

Nr. 15 din 17 februarie 2020

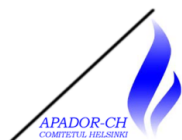
Către,
AVOCATUL POPORULUI

ASOCIAȚIA PENTRU APĂRAREA DREPTURILOR OMULUI ÎN ROMÂNIA - COMITETUL HELSINKI (APADOR-CH), cu sediul în București, str. Nicolae Tonitza nr.8A, sector 3,

vă adresează CEREREA ca, în temeiul art. 13 al. 1 lit. f din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, constatând existența temeiurilor de fapt și de drept,

să sesizați Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a următoarelor ordonanțe de urgență, adoptate de Guvern în ședința din 4 februarie 2020 și publicate ulterior în Monitorul Oficial, în perioada 11-14 februarie 2020:

1. Ordonanța de urgență nr. 13/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice
2. Ordonanța de urgență nr. 16/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 43/1997 privind regimul drumurilor
3. Ordonanța de urgență nr. 17/2020 pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul apărării naționale
4. Ordonanța de urgență nr. 21/2020 pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 19/2002 privind unele măsuri pentru constituirea și utilizarea fondului locativ de protocol și bunuri mobile din domeniul public al statului, aflate în administrarea Regiei Autonome "Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat"
5. Ordonanța de urgență nr. 23/2020 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice
6. Ordonanța de urgență nr. 24/2020 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative
7. Ordonanța de urgență nr. 25/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, precum și a Ordonanței de urgență a



Guvernului nr. 158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate

8. Ordonanța de urgență nr. 26/2020 privind modificarea și completarea unor acte normative în materia alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților, precum și unele măsuri pentru buna organizare și desfășurare a alegerilor parlamentare anticipate.

MOTIVELE CERERII SUNT URMĂTOARELE:

I. Lipsa unei situații extraordinare care să justifice înlocuirea parlamentului, ca putere legiuitoare, de către guvern (putere executivă).

Potrivit Legii nr. 24/2000, în preambulul fiecărei ordonanțe de urgență trebuie indicat în mod clar în ce constă situația extraordinară care justifică emiterea respectivei ordonanțe.

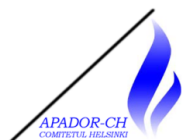
Din examinarea preambulului celor 8 ordonanțe de urgență menționate în prezenta cerere, nu a rezultat, în cazul niciuneia, existența unei situații extraordinare, „de urgență”, care să justifice emiterea acestor ordonanțe.

În preambulul acestor ordonanțe sunt prezentate argumente ce țin de oportunitatea adoptării unor astfel de reglementări, dar oportunitatea nu este similară cu existența unei situații extraordinare.

Este de menționat că adoptarea intempestivă a OUG 25/2020, care privește domeniul sănătății, a suscitat numeroase îngrijorări, controversate și suspiciuni în opinia publică, a căror cauză principală a fost tocmai graba nejustificată de a aduce modificări de substanță ale sistemului de sănătate publică, modificări cu efecte ascunse și greu de evaluat chiar și pentru specialiști. Adoptarea unei OUG într-un astfel de domeniu extrem de sensibil înseamnă și evitarea unor dezbateri publice, amânunțite și de durată, care să permită analiza și evaluarea consecințelor, unele cu efect întârziat/pe termen lung, pe care le au modificările propuse pentru sistemul public de sănătate. După cum am menționat, preambulul acestei OUG conține elemente de oportunitate, dar nu prezintă elemente de fapt și de drept care să contureze o situație extraordinară ce impune recurgerea la această cale de reglementare.

În acest context, mențiunea făcută în preambulul OUG 26/2020 în sensul că la caracterul excepțional al situației ar concura “... *eventualitatea adoptării moțiunii de cenzură*” este în egală măsură și netemeinică și comică, întrucât iminența demiterii unui guvern nu justifică intensificarea activității de legiuitor delegat, ci dimpotrivă, o reținere generată de indiciile puternice că acel guvern este pe cale de a-și pierde legitimitatea.

În plus, în cazul legislației electorale ar trebui avute în vedere și recomandările Comisiei de la Veneția în sensul că nu ar trebui făcute modificări cu mai puțin de 1 an



înainte de data la care se vor desfășura alegerile. Recomandările Comisiei de la Veneția privind termenul de 1 an înainte de alegeri nu fac distincție după cum modificările legislației electorale sunt „bune” sau „rele”, adică după cum scopul lor declarat este sau nu de a aduce mai multă democrație, mai multă participare, înlesniri la vot etc. Ideea acestor recomandări este stabilitatea legislației electorale, stabilitate care este afectată atunci când se aduc „îmbunătățiri” cu mai puțin de 1 an înainte de alegeri.

În acest sens, la pct. 65 din raportul explicativ care însoțește Codul bunelor practici în materie electorală elaborat de Comisia de la Veneția, se precizează că:

*„65. Ceea ce trebuie evitat, este nu atât modificarea sistemelor de scrutin - ele pot fi întotdeauna îmbunătățite – ci **modificarea lor frecventă sau cu puțin timp (mai puțin de un an) înainte de alegeri**. Chiar în absența unei intenții de manipulare, modificările vor fi dictate de interesele iminente ale partidului politic.”*

Cu privire la OUG 21/2020, care face parte din categoria ordonanțelor de urgență dedicate fondului imobiliar RAPPs, este de menționat că există jurisprudență a Curții Constituționale cu privire la neconstituționalitatea reglementării problemelor legate de RAPPs prin ordonanțe de urgență.

Astfel, prin decizia nr. 859/2015, Curtea a declarat neconstituțională OUG nr. 7/2015, deoarece ea nu întrunea condiția „urgenței” prevăzută de Constituție.

Deoarece această decizie cuprinde considerații ale Curții general valabile în cazul adoptării oricărei ordonanțe de urgență, prezentăm mai jos fragmente relevante din motivarea deciziei, care au deplină aplicabilitate și în cazul lipsei de urgență a celor 8 ordonanțe de urgență menționate în prezenta cerere:

- *„...proclamarea în preambulul ordonanței de urgență a unor situații de fapt ca fiind subsumate conceptului de situație extraordinară nu echivalează cu o **prezumție absolută în acest sens**, ci ea exprimă o **prezumție relativă**, drept pentru care și actul normativ se bucură de o **prezumție relativă de constituționalitate**” (par. 29 din decizie)*
- *„**Situațiile extraordinare exprimă 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” (par. 31 din decizie)*
- *„...motivele enunțate în preambulul ordonanței de urgență, privite atât în mod individual, cât și în ansamblu, reprezintă aspecte de **oportunitate** a măsurii care urmează a fi luată, respectiv transmiterea bunurilor imobile confiscate din domeniul privat în cel public al statului.*

Acestea nu exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, ci o situație de continuitate, de durată, lipsită de noutate, în privința lipsei de spații cu care se confruntă autoritățile administrației publice... Așadar, Curtea reține că Guvernul demonstrează rațiunea, necesitatea, oportunitatea și utilitatea reglementării, nu însă și existența unei situații extraordinare, pe care doar o proclamă.” (par. 32 din decizie)

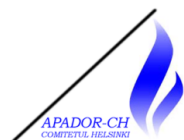
- *„Cu privire la urgența reglementării, Curtea constată că reglementarea operativă a unor disfuncționalități sau perfecționarea cadrului legislativ se poate realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare, Guvernul neaducând argumente pertinente în sensul caracterului urgent al măsurii. În aceste condiții, motivarea urgenței adoptării ordonanței de urgență este una formală, lipsind practic de substanță textul constituțional al art.115 alin 4.” (par. 33 din decizie)*

- *„...Guvernul exercită funcția de administrare a proprietății statului, prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului, precum și gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil și asigură administrarea proprietății publice și private a statului. Cu alte cuvinte, îndeplinirea funcției de administrare nu justifică o activitate legislativă ce ar fi conexasă acesteia; din contră, administrarea trebuie realizată în condițiile cadrului normativ edictat de legiuitorul originar sau delegat, iar aprecierea modului de îndeplinire a acestei funcții se raportează la cadrul normativ anterior referit. Dacă Guvernul dorește îmbunătățirea cadrului legislativ în domeniul administrării proprietății statului, va putea fie iniția un proiect de lege, fie să adopte o ordonanță în condițiile în care Parlamentul abilitază Guvernul în acest sens conform art.115 alin.(1)—(3) din Constituție.” (par. 34 din decizie)*

- *„... oportunitatea, rațiunea și utilitatea reglementării, chiar dacă ele exprimă situații de fapt obiective, nu reprezintă o situație extraordinară a cărei reglementare să nu poată fi amânată și care să justifice, astfel, adoptarea unei ordonanțe de urgență.” (par. 35 din decizie)*

*

În concluzie, **urgența** nu trebuie identificată cu **nerăbdarea** guvernului de a legifera, pe motiv că parlamentul e prea lent, ci trebuie să rezulte dintr-o situație extraordinară 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 acest sens, a se vedea pct. 3 și 4 ale **OPINIEI CONCURENTE la Decizia Curții Constituționale nr. 55 din 5 februarie 2014**, publicată în Monitorul Oficial nr.136 din 25 februarie 2014.

*
* *

II. Nesolicitarea avizelor prevăzute de lege pentru *proiectele de ordonanțe de urgență*.

Având în vedere că în spațiul public au circulat mai multe informații în sensul că ordonanțele în discuție ar fi fost adoptate fără a se fi solicitat, *prealabil adoptării*, avizele prevăzute de lege (de la Consiliul Legislativ, de la Consiliul Economic și Social, de la alte entități prevăzute de lege), vă solicităm ca, prin mijloacele pe care legea vi le pune la dispoziție, să verificați dacă Guvernul a solicitat sau nu tuturor entităților prevăzute de lege *avizarea proiectelor amintitelor ordonanțe de urgență*.

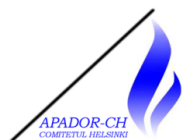
Astfel, art. 9 și 10 din Legea 24/2000 prevăd că *proiectele* de ordonanță de urgență se supun în mod obligatoriu avizului autorităților interesate în aplicarea acestora (de exemplu, ministere), iar, după obținerea acestor avize, proiectele astfel avizate se supun în mod obligatoriu avizării Consiliului Legislativ.

De asemenea, potrivit art. 31 al. 3 din Legea nr. 24/2000, forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a *proiectelor* de acte normative trebuie să cuprindă referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, Curții de Conturi sau Consiliului Economic și Social.

Potrivit art.4 al.1 din Legea nr.73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, *proiectele* de ordonanțe și de hotărâri cu caracter normativ se supun spre adoptare Guvernului **numai cu avizul Consiliului Legislativ**.

În acest sens, precizăm că, la paragraful 80 din considerentele deciziei nr. 140/2019 a Curții Constituționale, se reține că legiuitorul constituant a reglementat în art.79 din Legea fundamentală rolul Consiliului Legislativ, de «*organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații. El ține evidența oficială a legislației României*». Sub acest aspect, **nesolicitarea avizului consultativ al Consiliului Legislativ duce la neconstituționalitatea legii sau ordonanței simple sau de urgență**”.

Totodată, art. 84 (fost 82) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative prevede că Parlamentul, Guvernul și celelalte autorități ale administrației publice centrale și locale stabilesc, în aplicarea normelor de tehnică legislativă prevăzute în prezenta lege, **regulamente proprii**



cuprinzând măsurile metodologice, organizatorice, termenele și circulația proiectelor de acte normative în cadrul sferei lor de competență.

În aceleași sens, art. 26 al. 2 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor prevede că membrii Guvernului pot propune proiecte de hotărâri și de ordonanțe; de asemenea, pot propune Guvernului proiecte de lege, în vederea exercitării dreptului de inițiativă legislativă a acestuia. **Metodologia** de elaborare și înaintare la Guvern a acestor proiecte de acte normative se aprobă prin hotărâre a Guvernului.

Pentru actele normative emise de Guvern, metodologia de elaborare a fost aprobată prin HG nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării. **Și această metodologie prevede, în conformitate cu Legea nr. 24/2000, lege cadru în această materie, obligativitatea solicitării avizelor pentru proiectele de ordonanțe de urgență, deci acest avize trebuie solicitate înainte de adoptarea ordonanțelor, și nu după aceea.**

În cazul în care Guvernul nu a solicitat, potrivit legilor menționate mai sus, avizarea proiectelor ordonanțelor de urgență și a adoptat ordonanțele fără aceste avize, cu referire specială la lipsa avizului pe proiect al Consiliului Legislativ, considerăm că respectivele ordonanțe de urgență sunt neconstituționale și sub aspectul **încălțării art. 1 al. 5 din Constituție** care prevede că în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.

*

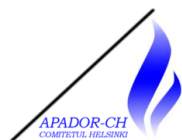
**

III. Încălțarea Referendumului național din 2019.

În cazul OUG 23/2020, există și un motiv suplimentar de neconstituționalitate, privind art. IV pct. 26 din OUG 23/2020, prin care a fost introdus un nou articol, 68/1, în Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, articol cu următorul conținut:

*„Art. 68¹. - Nerespectarea termenelor prevăzute de prezenta lege ori a dispozițiilor cuprinse în prezenta lege privind soluțiile ori măsurile ce pot fi dispuse de instanță constituie **abatere disciplinară** și se sancționează conform legii.”*

Fără îndoială că scopul declarat al introducerii acestui articol este justificat, întrucât se urmărește eliminarea tergiversării soluționării contestațiilor în materia achizițiilor publice.



APADOR-CH
COMITETUL HELSINKI

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

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

Dar, aceste noi abateri disciplinare introduse prin OUG 23/2020 se referă și la judecători. Pe lângă faptul că abaterile disciplinare ale magistraților nu pot fi prevăzute într-o lege privind achizițiile publice, ci într-o lege din domeniul organizării judiciare (statutul magistraților), este de semnalat că **prin Referendumul național din 2019, validat de Curtea Constituțională, s-a stabilit că nu pot fi emise ordonanțe de urgență în domeniul organizării judiciare** (domeniu care include și aspectele privind statutul magistraților).

Prin urmare, **art. IV pct. 26 din OUG 23/2020**, prin care a fost introdus un nou articol, 68/1, este **neconstituțional** în măsura în care stabilește noi abateri disciplinare pentru magistrați, deoarece încalcă voința exprimată de popor cu ocazia Referendumului național din 2019 privind interzicerea OUG într-un astfel de domeniu și, astfel, încalcă art. 2 al. 1 din Constituție, care prevede că suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și **prin referendum**.

Este de menționat că această problemă de constituționalitate [a mai fost ridicată în spațiul public](#).

*

* *

Vă solicităm să ne comunicați modul de soluționare a prezentei cereri.

Vă mulțumim.

Director executiv,

Georgiana Gheorghe