



**ASOCIAȚIA PENTRU APĂRAREA DREPTURILOR  
OMULUI ÎN ROMÂNIA - COMITETUL HELSINKI**

București, Str. Nicolae Tonitza nr. 8A, Sector 3, Tel/Fax: 312 45 28; 312 37 11, e-mail: office@apador.org

## **AMICUS CURIAE**

Referitor la dosarul nr. 1004D/2015 al Curții Constituționale, cu termen de judecată la 5 noiembrie, depus de  
APADOR-CH,

Susținut de următoarele organizații membre ale Rețelei pentru Apărarea Drepturilor Cetățenești:

- Alianța pentru o Românie Curată
- Asociația Miliția Spirituală
- Asociația Națională a Birourilor de Consilere pentru Cetățeni
- Asociația Pro Democratia
- Asociația pentru Monitorizarea Presei ActiveWatch
- Centrul de Asistență pentru Organizații Neguvernamentale
- Centrul de Resurse pentru Participare Publică
- Centrul pentru Jurnalism Independent
- Centrul Român pentru Politici Europene
- Funky Citizens
- Grupul pentru Democrație Participativă Plenum

Demers susținut și de:

- Academia de Advocacy
- Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile

\*

Organizațiile semnatare cunosc faptul că, din punct de vedere procedural, nu au calitatea de intervenient (parte) în acest contencios constituțional.

Tocmai de aceea, ele formulează prezentul *amicus curiae*, instituție juridică distinctă de cea a intervenției și care este recunoscută ca atare de instanțele din sistemele de drept de tip *common law*, spre exemplu, de Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Prin *amicus curiae* este permis celor care au o expertiză într-un anumit domeniu să ajute instanța, ca “*prieteni ai instanței*” (amicii curiae), prin furnizarea, cu rol consultativ, de informații/observații relevante pentru soluționarea unei cauze importante.

Prezentul *amicus curiae* este formulat **în sprijinul excepției de neconstituționalitate** ridicată de Avocatul Poporului cu privire la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2015 pentru stabilirea destinației unor imobile confiscate.

În esență, Avocatul Poporului a invocat neconstituționalitatea ordonanței de urgență, în integralitatea sa, pe motiv că aceasta nu îndeplinește condiția constituțională esențială pentru adoptarea sa, și anume urgența (existența unei situații ieșite din comun și imprevizibile care să necesite o reglementare legislativă imediată).

Această cauză are importanță substanțială pentru respectarea unui principiu definitoriu pentru statul de drept, respectiv **principiul separației puterilor în stat**. În acest sens, art. 1 alin. 4 din Constituție prevede: “(4) Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale.”

În speță, se pune problema exercitării atribuției de legiferare, specifică puterii legiuitoare (Parlamentul), de către o altă putere decât cea legiuitoare, respectiv de către puterea executivă (Guvernul).

Este evident că atunci când legile sunt adoptate de Guvern, iar nu de Parlament, are loc o încălcare a separației puterilor în stat.

Cu toate acestea, pe baza unor considerente de natură practică, ce țin în principal de existența unor situații deosebite, extraordinare și imprevizibile, care necesită o intervenție legislativă imediată (imposibil de realizat în cadrul procedurilor parlamentare, mai lente), în Constituție s-a prevăzut că, în împrejurări excepționale și mod excepțional, deci cu titlu de excepție și nu ca regulă, Guvernul poate legifera, deci se poate substitui Parlamentului, prin adoptarea de ordonanțe de urgență.

Astfel, art. 115 al. 4 din Constituție prevede: “(4) 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.”

Pentru stabilirea înțelesului corect al sintagmei “*situații extraordinare*” din cuprinsul art. 115 al. 4 din Constituție, trebuie avută în vedere și **OPINIA CONCURENTĂ** (pct. 3 și 4) la **Decizia Curții Constituționale nr. 55 din 5 februarie 2014**, publicată în Monitorul Oficial nr.136 din 25 februarie 2014.

În acest sens, “*situația extraordinară*” care poate justifica adoptarea unei ordonanțe de urgență trebuie să fie o situație a cărei existență este verificabilă în mod obiectiv, similară forței majore, care poate fi definită ca un eveniment străin de voința/culpa Guvernului, imprevizibil, invincibil și inevitabil și care, în lipsa unei reglementări imediate, prejudiciază grav interesul public.

În lipsa caracterului imprevizibil și inevitabil pentru Guvern a situației invocate, s-ar ajunge la recunoașterea posibilității Guvernului de face din propria culpa un element de constituționalitate. Spre exemplu, în cazul în care Guvernul are cunoștință sau putea lua cunoștință de existența anumitor situații (unele datând, în practică, de luni sau ani) care presupun modificări legislative și nu depune în Parlament în timp util proiectele de lege necesare, nu se mai poate vorbi de caracterul imprevizibil al situației create. În consecință, această situație, previzibilă și evitabilă, nu va putea justifica adoptarea unei ordonanțe de urgență. Cu atât mai puțin poate fi invocată o astfel de situație atunci când șeful Guvernului este și președintele partidului majoritar din Parlament, ceea ce-i conferă pârghiile necesare pentru a asigura dezbaterile parlamentare într-un termen rezonabil, eventual în procedura de urgență parlamentară, a proiectelor de legi trimise de Guvern.

În acest context, organizațiile semnatare vă solicită să aveți în vedere și pericolul pentru o societate democratică reprezentat de tendința de încălcare de către Guvern, indiferent de compoziția sa și de perioada în care a funcționat, a prevederilor art. 115 al. 4 din Constituție, prin transformarea ordonanței de urgență dintr-o cale extraordinară și, de aceea, extrem de rară, de legiferare, într-un mijloc obișnuit, comun și frecvent prin care, practic, Parlamentul este înlocuit de Guvern în exercitarea funcției de legiuitor.

Astfel, după revizuirea Constituției din 2003, guvernele care s-au succedat au emis în **ultimii 11 ani** (2004 - 2014) un număr total de **1.547 ordonanțe de urgență, în medie 141 ordonanțe de urgență pe an, sau una la 60 de ore, adică una la mai puțin de 3 zile (!)**, după cum urmează:

- 2004 – 142 ordonanțe de urgență
- 2005 - 210
- 2006 - 138
- 2007 - 157
- 2008 - 228
- 2009 - 111
- 2010 - 131
- 2011 - 125
- 2012 - 96
- 2013 - 115
- 2014 - 94

Rezultă că în România, în ultimii 11 ani, statul s-a aflat în situații extraordinare, neobișnuite, ieșite din comun, din 3 în 3 zile (mai precis, din 2,5 zile în 2,5 zile, adică **din 60 de ore în 60 de ore**), iar fiecare dintre aceste situații extraordinare (nepercepute decât de către Guvern, probabil în baza unui simț special) au generat câte o ordonanță de urgență.

**Este în mod evident neverosimil ca statul român, stat democratic și membru al Uniunii Europene, a întâmpinat din 60 de ore în 60 de ore, în ultimii 11 ani, situații excepționale, extraordinare**, care i-au permis Guvernului ca, tot din **din 60 de ore în 60 de ore**, să ia locul Parlamentului și să legifereze prin ordonanțe de urgență.

Singura explicație logică a abundenței de ordonanțe de urgență este că nici Parlamentul și nici Avocatul Poporului nu au acordat atenția cuvenită verificării îndeplinirii condiției existenței situației extraordinare care să justifice adoptarea unei ordonanțe de urgență. Practic, autoritățile publice au ignorat și, astfel, au lăsat fără aplicare textul art. 115 al. 4 din Constituție, al cărui rost era și este de a limita excesul de zel al Guvernului în emiterea de ordonanțe de urgență.

Atât în prezenta speță, cât și în multe alte situații similare în care a emis ordonanțe de urgență (fără a fi atacate, însă, de Avocatul Poporului), Guvernul a confundat, probabil, urgența prevăzută în art. 115 al. 4 din Constituție care justifică adoptarea unei ordonanțe de urgență, cu oportunitatea adoptării unei reglementări legislative într-o anumită materie. S-a ajuns astfel ca simpla nerăbdare guvernamentală să fie identificată cu urgența constituțională.

În situațiile în care Guvernul apreciază că o anumită reglementare este oportună și prioritară, poate iniția un proiect de lege și poate solicita Parlamentului (adevărată autoritate legiuitoare, potrivit Constituției) să dezbată și să adopte proiectul, eventual într-o **procedură de urgență prevăzută de reglementările parlamentare**.

Deci, dacă se dorește o anumită celeritate în adoptarea de acte normative cu putere de lege, dar nu există o situație cu adevărat extraordinară (ieșită din comun), Guvernul nu poate adopta ordonanțe de urgență, ci poate doar sesiza Parlamentul cu un proiect de lege și poate solicita dezbateră și adoptarea sa în procedură de urgență.

Asociațiile semnatare susțin acest demers al Avocatului Poporului cu atât mai mult cu cât în alte situații, de aceeași natură (ordonanțe de urgență emise în situații pentru care nu se justifică urgența), Avocatul Poporului a refuzat sesizarea Curții Constituționale pe diverse motive, de la acela că instituția nu face politică, până la acela că neîndeplinirea condiției de “urgență” nu constituie un motiv suficient pentru atacarea la Curtea Constituțională a unei ordonanțe de urgență, deoarece Avocatul Poporului nu ridică excepția de neconstituționalitate pentru orice viciu de neconstituționalitate al unei legi/ordonanțe, ci numai pentru cazurile în care prin ordonanța de urgență sunt încălcate drepturi/libertăți fundamentale.

Correspondența pe această temă dintre APADOR-CH și Avocatul Poporului, având ca obiect solicitările APADOR-CH de atacare la Curtea Constituțională a ordonanțelor de urgență lipsite de urgență, poate sta ca dovadă clară a afirmațiilor privind varietatea și ineditul motivelor de respingere de către Avocatul Poporului a solicitărilor cu acest obiect (correspondența poate fi consultată și pe internet, la adresa:...).

Ultimul refuz al Avocatului poporului de a ataca o ordonanță de urgență, refuz motivat în sensul că nu e suficientă simplă lipsa a urgenței, ci trebuie să existe și o încălcare de drepturi și libertăți, a fost comunicat APADOR-CH cu numai 18 zile înainte ca Avocatul Poporului să sesizeze Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate din acest dosar.

De aceea, prezenta sesizare a Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate a unei ordonanțe de urgență pentru “simplul” motiv că aceasta nu-și justifică urgența reprezintă un progres în activitatea Avocatului Poporului, iar organizațiile semnatare ale acestui *amicus curie* doresc să încurajeze acest mod de a proceda în cazul ordonanțelor de urgență emise cu încălcarea condițiilor constituționale, oricare ar fi condițiile încălcate.

\*

În raport de motivele expuse, organizațiile semnatare consideră că **există temeuri de fapt și de drept pentru admiterea excepției de neconstituționalitate ridicată de Avocatul Poporului cu privire la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2015 pentru stabilirea destinației unor imobile confiscate, în integralitatea sa, întrucât adoptarea acesteia s-a făcut cu încălcarea art. 115 al. 4 și art. 1 al. 4 din Constituție, respectiv în lipsa unei situații extraordinare care să justifice înlocuirea Parlamentului, ca putere legiuitoare, de către Guvern (putere executivă).**

Maria-Nicoleta Andreescu  
Director Executiv  
APADOR-CH

București, 13 octombrie 2015