prevaleze asupra regulilor formale (adică cvorumul de participare de 50 la suta în cazul referendumului privind suspendarea).

48. Cvorumurile pentru participarea la referendum sunt mai degrabă o excepție în Europa⁸. În Codul său de Bune Practici în materie de Referendum⁹, Comisia de la Veneția recomandă să nu existe un cvorum de participare în cazul referendumului, iar dezbaterile din România cu privire la valabilitatea listelor electorale arată într-adevăr dificultățile care pot rezulta urmare a introducerii unui astfel de cvorum. Cu toate acestea, trebuie luat în considerare faptul că în România acest cvorum făcea parte din legislația în vigoare. În decizia sa nr. 731 din 10 iulie 2012, Curtea Constituțională a

⁸ CDL-AD(2005)034, Referendumul în Europa - o analiză a normelor juridice din statele europene - Raport adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 14-a reuniune (Veneția, 20 octombrie 2005) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 64-a sesiune plenară (Veneția, 21-22 octombrie 2005), alin. 112.

⁹ CDL-AD (2007) 008, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice cu ocazia celei de-a 19-a reuniunii (Veneția, 16 decembrie 2006) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 70-a sesiune plenară (Veneția, 16-17 martie 2007), capitolul III.7: „este recomandabil să nu se prevadă:

7. Cvorum

a. cvorum de participare (prag, procent minim), întrucât îi asimilează electoratul care se abține celui care votează împotriva; cvorum de participare (aprobarea de către un procent minim de alegători înregistrați), deoarece riscă să implice o situație politică dificilă în cazul în care proiectul este adoptat cu o majoritate simplă sub pragul necesar.”

confirmat valabilitatea art. 5.2 din Legea 3/2000 (cворumul de participare) și în cazul referendumului pentru suspendarea Președintelui.

49. Un apel la nerespectarea unei dispoziții legale, chiar dacă rezultatul aplicării sale nu corespunde voinței unei părți considerabile a populației la un moment dat, este în contradicție cu statul de drept. Astfel de dispoziții pot fi modificate sau eliminate prin proceduri legislative corespunzătoare în Parlament, dar acestea nu pot fi pur și simplu ignorate sau ocolite făcându-se referire la voința populară, chiar dacă aceasta este exprimată prin referendum. În astfel de cazuri, care sunt atât de critice pentru viitorul statului, este esențial să se respecte stabilitatea dreptului stabilit. Una dintre părțile conflictului nu se poate schimba „regulile jocului” în timp ce jocul este deja în plină desfășurare. Chiar dacă pot exista motive valide pentru a schimba o regulă electorală, acest lucru nu trebuie să se facă chiar înainte de alegeri sau de referendum și cu atât mai puțin odată ce rezultatele oficiale au fost anunțate.

VI. Demiterea Avocatului Poporului

50. Prin Hotărârea nr. 32 din 3 iulie 2012, Parlamentul a demis din funcție Avocatul Poporului (ombudsmanul). În conformitate cu art. 58.1 din Constituție, Avocatul Poporului este numit pe o durată de cinci ani. Constituția nu conține nicio dispoziție privind demiterea acestuia (a se vedea mai jos, secțiunea X). Cu toate acestea, Legea privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului prevede posibilitatea Camerei Deputaților și Senatului de a decide într-o ședință comună cu privire la demiterea din funcție a Avocatului Poporului, ca urmare a încălcării Constituției și legilor. Hotărârea este adoptată la propunerea birourilor permanente ale celor două Camere ale Parlamentului pe baza raportului comun al comisiilor juridice ale celor două Camere. Avocatul Poporului a contestat demiterea sa în fața Curții Constituționale.

51. În Decizia sa nr. 732 din 9 iulie 2012, Curtea Constituțională a făcut mai întâi referire la Decizia nr. 727 din aceeași zi, prin care a statuat cu privire la competența sa de a se pronunța asupra hotărârilor Parlamentului. Cu toate acestea, a constatat că demiterea Avocatul Poporului a fost un act individual, care nu poate face obiectul controlului Curții Constituționale și a respins sesizarea.

52. Această decizie este în concordanță cu deciziile sale nr. 728 și nr. 729 din aceeași zi, prin care a respins ca inadmisibile sesizările împotriva demiterii președinților Camerelor Parlamentului. Comisia identifică, cu toate acestea, un vid constituțional, care privează Avocatul Poporului de protecția necesară asigurării independenței sale. În mod evident, Curtea Constituțională nu a putut umple acest vid, doar puterea constituantă ar putea să facă acest lucru.

53. Demiterea Avocatului Poporului este de interes special având în vedere utilizarea de către Guvern a ordonanțelor de urgență și faptul că Avocatul Poporului este singura instituție în măsură să ridice în mod direct excepția de neconstituționalitate a ordonanțelor de urgență în fața Curții Constituționale (art. 146 lit. d) din Constituție). Demiterea Avocatului Poporului a dus la o reducere a posibilității Curții Constituționale de a controla actele Guvernului, deoarece Ombudsmanul interimar a informat delegația Comisiei că este de părere că Avocatul Poporului nu este competent să solicite un control al tuturor ordonanțelor de urgență ale Guvernului, ci doar a celor care vizează direct drepturile omului.

54. Conform Legii privind Avocatul Poporului, titularul funcției poate fi demis doar în caz

de încălcare a Constituției sau a legilor. Avocatul Poporului a fost într-adevăr acuzat de încălcarea atribuțiilor sale, deoarece a sesizat Curtea Constituțională cu privire la ordonanțe de urgență ale Guvernului care nu se referă la drepturile omului și, prin urmare, ar fi acționat *ultra vires* (un caz cu privire la instituturile culturale). Cu toate acestea, apare ca îndoielnic dacă un astfel de recurs ar putea fi o încălcare a Constituției sau a legilor, deoarece art. 146 lit. d) din Constituție acordă Avocatului Poporului atribuția expresă de a sesiza Curtea Constituțională cu privire la legi și ordonanțe, iar această atribuție nu este limitată la protecția drepturilor omului.

55. În cazul în care Avocatul Poporului nu ar putea să sesizeze Curtea Constituțională cu privire la ordonanțele de urgență ale Guvernului în toate cazurile - nu numai în cazurile privind drepturile omului -, ar exista o lacună serioasă în controlul necesar al unor astfel de ordonanțe. Niciun alt organism al statului, altul decât Avocatul Poporului, nu poate face apel în mod direct împotriva unor astfel de ordonanțe în fața Curții Constituționale și, în consecință, toate ordonanțele de urgență, care nu se referă la drepturile omului, nu a putea fi deloc controlate. O astfel de lacună gravă în sistemul de control democratic și echilibru instituțional nu poate fi justificată prin pretinsa urgență a măsurilor adoptate.

56. Așa cum am menționat mai sus, permițând ca ordonanțele de urgență ale Guvernului să rămână în vigoare în cazul în care nu sunt respinse de către Parlament, Constituția României încurajează folosirea acestora în interes politic și deschide calea folosirii lor. Cu atât mai mult este necesar ca urgența lor să fie controlată în mod eficient de către Curtea Constituțională.

57. În concluzie, demiterea Avocatului Poporului a arătat, pe de o parte, că mecanismul de control a ordonanțelor de urgență a Guvernului este insuficient și trebuie îmbunătățit, iar pe de altă parte, faptul că instituția Avocatul Poporului are nevoie de garanții mai mari pentru a-i asigura independența (a se vedea mai jos, secțiunea X.C).

VII. Demiterea președinților celor două Camere ale Parlamentului

58. Prin Hotărârea nr. 24 din 3 iulie 2012, Senatul l-a demis pe dl. Vasile Blaga din funcția de președinte al Senatului, iar prin Hotărârea nr. 25 din 3 iulie 2012, Camera Deputaților a demis-o pe dna Roberta Alma Anastase din funcția de președinte al Camerei Deputaților. Aceștia au contestat demiterile în fața Curții Constituționale susținând încălcarea Constituției și a regulamentelor Camerelor Parlamentului.

59. Prin Deciziile sale nr. 728 și nr. 729 din 9 iulie 2012, Curtea Constituțională s-a pronunțat mai întâi asupra competenței sale de a controla hotărârile Parlamentului, deoarece Parlamentul a adoptat o lege de modificare a Legii Curții Constituționale¹⁰, eliminând posibilitatea acesteia de a controla hotărârile Parlamentului, atribuție introdusă în 2010. Înainte ca instanța constituțională să decidă asupra constituționalității acestei legi, Guvernul a adoptat o ordonanță de urgență cu același conținut, care a înlăturat această atribuție, cu efect imediat (a se vedea mai sus, punctul IV.B). Prin decizia nr. 727 din aceeași dată, 9 iulie 2012, Curtea a ajuns la concluzia că atribuția sa de control al hotărârilor Parlamentului a rămas neschimbată.

60. Cu toate acestea, în Deciziile sale nr. 728 și nr. 729 Curtea Constituțională a constatat că nu are competența de a se pronunța cu privire la demiteri deoarece

¹⁰ Art.27.1 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale

acestea au fost acte individuale de numire, fără caracter normativ. Decizia 738 din 19 septembrie 2012 a restabilit pe deplin competența Curții Constituționale de control al hotărârilor Parlamentului (a se vedea pct. IV.B.2 de mai sus). Cu toate acestea, noua sesizare împotriva demiterii președintelui Senatului a fost respinsă de Curtea Constituțională prin decizia sa nr. 805 din 27 septembrie 2012. Comisia de la Veneția nu este în posesia unor informații suficiente pentru a fi în măsură să verifice dacă pretinsa încălcare a regulamentelor celor două Camere ale Parlamentului a ridicat probleme din punct de vedere al statului de drept, care, de asemenea, trebuie să fie respectat de către Parlament în deciziile sale individuale, interne.

VIII. Presiunea asupra sistemului judiciar

A. Curtea Constituțională

61. Delegația Comisiei de la Veneția a aflat despre declarațiile făcute de către oficialități prin care acestea au arătat lipsă de respect față de Curtea Constituțională. Prin astfel de declarații s-a solicitat chiar demiterea judecătorilor Curții Constituționale.

62. Declarațiile, fie că au provenit de la Președinte, membrii Guvernului sau Parlament, subminând credibilitatea judecătorilor, constituie motiv de reală îngrijorare, chiar dacă nu împiedică în mod efectiv judecătoria de la îndeplinirea atribuțiilor lor constituționale. Chiar dacă astfel de declarații sunt retrase ulterior, prejudiciul adus instituțiilor statului și, astfel, întregului stat, este deja produs.

63. O autoritate publică, în calitatea sa oficială, nu se bucură de aceeași libertate de exprimare ca și o persoană care nu deține funcții publice. Organele statului pot, bineînțeles, să își exprime public dezacordul cu privire la o decizie a Curții Constituționale, dar, în același timp trebuie să afirme clar că vor pune în aplicare decizia respectivă și trebuie să își limiteze criticile la decizie în sine. Atacurile personale asupra tuturor judecătorilor sau a unora dintre judecători sunt în mod clar inadmisibile și pun în pericol poziția sistemului judiciar și încrederea și respectul public pe care acesta trebuie să îl inspire.

64. Independența și neutralitatea Curții Constituționale sunt în pericol atunci când alte instituții ale statului sau membrii acestora o atacă public. Astfel de atacuri sunt în contradicție cu poziția Curții în calitate de garant al supremației Constituției (art. 142.1 din Constituție), și sunt, de asemenea, problematice din punctul de vedere al independenței garantate constituțional și al inamovibilității judecătorilor Curții (art. 145 din Constituție).

65. Un alt aspect al respectului care trebuie acordat Curții Constituționale este executarea deciziilor sale. Nu numai statul de drept, ci, de asemenea, patrimoniului european constituțional impun respectarea și punerea eficientă în aplicare a deciziilor instanțelor constituționale. Comisia de la Veneția a fost informată că, în urma informării opiniei publice cu privire la dispozitivul Deciziei Curții Constituționale nr. 683/2012 privind reprezentarea României la Consiliul European, această decizie nu a fost urmată în practică. Este adevărat că decizia Curții nu era încă publicată, dar acțiunea în contradicție cu o decizie a Curții Constituționale adusă la cunoștința publicului nu se încadrează în respectul convenit Curții în calitate de garant al Constituției. Pe de altă parte, Comisia de la Veneția salută faptul că alte decizii ale Curții Constituționale, inclusiv decizia nr. 731 din 10 iulie 2012 și hotărârea nr. 6 din 21 august 2012 au fost puse în aplicare.

66. În practica sa, Curtea Constituțională a României mai întâi publică un comunicat de presă în care indică dispozitivul deciziei, iar textul integral al deciziei se publică pe site-ul Curții și este trimis spre publicare la Monitorul Oficial al României uneori cu considerabilă întârziere. Comisia de la Veneția recomandă anunțarea publică a deciziilor numai atunci când textul complet este disponibil pentru a fi făcut public. Pentru a pune în aplicare în mod corespunzător o decizie a unei instanțe constituționale este esențial ca celelalte puteri ale statului să cunoască atât dispozitivul cât și argumentele care au condus la respectiva soluție.

B. Ministerul Public

67. În timpul vizitei sale la București, delegația Comisiei de la Veneția a fost informată de către mai mulți interlocutori cu privire la presiunea exercitată asupra procurorilor.

68. Procurorii specializați au fost în ultimii ani destul de eficienți în investigarea și punerea sub acuzare a faptelor de corupție săvârșite de foști și actuali demnitari. O parte din aceste cazuri s-au încheiat cu condamnări.¹¹ Comisia nu poate verifica dacă aceste rezultate au condus la presiuni asupra procurorilor sau au contribuit la acțiunile luate în considerare în prezenta opinie.

69. Prin Hotărârea sa nr. 38/2012 din 10 octombrie 2012 Senatul a înființat o comisie de „ancheta privind abuzurile semnalate în activitățile desfășurate de autoritățile și instituțiile publice în cazul votului de la referendumul din 29 iulie 2012”. Înființarea acestei Comisii a fost contestată în fața Curții Constituționale cu motivarea că încalcă art. 1 din Constituție (*inter alia* statul de drept și separația puterilor) și art. 132 alin. 1, care prevede că „Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției.”

70. Comisia salută faptul că în decizia sa nr. 924 din 1 noiembrie 2012, prin care stabilește ca fiind constituțională înființarea comisiei de anchetă întrucât nu se referă la sistemul judiciar, Curtea Constituțională a insistat asupra faptului că o comisie de anchetă parlamentară nu trebuie să ancheteze activitățile judiciare, inclusiv cele ale procurorilor. În opinia Curții, sancționarea eventualelor abuzuri ale organelor judiciare în instrumentarea cauzelor aparține exclusiv Consiliului Superior al Magistraturii.

71. Respectul pentru independența organelor judiciare este o condiție indispensabilă pentru o democrație stabilă bazată pe statul de drept. Apărarea judecătorilor și procurorilor de presiuni nejustificate este o sarcină tipică a unui consiliu judiciar. Ca o măsură de protecție pentru independența judiciară este important ca respectivul consiliu judiciar să beneficieze de un temei juridic suficient de clar pentru această competență, inclusiv pentru declarațiile publice din partea sistemului judiciar. Chiar dacă Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește deja această funcție în practică, o astfel de dispoziție ar trebui să fie introdusă în Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii.¹²

IX. Respect reciproc și cooperare loială între instituții

¹¹ Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare {SWD (2012) 231 final}, COM (2012) 410 finală din 18 iulie 2012.

¹² Art. 75.8 din Legea nr. 317/2004 prevede doar faptul că purtătorul de cuvânt al Consiliului informează de îndată Președintele Consiliului, în cazul unor evenimente care afectează independența sau imparțialitatea judecătorilor. Ca exemplu, a se vedea articolul 21 bis din Regulamentul intern al Consiliului Superior al Magistraturii din Italia (decretul Președintelui Republicii din 15 iulie 2009), care prevede dreptul Consiliului de a interveni în cazul declarațiilor făcute de reprezentanți ai altor organe ale statului, care pun în pericol credibilitatea și independența judecătorilor sau sistemul judiciar în ansamblul său.

72. Respectarea statului de drept nu poate fi limitată numai la punerea în aplicare a prevederilor explicite și formale ale legii și ale Constituției. Aceasta implică, de asemenea, comportament și practici constituționale, care să faciliteze conformitatea cu regulile formale de către toate organele constituționale și respectul reciproc între acestea.

73. În România culturile politice și constituționale trebuie dezvoltate. Demnitarii nu urmăresc întotdeauna interesele statului ca un întreg. În primul rând, a existat o lipsă de respect față de instituții. Instituțiile nu privesc separat de persoanele care le conduc. Acest lucru se reflectă în modul în care demnitarii au fost tratați ca reprezentanți ai forțelor politice care i-au desemnat sau au votat pentru ca aceștia să dețină respectiva funcție. Este de așteptat ca demnitarii să favorizeze pozițiile partidelor politice respective, precum și ca noua majoritate parlamentară se poată considera justificată demiterea demnitarilor numiți de fosta majoritate. O astfel de lipsă de respect față de instituții este strâns legată de o altă problemă în cultura politică și constituțională și anume încălcarea principiului cooperării loiale între instituții. Acest principiu este de o importanță deosebită în cazurile în care funcții precum, de exemplu, cea de Președinte și cea de Prim-ministru, sunt deținute de persoane cu convingeri politice diferite. Numai respectul reciproc poate duce la stabilirea unor practici mutual acceptate, care sunt în conformitate cu patrimoniului constituțional european și care să permită unei țări să evite și să depășească crizele cu seninătate.

74. Evenimentele din România, în mod individual și mai ales succesiunea lor rapidă într-un timp scurt sunt un indiciu al lipsei de cooperare loială între instituțiile statului, care are o legătură funcțională în implementarea Constituției. Se pare că unele părți interesate au fost de părere că orice lucru care se poate face conform literei Constituției este, de asemenea, admisibil. Ideea de bază poate să fi fost că majoritatea poate să facă ce vrea pentru că este majoritatea. Acest lucru este, evident, o concepție greșită asupra democrației. Democrația nu poate fi redusă la regula majorității; regula majorității este limitată prin Constituție și prin lege, în primul rând, în scopul de a proteja interesele minorităților. Desigur, majoritatea dirijează țara pe durata unui mandat legislativ, dar aceasta nu trebuie să supună minoritatea, ci are obligația de a-i respecta pe cei care au pierdut la ultimele alegeri.¹³

75. În cazul României, respectul reciproc și cooperarea loială între instituții ar fi împiedicat schimbarea succesivă a președinților celor două Camere ale Parlamentului, modificarea legii referendumului prin ordonanță de urgență a Guvernului chiar înainte de suspendarea Președintelui Republicii cu privire referendumul care urma să aibă loc, limitarea competențelor Curții Constituționale prin ordonanță de urgență și înlocuirea Avocatului Poporului (care este singura instituție în măsură să sesizeze direct Curtea Constituțională împotriva acestor ordonanțe de urgență). Chiar dacă o parte din aceste acte ar fi fost constituționale și legale în mod individual, succesiunea lor rapidă contrazice principiul cooperării loiale între instituțiile statului.

76. Normele privind suspendarea președintelui și mecanismele constituționale de control sunt stabilite pentru a canaliza conflictul politic. Într-o democrație guvernată de lege, astfel de prevederi nu trebuie să fie stabilite și schimbate chiar în mijlocul conflictului, pe care trebuie să îl armonizeze.

¹³ CDL-AD(2010)025, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament, adopted by the Venice Commission, at its 84th Plenary Session (Venice 15-16 October 2010)

X. Propuneri pentru modificarea Constituției și a legilor cu scopul de a evita situații similare în viitor

77. Deja în timpul vizitei la București, interlocutorii delegației Comisiei au convenit asupra necesității unei reforme constituționale și legislative, în scopul de a se asigura că nu vor mai apărea situații similare în viitor. Comisia de la Veneția salută cu căldură această disponibilitate de a îmbunătăți cadrul constituțional și legislativ în România și este gata să ajute România în acest proces. În cadrul discuțiilor cu delegația au fost identificate mai multe puncte care necesită a fi reformate. Mai jos, Comisia indică unele elemente care ar putea fi incluse într-o astfel de reformă.

A. Procedura de suspendare a Președintelui

78. Procedura de suspendare a Președintelui confundă într-un mod destul de ciudat responsabilitatea juridică cu cea politică. Prin aceasta se tinde ca Președintele să răspundă politic în fața Parlamentului și a electoratului, deși motivele de demitere sunt formulate într-un mod care invocă răspunderea juridică. Rolul Curții Constituționale în cadrul acestei proceduri este, de asemenea, destul de neclar. **Dacă se decide menținerea sa, procedura prevăzută la art. 95 din Constituție privind suspendarea Președintelui ca atare ar trebui să vizeze clar responsabilitatea juridică, care să fie inițiată de Parlament, dar să fie soluționată de către o instanță.**

B. Ordonanțele de urgență ale Guvernului

79. Problema ordonanțelor de urgență ale Guvernului ar trebui rezolvată. Unul dintre motivele pentru utilizarea excesivă a unor astfel de ordonanțe (140 ordonanțe de urgență în 2011) pare să se regăsească în procedurile legislative greoaie din Parlament. Reformarea Parlamentului ar trebui astfel să fie pe ordinea de zi. În cazul în care ar fi într-adevăr necesară o acțiune chiar mai rapidă printr-o intervenție a Guvernului, legislația de urgență ar trebui să fie adoptată prin delegare legislativă (alin. 1-3 din art. 115 din Constituție). **Prin simplificarea procedurii legislative și prin recurgerea la delegarea legislativă, necesitatea adoptării de ordonanțe de urgență ale Guvernului ar trebui să dispară aproape complet, iar alin. 4-8 ale art. 115 din Constituție privind ordonanțele de urgență ale Guvernului ar putea deveni redundante. Cel puțin, încurajarea utilizării acestor ordonanțe atât de des, și anume menținerea valabilității ordonanțelor cazul în care Parlamentul nu le respinge în mod explicit, ar trebui să fie eliminată prin introducerea unui termen fix pentru aprobare de către Parlament.**

C. Demiterea Avocatului Poporului

80. În afară de art. 65 lit. i) din Constituție (cu privire la numirea de către Parlament), instituția Avocatului Poporului nu beneficiază de un temei constituțional. Nici competențele și nici criteriile de demitere a Avocatului Poporului nu sunt reglementate la nivel de Constituție, chiar dacă Avocatul Poporului îndeplinește un rol esențial în protecția drepturilor omului. Pentru a fi eficient în protecția drepturilor omului, Avocatul Poporului trebuie să fie independent, inclusiv față de Parlament, care alege titularul funcției. Având în vedere această nevoie de independență, sunt necesare garanții speciale împotriva demiterii nejustificate, precum și trimiteri la principiul simetriei. Aplicarea aceluiași criterii de numire și revocare, adică o majoritate simplă, este

inadecvată.¹⁴

81. Evenimentele examinate mai sus arată că lipsa unor astfel de garanții poate duce la probleme grave, nu numai în ceea ce privește protecția drepturilor omului, care este o sarcină esențială a Avocatului Poporului, ci, de asemenea, în ceea ce privește controlul ordonanțelor de urgență ale Guvernului și, în consecință, asupra statului de drept. Inițierea controlului de constituționalitate al ordonanțelor de urgență ale Guvernului nu trebuie neapărat să fie atribuită Avocatului Poporului, atâta timp cât se asigură că un astfel de control poate fi exercitat în mod eficient, de exemplu, prin inițierea de către o minoritate parlamentară.

82. Deși nu există niciun standard european comun cu privire la această chestiune, Comisia recomandă **stabilirea principiilor de bază ale statutului - inclusiv condițiile de demitere - și a competențelor în Constituție însăși, în scopul de a proteja statutul independent al Avocatului Poporului.**¹⁵

D. Clarificarea atribuțiilor Președintelui și ale Guvernului

83. Evenimentele din România au arătat că actualul cadru constituțional din România nu poate susține cu ușurință o „coabitare” între un Președinte al Republicii aflat de o parte a spectrului politic și un Guvern și Parlament aflate de cealaltă parte. În acest aviz nu este sarcina Comisiei de la Veneția să adopte o poziție cu privire la alegerea între un sistem prezidențial și un sistem parlamentar¹⁶, dar reforma constituțională ar trebui cel puțin **să clarifice competențele respective ale Președintelui și ale Primului-ministru, în special în cazul în care au apărut dificultăți, în special în domeniile politicii externe și ale relațiilor cu Uniunea Europeană.**

XI. Concluzii

84. În iulie 2012, Guvernul și Parlamentul României au adoptat o serie de măsuri într-o succesiune rapidă, care au condus la demiterea din funcție a Avocatului Poporului, a președinților celor două Camere ale Parlamentului, la limitarea competențelor Curții Constituționale, la modificări privind condițiile legate de referendumul privind suspendarea Președintelui Republicii și la suspendarea în sine a Președintelui. Comisia de la Veneția este de părere că aceste măsuri, luate atât individual cât și în ansamblu sunt problematice din punct de vedere al constituționalității și al statului de drept.

85. Evenimentele examinate includ ordonanțe, decizii și proceduri a căror constituționalitate este discutabilă, mai ales adoptate împreună într-o succesiune rapidă. Comisia este îngrijorată, în special, cu privire la recurgerea extinsă la ordonanțe de urgență guvernamentale - atât de către majoritățile anterioare, cât și de cele actuale - care prezintă un risc pentru democrație și pentru statul de drept în România.

¹⁴ CDL-AD(2004)041 Avizul comun asupra proiectului de Lege privind Ombudsmanul Serbiei emise de către Comisia de la Veneția, Comisarul pentru Drepturile Omului și Directoratul General pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei, adoptat de către Comisia de la Veneția la cea de-a 61-a sesiune plenară (Veneția, 3-4 decembrie 2004), alin. 12 și 19.

¹⁵ CDL-AD(2004)041, alin. 9.

¹⁶ Sau alte subiecte, care au fost ridicate în discuțiile cu delegația Comisiei precum opțiunea între un parlament unicameral și unul bicameral. Comisia este dispusă să susțină schimbul de experiență, de asemenea, pe aceste subiecte.

86. În plus, evenimentele și diversele declarații demonstrează o lipsă îngrijorătoare de respect în rândul reprezentanților instituțiilor statului față de statutul altor instituții ale statului, inclusiv față de Curtea Constituțională în calitatea sa de garant al supremației Constituției.

87. Comisia este de părere că respectul pentru Constituție nu poate fi limitat la executarea literală a dispozițiilor sale operaționale. Constituția prin însăși natura sa, în plus față de garantarea drepturilor omului, oferă un cadru pentru instituțiile statului, stabilește atribuțiile și obligațiile acestora. Scopul acestor dispoziții este de a permite buna funcționare a instituțiilor, în baza cooperării loiale dintre acestea. Șeful statului, Parlamentul, Guvernul, sistemul judiciar, toate servesc scopului comun de a promova interesele țării ca un întreg, nu interesele înguste ale unei singure instituții sau ale unui partid politic care a desemnat titularului funcției. Chiar dacă o instituție este într-o situație de putere, atunci când este în măsură să influențeze alte instituții ale statului, trebuie să facă acest lucru având în vedere interesul statului ca un întreg, inclusiv, ca o consecință, interesele celorlalte instituții și cele ale minorității parlamentare.

88. Comisia de la Veneția este de părere că instituțiile statului român ar trebui să se angajeze într-o cooperare loială și este încântată de declarațiile ambelor părți care își exprimă intenția de a respecta obligațiile care le revin.

89. Comisia salută călduros faptul că interlocutorii săi au fost de părere că reforma constituțională și cea legislativă sunt necesare pentru a se asigura că nu va apărea din nou o situație similară. În secțiunea X de mai sus, acest aviz se referă la elemente care ar putea deveni parte a acestor reforme.

90. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților române pentru asistență în implementarea unor astfel de reforme.