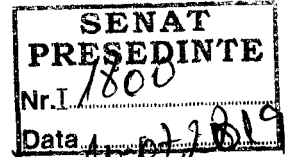


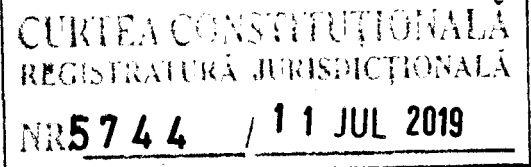


R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

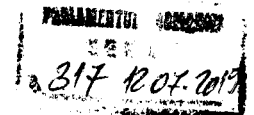


Palatul Parlamentului
Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România
Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80
Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosarele nr.715A/2019 și nr.1022A/2019



Domnului
Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU
Președintele Senatului



317/2018

Vă comunicăm alăturat, în copie, Decizia nr.404 din data de 6 iunie 2019, prin care Curtea Constituțională a admis obiecțiile de neconstituționalitate formulate și a constatat că Legea privind elaborarea și actualizarea Strategiei naționale pe termen lung „România 2040” este neconstituțională.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

Președinte,

Prof.univ.dr. Valer DORNEANU



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarele nr.715A/2019 și nr.1022 A/2019

DECIZIA nr.404
din 6 iunie 2019

referitoare la obiecțiile de neconstituționalitate referitoare la
Legea privind elaborarea și actualizarea Strategiei naționale pe termen lung
„România 2040”

Valer Dorneanu	- președinte
Marian Enache	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Simona-Maya Teodoroiu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Marieta Safta	- prim-magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind elaborarea și actualizarea Strategiei naționale pe termen lung „România 2040”.

2. Sesizarea a fost formulată de un număr de 80 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal, Uniunii Salvați România și Partidului Mișcarea Populară, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, art.11 alin.(1) lit.A.a) și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2354 din 29 martie 2019 și constituie obiectul Dosarului nr.715A/2019.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** este expus mai întâi modul de derulare a procedurii legislative la Senat și, respectiv, la Camera

Deputaților, după care autorii sesizării procedează la expunerea motivelor de neconstituționalitate, structurate în raport cu textele constituționale pretins încălcate.

(1) Susținerile privind încălcarea art.102 alin.(1) și a art.1 alin.(4) din Constituție

4. Se arată că, în conformitate cu art.102 alin.(1) din Constituție, ”*Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice.*” Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului dezvoltă în art.1 alin.(2) dispozițiile constituționale menționate, sens în care, *inter alia*, se stabilește că acesta exercită funcții de strategie și reglementare, prin care se asigură elaborarea strategiei de punere în aplicare a Programului de guvernare, respectiv elaborarea cadrului normativ și instituțional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice.

5. În executarea normelor constituționale și legale, Guvernul a adoptat Hotărârea nr.775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central, Hotărârea nr.117/2005 privind constituirea Comitetului interministerial pentru coordonarea reformei procesului politicilor publice, Hotărârea nr.870/2006 privind aprobarea Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale și Hotărârea 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.

6. Față de acest cadru normativ se susține că, de principiu, funcția de strategie, care implică adoptarea de documente strategice, ca instrumente de decizie prin intermediul cărora sunt identificate posibilele soluții pentru rezolvarea problemelor de politici publice, aparține Guvernului. Se apreciază, în acest sens, că legiuitorul

constituant, atunci când a considerat de cuviință, a stabilit în mod expres competența altor autorități de adoptare a anumitor documente de politici publice, precum la art.65 alin.(2) lit.f) din Constituție, conform căruia *” Camerele își desfășoară lucrările în ședințe comune, potrivit unui regulament adoptat cu votul majorității deputaților și senatorilor, pentru (...) aprobarea strategiei naționale de apărare a țării.”*

7. Se apreciază că, în cauză, delegarea competenței de elaborare a unei strategii naționale pe termen lung unei Comisii ad-hoc, fără personalitate juridică, cu o natură juridică sui-generis și cu o componență mixtă, ale cărei concluzii vor fi obligatorii pentru Guvern, încalcă competența Guvernului de realizare a politicii interne și externe, stabilită la art.102 alin.(1) din Constituție, și dezvoltată de Legea nr.90/2001. În opinia autorilor sesizării, Parlamentul a încălcat și principiul separației puterilor în stat, reglementat de art.1 alin.(4) din Constituție, prin faptul că, pe cale legislativă, a delegat unei alte entități o operațiune de competență exclusivă a puterii executive, legea fiind neconstituțională în ansamblul său.

(2) Susținerile privind încălcarea art.76 alin.(1) din Constituție

8. Se arată că legea criticată derogă de la prevederile Legii nr.90/2001 care stabilesc că Guvernul exercită, între altele, funcțiile de strategie și reglementare, întrucât atribuie competența de elaborare a unei strategii naționale Comisiei ”România 2040” nou-înființate. Întrucât Legea nr.90/2001 este o lege organică, reglementările derogatorii sau speciale trebuie stabilite tot prin lege organică, sens în care se invocă Decizia Curții Constituționale nr.442 din 10 iunie 2015 și dispozițiile art.63 teza a doua din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Ca urmare, se apreciază că, întrucât Parlamentul a legiferat printr-o lege ordinară într-un domeniu supus reglementării prin lege organică, legea astfel adoptată este neconstituțională în ansamblul său.

(3) Susținerile privind încălcarea art.1 alin.(3) și (5) din Constituție

9. Invocându-se jurisprudența Curții Constituționale în sensul că normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative constituie un veritabil criteriu

de constituționalitate prin raportare la aplicarea art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, sunt semnalate dispoziții neclare ale legii criticate, ”de natură a afecta eficiența actului normativ.” Se arată, în acest sens, că sintagma ”*consens național*” utilizată în art.1 alin.(1) din lege nu este previzibilă, cu atât mai mult cu cât, din formularea dispoziției, definește unul dintre obiectivele legii. Se mai arată că formularea art.1 alin.(2) din lege este ”foarte generoasă”, creând astfel ”dificultăți în a determina cu claritate domeniul de reglementare al strategiei.” Prin urmare, art.1 din lege încalcă principiul securității juridice, consacrat de art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.

10. Pe rolul Curții Constituționale se află și obiecția de neconstituționalitate a Legii privind elaborarea și actualizarea Strategiei naționale pe termen lung „România 2040” formulată de Președintele României.

11. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, art.11 alin.(1) lit.A.a) și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3131 din 18 aprilie 2019 și constituie obiectul Dosarului nr.1022A/2019.

12. În motivarea obiecției de neconstituționalitate au fost formulate deopotrivă critici de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă, expuse în cele ce urmează.

(1) Susținerile privind încălcarea prevederilor art. 61 alin.(2) și art.75 alin.(1) din Constituție

13. Se arată că legea criticată a fost adoptată cu nesocotirea prevederilor art. 61 și ale art.75 din Constituție, fiind încălcată competența primei Camere sesizate, Senatul, care nu a dezbătut textul și soluțiile adoptate de Camera Deputaților. În forma adoptată, legea dedusă controlului de constituționalitate nesocotește și principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de o singură Cameră, legea fiind, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament.

14. Astfel, în forma inițiatorilor, proiectul de lege statuează obligația elaborării și actualizării Strategiei „România 2040”, precum și „cadrul instituțional de realizare

și de asigurare a consensului național”. În urma parcurgerii procedurii parlamentare din Camera Deputaților, prin raportul comun al comisiilor sesizate în fond cu această propunere legislativă au fost admise 15 amendamente, iar atât din punct de vedere formal, cât și al conținutului, textele adoptate de către fiecare dintre cele două Camere sunt diferite. Prin amendamentele admise, Camera Deputaților a realizat o serie de modificări care se îndepărtează în mod substanțial de voința inițiatorului și reprezintă modificări majore ale conținutului formei inițiale a propunerii legislative.

15. Se arată, în acest sens, că s-a modificat definiția Strategiei „România 2040”, făcându-se referire la atingerea obiectivelor acestei strategii, fără a se realiza însă o legătură între procesul de elaborare și cel de implementare a acestui document, s-a înlocuit termenul de „consens național” cu „dezbatere națională” în cuprinsul articolului 2 referitor la elaborarea Strategiei „România 2040”, fără ca această modificare să fie corelată cu alte dispoziții care se referă la asigurarea „consensului național”. O altă modificare importantă este reprezentată de transferul responsabilității elaborării acestei strategii de la Parlamentul României la Camera Deputaților. În egală măsură, a fost extinsă durata de funcționare a Comisiei „România 2040” la un an de la intrarea în vigoare a legii și s-a modificat în mod substanțial componența acestei comisii. Celelalte modificări realizate la nivelul Camerei decizionale vizează corelarea Strategiei „România 2040” cu Strategia națională pentru dezvoltare durabilă a României 2030, dar și introducerea obligației în sarcina Guvernului de a aplica măsurile prevăzute în Strategia „Romania 2040”, prin adoptarea de acte normative.

16. În opinia autorului obiecției de neconstituționalitate, modificările operate reprezintă o schimbare a filosofiei legii și a propunerii inițiale, cu impact major asupra semnificației acestei strategii a cărei natură juridică rămâne incertă și a obligațiilor care incumbă altor autorități publice. Invocându-se jurisprudența Curții Constituționale prin care s-a statuat asupra principiului bicameralismului (Decizia nr. 62 din 13 februarie 2018, Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016), se arată că nu sunt îndeplinite criteriile pe care aceasta le

stabilește, respectiv configurația între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului este una semnificativ diferită, forma legii adoptată de Camera Deputaților are 11 articole însumând 33 de alineate, în timp ce forma adoptată de Senat cuprinde 11 articole cu 28 de alineate. În jurisprudența sa (Decizia nr. 62 din 13 februarie 2018), Curtea Constituțională a reținut existența unei configurații semnificativ diferite și în situația în care forma primei Camere sesizate conținea un articol unic, iar forma Camerei decizionale conținea două articole.

17. Se conchide că, în cazul de față, Camera Deputaților, adoptând în calitate de Cameră decizională Legea pentru elaborarea și actualizarea Strategiei naționale pe termen lung „România 2040”, a sustras dezbaterii și adoptării primei Camere sesizate modificări care vizau aspecte esențiale în structura și filosofia legii, precum aspecte ce țin de componența comisiei responsabile pentru elaborarea strategiei, instituția care coordonează acest demers și alte aspecte anterior menționate, ceea ce contravine art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) din Constituție.

(2) Susținerile privind încălcarea art. 1 alin. (4) și (5), prin raportare la art.61, art.64 alin. (4), art.74 alin.(1), art. 109 alin. (1) art. 111, art. 112 din Constituție, din perspectiva rolului constituțional al Parlamentului

18. Se arată că Parlamentul are o competență generală, și anume aceea de a delibera asupra problemelor politice ale națiunii, idee care rezultă din întreaga construcție juridică a Constituției, mai ales din dispoziția potrivit căreia Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării și organul suprem al poporului.

19. Astfel, întreaga responsabilitate a elaborării acestei strategii de dezvoltare socială și economică a țării pe termen lung este plasată sub directa coordonare a Camerei Deputaților – cu ignorarea rolului celeilalte Camere a Parlamentului și, implicit, a posibilității de decizie a acesteia, Comisia „România 2040” urmând să fie condusă de președintele Camerei Deputaților. Practic, una dintre cele două Camere – Senatul și, implicit, membrii acesteia (senatorii) – este cu totul exclusă de la exercitarea unei competențe pe care Constituția o consacră Parlamentului, în ansamblul său. Potrivit legii supuse controlului de constituționalitate, Comisia

„România 2040” este înființată cu scopul elaborării strategiei cu același nume, ce are, conform art. 3 alin. (2) din lege, următoarele atribuții principale: „pregătirea proiectului de strategie, fundamentarea strategiei, realizarea de scenarii de dezvoltare durabilă sau armonizarea și integrarea contribuțiilor instituțiilor publice, a partidelor și organizațiilor neguvernamentale”. Potrivit art. 8 din lege, activitatea comisiei se finalizează cu o serie de documente, printre care și Strategia „România 2040”. Din această perspectivă, prin natura competențelor sale, Comisia „România 2040” se subrogă în rolul constituțional al Parlamentului și al Guvernului, ale căror voință și atribuții urmează să se subsumeze celor edictate de un organism consultativ aflat în coordonarea Camerei Deputaților și condus de președintele acesteia, ceea ce reprezintă o încălcare flagrantă a normelor constituționale.

20. Se mai arată că nu reiese cu claritate care este natura juridică a documentelor rezultate din activitatea comisiei, respectiv a celor prevăzute la art.8 din lege. Dincolo de lipsa de claritate a normelor menționate, prevederile art. 8 pun în discuție înfrângerea rolului constituțional al Parlamentului și al Guvernului. Astfel, deși legea criticată nu stabilește cu ce forță juridică intră în ordinea juridică documentele elaborate de o comisie - fără personalitate juridică - aflată sub coordonarea unei singure Camere a Parlamentului, compusă din reprezentanții unor autorități publice, care este condusă de președintele Camerei Deputaților, totuși legea instituie în sarcina unor autorități publice (Guvernul României, Ministerul Finanțelor Publice) obligația de a ține cont de conținutul acestora în elaborarea de acte normative sau proiecte de acte normative (hotărâri ale Guvernului, ordine de ministru, proiectul legii bugetului de stat etc.), potrivit art. 10 alin.(1) și (2) din legea criticată.

21. De asemenea, elaborarea Strategiei „România 2040” și a celorlalte documente prevăzute de art. 8 din legea criticată nu este urmată de nicio măsură de natură să confere acestor documente o valoare normativă, din moment ce chiar în cuprinsul articolului 8 din lege se prevede că activitatea Comisiei „România 2040” se finalizează cu „proiectul” documentelor menționate. În lipsa unor prevederi care

să stabilească expres modalitatea și actul prin care proiectele de documente prevăzute la art. 8 din lege se impun cu forță obligatorie pentru autoritățile publice, este afectat chiar rolul Parlamentului, în funcția sa de legiferare, singura autoritate cu o competență constituțională de a adopta acte cu forță juridică obligatorie pentru toate autoritățile.

22. Referitor la Comisia „România 2040”, se arată că este reglementată ca un organism consultativ, fără personalitate juridică, care funcționează sub directa coordonare a Camerei Deputaților. Potrivit art. 5 alin. (1) din legea criticată, Comisia „România 2040” este alcătuită din: a) președintele Camerei Deputaților, care este și președintele Comisiei „România 2040”; b) 2 reprezentanți ai Guvernului României, desemnați de prim-ministrul României; c) 2 reprezentanți ai Președinției României; d) câte un reprezentant al partidelor parlamentare; e) câte 2 reprezentanți ai comisiilor de specialitate din Senat și Camera Deputaților; f) 2 reprezentanți ai Academiei Române, desemnați de președintele Academiei Române; g) câte 2 reprezentanți ai Consiliului de Programare Economică și ai Comisiei Naționale de Strategie și Prognoză; h) 5 personalități ale științei, din mediul academic și universitar, desemnate de conducerea Comisiei „România 2040”, la propunerea Consiliului de Programare Economică; i) un reprezentant desemnat de Consiliul Național al Rectorilor. Se apreciază că, din modul de redactare a dispozițiilor care privesc această comisie, nu este clară natura sa juridică prin raportare la rolul Parlamentului României, la autonomia Camerelor și la dispozițiile constituționale care reglementează procedura parlamentară. De asemenea, normele care reglementează activitatea comisiei sunt incomplete, neprecizându-se elemente de bază ale funcționării sale, precum competența convocării întâlnirilor Comisiei „România 2040”, modalitatea de luare a deciziilor etc. Din analiza atribuțiilor conferite de lege, chiar dacă această comisie este calificată drept „organism consultativ, fără personalitate juridică”, reiese că rolul său este cel de elaborare a unor proiecte asimilate celor de acte normative. Potrivit art. 64 alin. (4) din Constituție, astfel cum este dezvoltat în art.8 din Regulamentul activităților comune

ale Camerei Deputaților și Senatului, comisiile speciale comune care au ca scop elaborarea unor propuneri legislative se înființează la inițiativa celor două birouri permanente sau la propunerea a cel puțin o pătrime din numărul deputaților și senatorilor. Având în vedere atribuțiile Comisiei „România 2040”, modul său de înființare este unul contrar dispozițiilor art. 64 alin. (4) din Constituție. Se face referire și la jurisprudența Curții Constituționale prin care s-a stabilit că elaborarea unui proiect de act normativ „nu înseamnă ca însăși Comisia specială să inițieze proiectul/propunerea legislativă, pentru că acesta nu are drept de inițiativă legislativă [a se vedea art. 74 din Constituție și Decizia nr. 474 din 28 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 590 din 3 august 2016, paragraful 36]” (Decizia nr. 828 din 13 decembrie 2017). Având în vedere că în cuprinsul legii criticate nu se regăsește nicio dispoziție referitoare la natura juridică a documentelor prevăzute de art. 8 din legea criticată, dar cu toate acestea, Guvernul este obligat să adopte proiecte de acte normative în vederea aplicării măsurilor prevăzute în Strategia „România 2040”, rezultă că această comisie nu numai că are chiar rol de inițiator al acestor proiecte de acte normative, ceea ce este contrar atât art. 74 alin.(1) din Constituție referitor la dreptul de inițiativă legislativă, cât și jurisprudenței Curții Constituționale, anterior invocată, dar și adoptă aceste proiecte, conferindu-le forță obligatorie.

23. Se mai arată că, potrivit art. 9 alin. (3) din legea criticată, «*Parlamentul, prin comisiile de specialitate, asigură monitorizarea continuă a implementării Strategiei „România 2040”*» Prin această dispoziție, legea dedusă controlului de constituționalitate instituie o nouă formă de control exercitată de Parlament asupra Guvernului, separat de cele prevăzute în mod expres de Constituție. Prin modul vag de formulare, din textul legii nu rezultă cu claritate cum se realizează această „monitorizare continuă” a implementării Strategiei „România 2040” și nici în ce măsură această monitorizare realizată de comisiile permanente nu se suprapune peste formele de control parlamentar prevăzute în mod expres și limitativ de Constituție. Prin conținutul lor, dispozițiile art. 9 alin. (3) din lege atribuie o competență de

control continuă, specifică unor comisii permanente de control, tuturor comisiilor permanente ale Camerei Deputaților și Senatului, aspect care încalcă atât autonomia parlamentară, cât și funcția de control a Parlamentului României.

24. Astfel, neclaritatea textului amintit este contrară atât art.1 alin. (5) din Constituție în componenta sa referitoare la calitatea legii, cât și art. 109 alin. (1), art.111 și art. 112 din Constituție.

(3) *Susținerile privind încălcarea art. 1 alin. (4) și (5), prin raportare la art.102 alin. (1) și art. 138 alin. (2) din Constituție, din perspectiva rolului constituțional al Guvernului*

25. Potrivit art. 3 alin. (1) din legea criticată, *„Strategia România 2040 se elaborează sub directa coordonare a Camerei Deputaților, care asigură conducerea întregului proces”*. Potrivit art. 102 alin. (1) din Constituție, *„Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice”*. În realizarea funcțiilor sale, în conformitate cu art. 11 lit. f) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, acesta *„aprobă strategiile, metodologiile, precum și programele de dezvoltare economică a țării, pe ramuri și domenii de activitate”*. Or, în procesul de elaborare a acestei strategii și a documentelor amintite, singura implicare a Guvernului României constă în desemnarea de către prim-ministru a doi reprezentanți ai acestuia în componența Comisiei „România 2040” și în faptul că această structură consultativă prezintă informări periodice Guvernului, potrivit art. 6 alin. (4) din legea criticată.

26. În același timp, potrivit art. 9 din legea criticată, actualizarea acestei strategii se realizează la un interval de 3 ani, *„în funcție de schimbările din contextul internațional și de evoluțiile socioeconomice interne”*. O astfel de prevedere intră în contradicție atât cu rolul Guvernului prevăzut de art. 102 alin. (1) din Constituție, cât și cu funcția sa de elaborare a strategiilor, în conformitate cu atribuția prevăzută de art. 11 lit. f) din Legea nr. 90/2001. În aceste condiții, programele de guvernare ale Guvernelor investite trebuie să se alinieze Strategiei „România 2040”. În

jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că programul de guvernare este un document politic ce vizează exclusiv raportul constituțional dintre Parlament și Guvern, raport guvernat de dispozițiile art. 61 alin. (1) din Constituție, „*Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării*”, și de cele ale art. 102 alin. (1) din Constituție, „*Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice*” (Decizia nr. 158 din 19 martie 2014, par. 62). În aceeași decizie, Curtea a reținut că „întrucât punerea în aplicare a Programului de guvernare este condiționată de aprobarea de către Parlament, orice modificare a acestuia impune în sarcina Guvernului obligația de a supune dezbaterii forului legislativ noul conținut al Programului”.

27. Așadar, câtă vreme activitatea Guvernului trebuie să fie aliniată cu Strategia „România 2040”, dat fiind faptul că Guvernul are obligația de a emite acte normative în vederea aplicării măsurilor prevăzute în acest document, iar această strategie se actualizează o dată la 3 ani, modul deficitar de redactare a legii criticate poate conduce la un blocaj instituțional. Astfel, Guvernul va fi în situația în care, nevoit fiind să își adapteze programul de guvernare la realitatea socioeconomică a țării, va propune spre aprobare Parlamentului măsuri ce nu sunt aliniate cu Strategia „România 2040”, care se actualizează din 3 în 3 ani. O atare reglementare contravine nu numai rolului Guvernului, ci și dispozițiilor constituționale referitoare la raporturile dintre Parlament și Guvern. Prin prisma argumentelor de mai sus, dispozițiile amintite încalcă art. 102 alin. (1) din Constituție.

28. În al doilea rând, potrivit art.10 din legea criticată, „(1) *La elaborarea proiectului legii bugetului de stat, autoritatea administrației publice centrale responsabilă cu finanțele publice ia în considerare cu prioritate prevederile Strategiei România 2040; (2) Guvernul pune în aplicare programele și proiectele de dezvoltare din Strategia România 2040*”. Conform art. 138 alin. (2) din Legea fundamentală, „*Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și pe cel al*

asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului”. Elaborarea proiectului bugetului public reprezintă una dintre fazele principale ale procesului bugetar public, fiind urmată de aprobarea acestuia, executarea bugetului, încheierea execuției bugetare și aprobarea contului general de execuție bugetară, respectiv controlul execuției bugetului public. Etapa elaborării proiectului bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale cade în sarcina Guvernului, fiind o obligație constituțională consacrată expres. Potrivit art. 18 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice care se referă la rolul Guvernului, din secțiunea a 2-a a capitolului II intitulată *„Competențe și responsabilități în procesul bugetar”*, *„Guvernul asigură realizarea politicii fiscal-bugetare, care ia în considerare perspectivele economice și prioritățile politice cuprinse în Programul de guvernare acceptat de Parlament”*. Așadar, singurul document la care Guvernul trebuie să se raporteze este Programul de guvernare acceptat de Parlament, nicidecum o altă strategie sau un document elaborat de un organism consultativ, cu o natură juridică incertă, cu privire la care, din dispozițiile legii criticate, nu se poate deduce nici dacă acesta este sau nu supus unui vot al Parlamentului. Practic, prin mecanismul instituit de această lege, se creează cadrul elaborării unui document la care Guvernul României trebuie să se alinieze, dar care nu reprezintă un program de guvernare pe baza căruia Parlamentul acordă un vot de încredere Guvernului și care poate fi modificat în condiții incerte, deschizându-se calea unor posibile abuzuri. Impunerea altor limitări în elaborarea proiectului bugetului de stat este una contrară acestei competențe a Guvernului. Mai mult, faptul că legea supusă controlului de constituționalitate menționează doar proiectul legii bugetului de stat și nu face nicio referire la proiectul legii bugetului asigurărilor sociale de stat, demonstrează încă o dată redactarea deficitară și incoerența acestei legi, o strategie de dezvoltare socio-economică a țării implicând, în mod natural, aspecte ce țin de bugetul asigurărilor sociale.

29. În concluzie, prin conținutul său, legea criticată atribuie unui organism consultativ, fără personalitate juridică, cu o durată de funcționare limitată la un an

de zile și care își desfășoară activitatea sub directa coordonare a Camerei Deputaților, o atribuție a Guvernului, cea de a elabora și fundamenta documente strategice pentru dezvoltarea socioeconomică a țării, încălcând principiul separației puterilor în stat prevăzut de art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală și impunând Guvernului obligații suplimentare, contrare art. 138 alin. (2) din Constituție și art. 18 alin. (1) din Legea nr. 500/2002. Astfel, legea contravine aspectelor referitoare la rolul Guvernului în procesul bugetar, fiind contrară și art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit căruia „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

(4) Susținerile privind încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție

30. Se apreciază că întreg conținutul normativ al legii deduse controlului de constituționalitate prezintă o serie de vicii de constituționalitate, începând chiar cu obiectul de reglementare al acestei legi.

31. Astfel, nu este clară natura juridică a Strategiei „România 2040” și a celorlalte documente conexe prevăzute de art. 8 din aceeași lege. Pe de o parte, în lipsa unei adoptări formale a acestor documente, acestea nu se bucură de valoare normativă, prin urmare nu pot produce efecte juridice față de nicio altă autoritate publică, cu atât mai puțin să oblige Guvernul României să adopte proiecte de acte normative în vederea aplicării măsurilor prevăzute în această strategie. Pe de altă parte, în cazul în care rezultatele activității Comisiei „România 2040” sunt proiecte de acte normative, distinct de viciile de procedură menționate anterior cu privire la competența comisiei de a elabora și iniția astfel de propuneri legislative, reglementarea posibilității ca această strategie să fie actualizată de către Comisia Națională de Strategie și Prognoză, în conformitate cu art. 9 din legea criticată, încalcă ierarhia actelor normative și, implicit, principiul supremației Constituției prevăzut de art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală.

32. Se mai arată că sintagma „*cadru instituțional de realizare și asigurare a consensului național*” din cuprinsul art.1 alin.(1) este una lipsită de claritate și precizie. Dintr-o perspectivă democratică, un consens național nu poate fi realizat

efectiv. În cel mai bun caz, un cadru instituțional poate stimula dialogul în vederea alegerii unor abordări ce întrunesc un grad ridicat de susținere, dialog ce se realizează în societate, între cetățeni și actorii politici, între cetățeni și instituții sau la nivel interinstituțional. Sintagma menționată, prin modul deficitar de redactare, poate fi considerată și ca fiind în opoziție cu pluralismul politic, libertatea de conștiință, de exprimare sau cu valorile democratice care sunt repere ale statului de drept, consacrate inclusiv la nivel constituțional. În continuare, este neclar în ce măsură legea criticată poate îndeplini acest obiectiv al realizării consensului național sau măcar al unei dezbateri, în condițiile în care doar art. 6 alin. (1) din lege se referă la dezbateri largi, fiind, la rândul său formulat imprecis pentru a servi în mod real unui astfel de scop.

33. Referitor la redactarea art. 2 alin. (2) din lege se arată că, din modul de formulare, nu rezultă cu claritate modalitatea concretă în care „vor sprijini” sindicatele, patronatele și organizațiile neguvernamentale elaborarea acestei strategii, în condițiile în care legea prevede invitarea lor în Comisia de elaborare a Strategiei ”România 2040”, cu titlu opțional, la decizia forului, element prin care se asigură doar consultarea acestor organisme, în conformitate cu art. 5 alin. (2) din legea criticată. Dincolo de aspectul că însăși consultarea este opțională, pentru respectarea cerințelor de calitate a legii, se apreciază că este necesară clarificarea obligației acestor entități de a sprijini și a modalităților prin care acestea pot acorda un astfel de sprijin.

34. Mai mult, absența unor criterii de selectare a reprezentanților societății civile în scopul invitării lor la lucrările comisiei, absența oricăror detalii din conținutul art.6 alin. (1) cu privire la distribuția regională a dezbaterilor publice, la formatul, la un număr estimativ al acestora lasă fără efect chiar scopul legii, cel de reglementare a cadrului instituțional „de realizare și asigurare a consensului național”.

35. Se mai arată că, potrivit art. 2 alin. (1) din legea criticată, Strategia ”România 2040” *„cuprinde scenarii și politici publice alternative”*, iar în detalierea

acestei norme, art. 7 alin. (2) din lege stabilește atât numărul de scenarii (3 la număr), cât și caracterul acestora („optimist, moderat și pesimist”). Dat fiind faptul că în textul legii nu există dispoziții cu privire la competența decizională în legătură cu utilizarea/ analizarea/evaluarea scenariilor sau politicilor publice alternative ori cu alegerea uneia dintre variante, este neclară posibilitatea de concretizare a acestui mecanism. Astfel, guvernele succesive ar putea ajunge la situația elaborării anuale și, respectiv, a înaintării către Parlament, în vederea aprobării, nu a unui proiect de lege a bugetului de stat, ci a trei proiecte distincte, unul pentru fiecare scenariu. Neclaritatea textului conduce și la imposibilitatea determinării modului în care Guvernul își poate îndeplini obligația de punere în aplicare a Strategiei ”România 2040”, dată fiind existența celor 3 scenarii.

36. Se apreciază că absența oricăror dispoziții cu privire la modul în care proiectele de documente prevăzute la art. 8 din lege dobândesc valoare juridică și devin opozabile altor autorități publice lipsește norma de claritate. De asemenea, lipsa oricăror norme referitoare la planul de acțiune, la responsabilitatea elaborării lui sau măcar a unor referiri privind obligația Guvernului de a elabora un astfel de document într-un anumit termen de la elaborarea Strategiei ”România 2040” lasă fără efect dispozițiile legii criticate.

37. Se mai arată că, potrivit art. 9 alin. (5) din legea criticată, *«în vederea aplicării măsurilor prevăzute în Strategia „România 2040”, Guvernul adoptă, în condițiile legii, proiecte de acte normative»*. Modul de redactare a acestei dispoziții este unul neclar, iar referirea la „proiecte de acte normative” și nu la „acte normative” conduce la concluzia că Guvernul este obligat să înainteze/adopte doar proiecte de lege pentru punerea în practică a măsurilor Strategiei ”România 2040”, nu și acte normative secundare sau terțiare. Aceste aspecte ridică reale probleme de aplicare a legii și încalcă totodată exigențele de calitate ale legii prevăzute de art. 1 alin. (5) din Constituție, așa cum acestea au fost dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale.

38. De asemenea, operațiunea juridică prin care Strategia „România 2040” este actualizată de către Comisia Națională de Strategie și Prognoză este una neclară, nefiind precizată în cuprinsul art. 9 alin. (2) din legea criticată. În acest sens, se constată că lipsesc din lege și rațiunile/criteriile obiective sau subiective/ situațiile concrete ce impun o actualizare a strategiei. Inexistența acestora lasă loc abuzului, lipsind norma de claritate și predictibilitate. În opinia autorului sesizării este, de asemenea, neclar cum un organ de specialitate al administrației publice centrale, Comisia Națională de Strategie și Prognoză, poate asigura secretariatul unui organism consultativ al Camerei Deputaților. Atribuirea unui asemenea rol Comisiei Naționale de Strategie și Prognoză nu numai că lipsește norma de claritate, în prezența unor reglementări incomplete, dar încalcă în mod direct și principiul separației puterilor în stat prevăzut de art. 1 alin. (4) din Constituție. Toate aceste neclarități și redactări lipsite de precizie din cuprinsul actului normativ sunt contrare art. 1 alin. (5) din Constituție în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii.

39. În considerarea argumentelor expuse, se solicită Curții Constituționale să admită sesizarea și să constate că Legea pentru elaborarea și actualizarea Strategiei naționale pe termen lung „România 2040” este neconstituțională în ansamblul său.

40. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizările au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

41. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis punctul său de vedere în Dosarul nr. 715 A/2019, cu Adresa nr.2/3497 din 18 aprilie 2019, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3030 din 18 aprilie 2019, prin care apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

42. În ceea ce privește **criticile prin raportare la art.1 alin. (4) și art. 104 alin.(1) din Constituție**, motivate prin aceea că elaborarea și actualizarea unei strategii naționale pe termen lung pot fi realizate doar de către Guvern, se arată că, în sistemul constituțional românesc, Parlamentul dispune de plenitudine de

competență în materie de legiferare, în timp ce Guvernul exercită această competență delegată numai în condițiile strict prevăzute de Constituție. Sub acest aspect sunt invocate normele constituționale care configurează rolul Parlamentului, precum și jurisprudența Curții Constituționale în aplicarea principiului separației și echilibrului puterilor în stat (Decizia nr. 1.221 din 12 noiembrie 2008) și, respectiv, prin care se definește conceptul de "lege" (Decizia nr. 63 din 8 februarie 2017). Competența originară a Guvernului, autoritate executivă, este prevăzută în art.108 alin.(2) din Constituție și privește organizarea executării legilor, acte de reglementare primară, prin emiterea de hotărâri, acte normative de reglementare secundară. Hotărârile se adoptă întotdeauna în baza legii și asigură aplicarea sau aducerea la îndeplinire a legilor. În sistemul constituțional român, regula este aceea că Guvernul nu dispune de dreptul de reglementare primară a relațiilor sociale, ci doar de dreptul de a adopta legislația secundară.

43. Se apreciază că nu poate fi reținută nici susținerea autorilor sesizării potrivit căreia delegarea competenței de elaborare a unei strategii naționale pe termen lung încalcă competența Guvernului de realizare a politicii interne și externe, întrucât proiectul de lege este inițiat chiar de către Guvern, iar forma adoptată și dedusă controlului de constituționalitate nu prezintă o configurație normativă deosebită prin raportare la cea înaintată inițial în procedura legislativă.

44. Referitor la argumentele care, în opinia autorilor, ar susține **neconformitatea legii, în ansamblul său, cu dispozițiile art. 76 alin. (1) din Constituție, ca urmare a derogării de la prevederile art. 1 alin. (5) lit. a) și b) din Legea nr. 90/2001** privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, se apreciază că nu sunt concludente, întrucât în actul normativ adoptat nu sunt instituite mecanisme specifice tehnicii legislative la redactarea normelor juridice derogatorii, iar soluțiile legislative prevăzute nu cuprind reguli diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie referitoare la organizarea Guvernului. Prin legea adoptată nu sunt instituite reglementări paralele cu unele existente în dreptul pozitiv național care ar imprima caracterul derogatoriu chiar și fără utilizarea

formulei specifice tehnicii legislative amintite. Pe cale de consecință, se opinează că, în absența derogării exprese sau implicite de la dispoziții ale Legii nr. 90/2001, cu modificările și completările ulterioare, actul normativ dedus controlului de constituționalitate nu reglementează în materia specifică organizării Guvernului, consacrată ca fiind organică prin dispozițiile art. 73 alin. (3) lit. e) din Constituția României, republicată. De asemenea, confirmarea ipotezelor avute în vedere de autorii sesizării sub aspectul caracterului legii sau referitoare la instituirea derogărilor nu poate fi reținută nici din parcurgerea avizului emis de către Consiliul Legislativ, în calitate a acestuia de organ consultativ de specialitate al Parlamentului, potrivit art. 79 alin. (1) din Constituția României, republicată, cu care inițiativa legislativă a fost înaintată în procedura parlamentară, la prezentarea implicațiilor noii reglementări asupra legislației în vigoare nefiind evidențiate aspectele prezentate în sesizare. Astfel, se apreciază că Parlamentul și-a exercitat prerogativele legislative în spiritul loialității constituționale între instituțiile fundamentale, fără afectarea bunei funcționări a Guvernului, comportament fidel principiului separației puterilor în stat.

45. Cât privește **criticile referitoare la lipsa de claritate a dispozițiilor art. 1 din Legea privind elaborarea și actualizarea Strategiei naționale pe termen lung „România 2040”, iar, pe cale de consecință neconformitatea acestora cu prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție**, se arată că nu pot fi acceptate, întrucât actul normativ dedus controlului de constituționalitate respectă, în ansamblul său, cerințele privind claritatea, precizia și previzibilitatea normelor juridice. Este clar întrucât în conținutul său nu se regăsesc pasaje obscure sau soluții normative contradictorii, este precis, fiind redactat într-un stil specific normativ dispozitiv, care prezintă norma instituită fără explicații sau justificări, prin folosirea cuvintelor în înțelesul lor curent din limba română. Conceptele și noțiunile utilizate sunt configurate în concordanță cu dreptul pozitiv, iar stabilirea soluțiilor normative este departe de a fi ambiguă, acestea fiind redacte previzibil și univoc, cu respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă la elaborarea

actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Se apreciază că argumentele prezentate de autori adaugă ipoteze circumstanțiale din perspectivă interpretativă, care excedează intenției avute în vedere de Guvern și confirmate de Parlament prin legea adoptată, iar pe cale de consecință, nu pot fi reținute ca fiind relevante în speță. Prin urmare, neîncălcând niciuna dintre prevederile cadrului normativ referitor la tehnica legislativă pentru elaborarea actelor normative, dispozițiile criticate sunt constituționale prin raportare la prevederile art. 1 alin.(3) și (5) din Constituție.

46. Având în vedere considerentele expuse, se apreciază că sesizarea de neconstituționalitate formulată este neîntemeiată sub aspectul incidenței și temeiniciei argumentelor invocate, actul normativ supus controlului de contencios constituțional fiind în concordanță cu Legea fundamentală, iar pe cale de consecință se propune respingerea sesizării.

47. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis punctul său de vedere în Dosarul nr. 1022 A/2019 cu adresa nr.2/3814 din 6 mai 2019, înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.3479 din 6 mai 2019, prin care apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

48. Referitor la **criticile prin raportare la art. 61 alin. (2) și art. 75 alin. (1) din Constituție**, care consacră principiul bicameralismului, se arată că, potrivit Deciziei Curții Constituționale nr. 1.093 din 15 octombrie 2008, în dezbaterea unei inițiative legislative Camerele au un drept propriu de decizie, judecătorul constituant reținând considerente care sprijină constituționalitatea legii criticate, din perspectiva procedurii legislative urmate, întrucât fiecare dintre cele două Camere ale Parlamentului s-a exprimat cu privire la aceeași inițiativă legislativă, potrivit competențelor și cu respectarea regulamentelor parlamentare. Curtea Constituțională a stabilit că aplicarea principiului bicameralismului nu poate avea ca efect „deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate [...] în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului sau

propunerii legislative (și, practic, conținutul normativ al viitoarei legi), ceea ce are drept consecință faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu va avea posibilitatea să modifice ori să completeze legea adoptată de Camera de reflecție, ci doar posibilitatea de a o aproba sau de a o respinge”. Sub aceste aspecte, „este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor; prin urmare, lipsirea Camerei decizionale de competența sa de a modifica sau de a completa legea astfel cum a fost adoptată de Camera de reflecție, deci de a contribui la procesul de elaborare a legilor, ar echivala cu limitarea rolului său constituțional și cu acordarea unui rol preponderent Camerei de reflecție în raport cu cea decizională în procesul de elaborare a legilor. Într-o atare situație, Camera de reflecție ar elimina posibilitatea Camerei decizionale de a conlucra la elaborarea actelor normative, aceasta din urmă putând doar să își exprime prin vot poziția cu privire la propunerea sau proiectul de lege deja adoptat de Camera de reflecție, ceea ce este de neconceput.” De asemenea, prin Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, Curtea Constituțională a statuat faptul că „dezbaterea parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului nostru bicameral”. Din analiza comparată a documentelor privind inițierea și derularea procedurii legislative, a formei adoptate de Senat, ca primă Cameră sesizată, și a celei adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, rezultă că această exigență a fost respectată.

49. Pornind de la principiul derivat din prevederile art. 61 alin. (2) și ale art. 75 alin. (3) din Constituție, potrivit căruia legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, se apreciază că modificările aduse la Camera Deputaților nu se circumscriu criteriilor esențiale stabilite de Curtea Constituțională pentru determinarea cazurilor în care, prin procedura legislativă derulată, se încalcă principiul bicameralismului. Prin raportare la forma adoptată de prima Cameră sesizată, legea dedusă controlului de constituționalitate conține același număr de

articole, iar intervențiile legislative realizate sub forma amendamentelor admise la Camera decizională nu reprezintă soluții normative care, sub aspectul fondului reglementării, se îndepărtează considerabil de conceptele edictate de către Senat. Se apreciază că admiterea argumentației autorului sesizării ar putea avea ca principală consecință eliminarea rolului de Cameră de reflecție al Senatului, în sensul că acesta ar stabili definitiv conținutul normativ al proiectului de lege, cu rezultatul ca cea de-a doua Cameră, Camera Deputaților, în calitatea sa de Cameră decizională în materie, nu ar putea avea posibilitatea să modifice sau să completeze legea în speța dedusă controlului de constituționalitate, ci doar de a o aproba ori respinge.

50. Cu privire la **motivele de neconstituționalitate intrinsecă, prin raportare la dispozițiile art. 1 alin. (4) și (5), art. 61, art. 64 alin. (4), art. 74 alin. (1), art.109 alin.(1), art. 111 și art. 112 din Constituție**, referitoare la prerogativele constituționale ale Parlamentului, se apreciază că, în condițiile în care prevederile art. 61 alin. (1) din Constituție stabilesc rolul Parlamentului de „*organ reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării*”, competența de legiferare a acestuia cu privire la un anumit domeniu nu poate fi limitată dacă legea astfel adoptată respectă exigențele Legii fundamentale. Opțiunea legiuitorului ca Strategia „România 2040” să se elaboreze sub directa coordonarea a Camerei Deputaților, iar în acest sens să înființeze un organism consultativ, fără personalitate juridică, cu atribuții în respectivul domeniu, nu afectează în mod expres relații sociale sau instituții fundamentale prevăzute de Constituția României. Contrar susținerile autorului, interpretarea soluțiilor normative, prin care este stabilită competența Comisiei ”România 2040”, care să conducă la concluzia că „rolul său este cel de elaborare a unor proiecte asimilate celor de acte normative” este în dezacord chiar cu dispozițiile articolului care dispune înființarea sa, potrivit căroră „*pentru elaborarea Strategiei «România 2040» se înființează Comisia «România 2040», organism consultativ, fără personalitate juridică (...)*” [art. 3 alin. (2)]. În continuare, felul în care sunt configurate atribuțiile organismului și mecanismele

specifice desfășurării activităților prevăzute nu imprimă caracterul unei „comisii speciale comune care are ca scop elaborarea unor propuneri legislative”, această competență nefiind prevăzută expres sau implicit, iar, pe cale de consecință, nu reprezintă o încălcare a prevederilor art. 74 alin. (1) din Constituția României, republicată.

51. De asemenea, este criticată și susținerea potrivit căreia prin art. 9 alin.(3) din lege se instituie „o competență de control continuă, specifică unor comisii permanente de control, tuturor comisiilor permanente ale Camerei Deputaților și Senatului”. Reglementarea monitorizării implementării Strategiei „România 2040” prin comisiile de specialitate nu este urmată de dezvoltarea unor ipoteze juridice care să prevadă consecințele unei eventuale neconcordanțe a conduitei Guvernului cu obiectivele stabilite în respectivul document, ci reprezintă o dezvoltare la nivel infraconstituțional a dispozițiilor art. 111 alin. (1) din Legea fundamentală, potrivit căroră „*Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile cerute de [...] comisiile parlamentare*”.

52. Se apreciază că nu pot fi reținute nici **argumentele de neconformitate intrinsecă a legii cu dispozițiile art. 1 alin. (4) și (5), art. 102 alin. (1) și ale art.138 alin.(2) din Constituția României**, din perspectiva rolului constituțional al Guvernului, întrucât, potrivit Deciziei Curții Constituționale nr. 1.221 din 12 noiembrie 2008 „art. 1 alin. (4) din Constituție a instituit principiul separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale ceea ce presupune, pe de o parte, că niciuna dintre cele trei puteri nu poate interveni în activitatea celorlalte puteri, iar pe de altă parte, presupune controlul prevăzut de lege asupra actelor emise de fiecare putere în parte”. Doctrina constituțională recunoaște cele trei puteri în stat: puterea legislativă, care creează și modifică legea, puterea executivă, care execută și impune legea, și puterea judecătorească, ce interpretează și aplică legea. Preeminența dreptului presupune ca aceste puteri să-și exercite prerogativele independent una față de cealaltă, întrucât funcțiile lor trebuie să fie distincte: cei care

crează legea nu trebuie să se implice în aplicarea ei, cei care o execută nu trebuie să se implice în crearea sau interpretarea ei, iar cei care interpretează și aplică legea nu trebuie să se implice în crearea sau modificarea ei.

53. Prevederile art. 61 alin. (1) din Constituție conferă Parlamentului calitatea de unică autoritate legiuitoare a țării, iar în virtutea acestui monopol legislativ Parlamentul este singura autoritate publică care adoptă legi. Potrivit Deciziei Curții Constituționale nr. 63 din 8 februarie 2017, conceptul de «lege» se definește prin raportare la două criterii: cel formal sau organic și cel material. Potrivit primului criteriu, legea se caracterizează ca fiind un act al autorității legiuitoare, ea identificându-se prin organul chemat să o adopte și prin procedura ce trebuie respectată în acest scop. Criteriul material are în vedere conținutul reglementării, definindu-se în considerarea obiectului normei, respectiv a naturii relațiilor sociale reglementate, sub acest aspect Parlamentul având plenitudine de legiferare. Din analiza dispozițiilor constituționale menționate rezultă că în sistemul constituțional românesc Parlamentul dispune de plenitudine de competență în materie de legiferare, în timp ce Guvernul exercită această competență delegată numai în condițiile strict prevăzute de Constituție. Competența originară a Guvernului, autoritate executivă, este prevăzută în art. 108 alin. (2) din Constituție și privește organizarea executării legilor, acte de reglementare primară, prin emiterea de hotărâri, acte normative de reglementare secundară.

54. De asemenea, se opinează că nu pot fi reținute susținerile autorului sesizării potrivit cărora delegarea competenței de elaborare a unei strategii naționale pe termen lung încalcă competența Guvernului de realizare a politicii interne și externe, , întrucât proiectul de lege este inițiat chiar de către Guvern, forma adoptată și dedusă controlului de constituționalitate neprezentând o configurație normativă deosebită prin raportare la cea înaintată inițial în procedura legislativă.

55. Sub aspectul **motivelor de neconstituționalitate intrinsecă vizând lipsa de claritate** a dispozițiilor Legii privind elaborarea și actualizarea Strategiei naționale pe termen lung „România 2040”, iar pe cale de consecință neconformitatea

acestora cu prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție, se apreciază că nu pot fi acceptate întrucât actul normativ dedus controlului de constituționalitate respectă în ansamblul său cerințele privind claritatea, precizia și previzibilitatea normelor juridice.

56. Referitor la criticile vizând lipsa de previzibilitate, se menționează practica Curții Europene a Drepturilor Omului în Cauza *Hertel contra Elveției*, prin care se reține că legea nu trebuie neapărat să fie însoțită de certitudini absolute. Certitudinea, chiar dacă este de dorit, este dublată uneori de o rigiditate excesivă, or dreptul trebuie să știe să se adapteze schimbărilor de situație. Legea internă pertinentă care înglobează atât dreptul scris, cât și pe cel nescris trebuie să fie formulată cu o precizie suficientă, să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat (Cauza *Wingrove contra Marii Britanii*). Potrivit punctului de vedere exprimat, argumentele prezentate de autor adaugă ipoteze circumstanțiale din perspectivă interpretativă care excedează atât intenției avute în vedere de Guvern și confirmate de Parlament prin legea adoptată, cât și jurisprudenței amintite, iar, pe cale de consecință, se apreciază că nu pot fi reținute ca fiind relevante în speță.

57. Având în vedere considerentele expuse, se apreciază că actul normativ supus controlului de contencios constituțional este în concordanță cu Legea fundamentală și se propune respingerea obiecției de neconstituționalitate.

58. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere în Dosarul nr.1022 A/2019, cu Adresa nr.5/2554/2019 înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 3928 din 16 mai 2019, prin care apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

59. Se apreciază, mai întâi, cu privire la **obiectul de reglementare preconizat**, că legea criticată ”reprezintă mai degrabă un document cu o conotație politică-strategică, ce implică un consens național”. Ca urmare, față de jurisprudența Curții Constituționale și având în vedere intenția de reglementare proclamată, se poate pune în discuție dacă aceasta prezintă caracter normativ, element ce ține de esența legii, ca act juridic al Parlamentului.

60. Referitor la **criticile punctuale formulate de autorul sesizării**, se apreciază că **nu poate fi reținută încălcarea principiului bicameralismului**, întrucât, din analiza comparativă a documentelor privind inițierea și desfășurarea procesului legislativ în cauză, reiese că modificările operate de Camera Deputaților față de forma legii adoptată de Senat nu sunt de natură a imprima nici deosebiri majore de conținut juridic față de forma legii adoptată de Senat și nici o configurație deosebită, semnificativ diferită față de cea a proiectului de lege în forma adoptată de Senat. Se invocă jurisprudența Curții Constituționale prin care aceasta a statuat asupra principiului bicameralismului.

61. Cât privește **motivele de neconstituționalitate intrinsecă**, se apreciază, de asemenea, că nu pot fi reținute. A fost pe deplin respectat rolul Parlamentului, câtă vreme legea a fost adoptată de acesta, cu respectarea principiului bicameralismului. Dovada în acest sens este dată chiar de art.9 alin.(3) din lege, referitor la monitorizarea continuă a implementării Strategiei "România 2040" de către Parlament. Prin conținutul preconizat al strategiei menționate, aceasta reprezintă un document cu o conotație economico-socială, cuprinzând politici publice strategice ce ar trebui implementate, ținând cont de principiile dezvoltării durabile. Ca urmare «în niciun caz Strategia "România 20140" nu prezintă trăsăturile unei legi, ca act juridic al Parlamentului, pentru a pune în discuție incidența art.61 din Constituție în ceea ce privește adoptarea sa.» Din această perspectivă, Guvernul își exprimă dezacordul față de afirmația în sensul că rolul Comisiei "România 2040" este cel de elaborare a unor proiecte asimilate celor de acte normative. Totodată, se consideră "deplasată paralela între această Comisie și comisiile pe care fiecare Cameră a Parlamentului le poate constitui în condițiile art.64 alin.(4) din Constituție, natura, rolul și funcțiile acestora fiind fundamental diferite".

62. Tot astfel, a fost respectat rolul Guvernului, întrucât doi reprezentanți ai săi, desemnați de prim-ministru, fac parte din Comisia "România 2040". În vederea aplicării strategiei menționate, Guvernul urmează să adopte proiectele de acte

normative necesare și tot Guvernul va pune în aplicare programele și proiectele de dezvoltare din Strategie, toate aceste atribuții dând expresie rolului Guvernului consacrat de art.102 alin.(1) din Constituție. Din această perspectivă, se consideră că nu poate fi reținută nici critica autorului sesizării, potrivit căreia legea analizată ar impune Guvernului obligații suplimentare, contrare art.138 alin.(2) din Constituție.

63. În opinia Guvernului, nu poate fi reținută nici pretinsa încălcare a art.1 alin.(5) din Constituție, întrucât dispozițiile legii criticate îndeplinesc criteriile de claritate, previzibilitate și predictibilitate, astfel cum au fost statuate în jurisprudența Curții Constituționale, precum și a Curții Europene a Drepturilor Omului.

64. **Președintele Senatului** nu a transmis Curții Constituționale punctul său de vedere.

65. La termenul de judecată stabilit pentru data de 22 mai 2019, Curtea a amânat dezbaterile pentru 28 mai 2019, când, având în vedere cererea de întrerupere a deliberărilor pentru o mai bună studiere a problemelor ce formează obiectul cauzei, a amânat pronunțarea pentru 6 iunie 2019. La această dată, având în vedere obiectul sesizărilor de neconstituționalitate, în temeiul art.139 din Codul de procedură civilă, coroborat cu art.14 din Legea nr.47/1992, Curtea a dispus conexarea Dosarului nr.1022 A/2019 la Dosarul nr.715A/2019, care a fost primul înregistrat și a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând obiecțiile de neconstituționalitate, punctele de vedere al președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

66. Curtea a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, art.10, art.15 și art.18 din Legea nr.47/1992, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

67. Curtea reține în acest sens că sesizarea ce formează obiectul Dosarului nr.715 A/2019 a fost formulată de un număr de 80 de deputați aparținând Grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal, Uniunii Salvați România și Partidul Mișcarea Populară, titulari ai dreptului de sesizare a Curții Constituționale, în conformitate cu prevederile art.146 lit.a) din Constituție fiind un număr de cel puțin 50 de deputați. Sesizarea ce formează obiectul Dosarului nr.1022 A/2019 a fost formulată de Președintele României, titular al dreptului de sesizare a Curții Constituționale, în conformitate cu prevederile art.146 lit.a) din Constituție. Obiectul sesizărilor se încadrează în competența Curții, delimitată de textele mai sus menționate, acesta vizând Legea privind elaborarea și actualizarea Strategiei naționale pe termen lung „România 2040”, adoptată de Parlament, dar nepromulgată. În ceea ce privește termenul de sesizare, se constată că, potrivit fișelor legislative, legea criticată a fost adoptată în data de 20 martie 2019 de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, în data de 25 martie 2019 a fost depusă la secretarul general al Camerei pentru exercitarea dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar în data de 30 martie 2019 a fost trimisă la promulgare. Sesizarea de neconstituționalitate a deputaților a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 29 martie 2019, iar cea a Președintelui României în data de 18 aprilie 2019, așadar în cadrul termenului stabilit de art.77 alin.(1) din Constituție. Rezultă, așadar, că sesizările sunt admisibile sub toate cele trei aspecte ce privesc legalitatea sesizării.

68. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea privind elaborarea și actualizarea Strategiei naționale pe termen lung „România 2040”, criticată atât sub aspectul neconstituționalității extrinseci, cât și intrinseci.

69. **Dispozițiile constituționale invocate** în sesizarea formulată de cei 80 de deputați sunt cuprinse în art.1 alin.(3), (4) și (5) din Constituție potrivit căroră ”(3) *România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor*

democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989 și sunt garantate. (4) Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale. (5) În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.”, art.76 alin.(1), potrivit căruia ”Legile organice și hotărârile privind regulamentele camerelor se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere” și art.102 alin.(1), potrivit căruia ”Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice.”

Dispozițiile constituționale invocate în sesizarea formulată de Președintele României sunt cuprinse în art. 1 alin. (4) și (5), precitate, art. 61 – *Rolul și structura (Parlamentului)*, art. 64 alin. (4), potrivit cărora ”*Fiecare Cameră își constituie comisii permanente și poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale.*”, art. 74 alin. (1), care enumeră titularii dreptului de inițiativă legislativă, art.75 alin.(1) privind ordinea de sesizare a Camerelor, art. 102 alin. (1), precitat, art. 109 alin.(1), potrivit căruia ”*Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia*”, art. 111- *Informarea Parlamentului*, art. 112 - *Întrebări, interpelări și moțiuni simple*, și art. 138 alin. (2), potrivit căruia ”*Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și pe cel al asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului.*”

70. **Examinând criticile de neconstituționalitate** formulate, și având în vedere că în motivarea sesizărilor de neconstituționalitate au fost formulate deopotrivă critici de neconstituționalitate extrinsecă și de neconstituționalitate intrinsecă, Curtea va proceda la analiza lor în această ordine, dând prioritate, în cadrul lor, în ceea ce privește ordinea de analiză, criticilor care se regăsesc în ambele sesizări.

(1) Motive de neconstituționalitate extrinsecă. Susținerile privind încălcarea prevederilor art.61 alin. (2) și ale art. 75 alin.(1) din Constituție

71. În sesizarea formulată de Președintele României sunt identificate, în mod expres, motive de neconstituționalitate extrinsecă a legii, respectiv încălcarea în procedura de adoptare a acesteia a principiului bicameralismului consacrat de textele constituționale mai sus menționate, astfel cum au fost interpretate în jurisprudența Curții Constituționale. Examinarea acestora presupune analiza parcursului legislativ al legii criticate și compararea formelor pe care aceasta le-a avut de la momentul inițierii și până la momentul adoptării.

Parcursul legislativ al legii criticate

72. Potrivit fișelor legislative disponibile pe paginile de internet ale Senatului și, respectiv, Camerei Deputaților, **inițiatorul proiectului de lege este Guvernul**. Proiectul a fost înregistrat pentru dezbatere la Senat, prima Cameră sesizată, în data de 23 mai 2018, iar în data de 29 mai 2018 a fost prezentat în Biroul Permanent. În forma inițiatorului, proiectul de lege este structurat în trei titluri având un număr de 11 articole.

73. Potrivit **expunerii de motive**, elaborarea acestei legi a fost determinată de necesitatea ca evoluția pe termen lung a României să aibă o programare strategică, *”astfel încât politicile economice și sociale implementate să valorifice potențialul și avantajele comparative ale țării noastre”*. Se mai arată că, *”în vederea asigurării reprezentativității și consensului național Strategia «România 2040» va fi elaborată sub egida Parlamentului, care va sigura conducerea și coordonarea întregului proces”*. Schimbările preconizate, reflectate în textul legii, constau, în esență, în înființarea în vederea elaborării strategiei menționate, a Comisiei ”România 2040”, organism consultativ, fără personalitate juridică, având ca atribuții principale pregătirea proiectului de strategie, fundamentarea acesteia, realizarea de scenarii de dezvoltare și armonizare și integrarea contribuțiilor instituțiilor publice, a partidelor și organizațiilor neguvernamentale. Această Comisie este condusă de președintele Camerei Deputaților și este alcătuită din reprezentanți ai Guvernului

României, Președinției României, ai partidelor parlamentare, ai comisiilor de specialitate din Senat și Camera Deputaților, ai Academiei Române, ai Consiliului de Programare Economică și ai Comisiei Naționale de Strategie și Prognoză, personalități ale științei, din mediul academic și universitar, desemnați de conducerea Comisiei "România 2040", la propunerea Consiliului de Programare Economică. Activitatea Comisiei se va finaliza cu proiectul unor documente, respectiv: declarația politică de asumare a Strategiei naționale pe termen lung "România 2040", Strategia națională pe termen lung "România 2040", prognozele și scenariile de dezvoltare, precum și detalierea acestora sub forma unui raport de fundamentare, propuneri de actualizare a strategiilor sectoriale și principalelor politici publice necesare pentru implementarea Strategiei "România 2040". Se mai stabilește că Strategia "România 2040" se va actualiza în funcție de schimbările din contextul internațional și de evoluțiile economic-sociale interne, la un interval de 3 ani, actualizarea realizându-se de Comisia Națională de Strategie și Prognoză și fiind prezentată Guvernului și Parlamentului după avizarea de către Consiliul de Programare Economică.

74. În data de 27 iunie 2018 proiectul a fost adoptat de Senat, **cu un singur amendament admis, ca urmare a observațiilor din avizul Consiliului Legislativ.** Astfel, art.4 alin.(3) din proiect a fost modificat sub aspectul perioadei de desfășurare a activității Comisiei "*România 2040*".

75. Proiectul a fost prezentat în Biroul permanent al Camerei Deputaților în data de 3 septembrie 2018, iar după parcurgerea procedurii de avizare și dezbateră, a fost adoptat în data de 20 martie 2019, **cu un număr de 15 amendamente admise.** Față de aceste amendamente, în sesizarea formulată se susține că s-au realizat intervenții "care se îndepărtează în mod substanțial de voința inițiatorului și reprezintă modificări majore ale conținutului formei inițiale a propunerii legislative", cu încălcarea principiului bicameralismului.

Principiul bicameralismului în jurisprudența Curții Constituționale

76. Curtea Constituțională a dezvoltat prin deciziile sale o veritabilă ”doctrină” a bicameralismului și a modului în care acest principiu este reflectat în procedura de legiferare. Astfel, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră (Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 13 aprilie 2017, paragraful 53). Ca urmare, dezbateră parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, modificările și completările pe care Camera decizională le aduce proiectului de lege sau propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului [Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 30 aprilie 2008, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 53].

77. Curtea a stabilit **două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului:** pe de o parte, existența unor **deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului** și, pe de altă parte, **existența unei configurații semnificativ diferite** între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea celor două criterii este de natură a afecta principiul care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea

I, nr. 905 din 20 decembrie 2011, Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 161 din 3 martie 2017, paragraful 29, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 54).

78. Stabilind limitele principiului bicameralismului, Curtea a apreciat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect deturnarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate. Este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor (Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 55). Bicameralismul nu înseamnă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice. Art.75 alin. (3) din Constituție, folosind sintagma "*decide definitiv*" cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat că, în acest caz, Camera decizională nu poate, însă, modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator. (Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, sau Decizia nr. 89 din 28 februarie 2017, paragraful 56).

79. Așa fiind, **modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră.** Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului (a se vedea în acest sens Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008 sau Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, paragraful 28). Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, drept care autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu

poate fi adoptată de către o singură Cameră (Decizia nr. 1.029 din 8 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 720 din 23 octombrie 2008, Decizia nr. 3 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 71 din 29 ianuarie 2014, Decizia nr. 355 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 509 din 8 iulie 2014, paragraful 38, Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, paragraful 39, Decizia nr. 765 din 14 decembrie 2016, paragraful 29, sau Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, paragraful 32).

Examinarea legii criticate prin prisma principiului bicameralismului

80. Văzând parcursul legislativ al legii criticate, Curtea constată că în Camera Deputaților **legea a fost modificată substanțial** față de forma inițiatorului și, respectiv, forma adoptată de Senat, fiind admise amendamente la toate cele 11 articole ale proiectului. Această modificare de ordin cantitativ, care nu ar fi de natură, în sine, să determine neconstituționalitatea legii, este dublată însă de o **modificare de concepție/viziune/filosofie a reglementării**.

81. Astfel, s-a modificat definiția Strategiei „România 2040”, făcându-se referire la atingerea obiectivelor acestei strategii, fără însă a se realiza o legătură între procesul de elaborare și cel de implementare a acestui document. A fost, de asemenea, înlocuită sintagma „*consens național*”, cu cea de „*dezbatere națională*” din art.2 alin.(1), apreciindu-se că „sensul strict al noțiunii este greu de atins”, iar adevăratul scop al elaborării Strategiei „România 2040” este ca aceasta să fie „rezultatul unor dezbateri naționale”. Or, potrivit expunerii de motive, dezbaterile publice „*sub forma unor forumuri naționale*” erau preconizate „*în vederea asigurării consensului național și a validării direcțiilor de dezvoltare*”. Potrivit art.6 alin.(1) din lege însă, astfel cum a fost modificat în Camera decizională, scopul acestor dezbateri este acela al asigurării „*transparenței decizionale și a validării direcțiilor de dezvoltare*”. De asemenea, este schimbată coordonarea/conducerea procesului de elaborare a Strategiei „România 2040”, în sensul că aceasta nu mai revine Parlamentului, ci doar Camerei Deputaților. În motivarea amendamentului se

arată că «se are în vedere legătura dintre atribuția de coordonare și instituția care asigură conducerea Comisiei "România 2040"». În acest mod însă, se schimbă concepția inițiatorului, menținută și de Senat. Astfel, scopul conducerii coordonării și coordonării procesului de elaborare a Strategiei "România 2040" de către Parlament a fost acela de asigurare a *"reprezentativității și consensului național"*, iar nu doar de organizare a unui cadru formal de funcționare a Comisiei nou-constituită. Corelativ, se stabilește că membrii Comisiei "România 2040" sunt numiți prin hotărâre a Camerei Deputaților, conform nominalizărilor prevăzute la alin.(1) al art.5 astfel cum a fost modificat, ceea ce determină ca, practic, tot procesul de elaborare a Strategiei și a celorlalte documente prevăzute la art.8 din lege să se realizeze în cadrul Camerei Deputaților. Dacă, în sine, o astfel de coordonare ar putea fi justificată de faptul că respectiva Comisie funcționează la Camera Deputaților, așa cum rezultă din punctul de vedere comunicat în cauză de președintele acestei Camere, stabilirea acestei coordonări exclusiv în Camera decizională, contrar voinței exprimate de inițiator și însușite de Camera de reflecție, este contrară logicii principiului bicameralismului.

82. O altă categorie de modificări operate în Camera decizională (menționate de autorii sesizărilor în contextul criticilor de neconstituționalitate intrinsecă), vizează introducerea de obligații pentru Guvern, care nu se regăsesc în forma inițiată de Guvern și nici în cea adoptată de Senat. Astfel, la art.9 se introduce alin.(5), potrivit căruia *«În vederea aplicării măsurilor prevăzute în Strategia „România 2040”, Guvernul adoptă, în condițiile legii, proiecte de acte normative»*, iar la art.10 se introduce alin.(2), potrivit căruia *«Guvernul pune în aplicare programele și proiectele de dezvoltare din Strategia "România 2040"»*. Se motivează că, întrucât această strategie urmează să stabilească direcțiile de dezvoltare ale României pe următorii 20 de ani, prevederile sale trebuie să se regăsească în proiecte de acte normative, respectiv trebuie avute în vedere în Programul de guvernare. Fără a contesta logica acestei motivări (sub aspectul necesității punerii în practică a Strategiei „România 2040” după ce aceasta va fi aprobată), Curtea constată că

dispozițiile nou-introduse excedează intenției inițiatorului, însușită de Camera de reflecție, și anume aceea de a promova o lege care să asigure cadrul elaborării unor proiecte de acte, inclusiv a proiectului de strategie menționat. Stabilirea printr-o astfel de lege a obligațiilor ce vor reveni autorităților publice, în speță Guvernului, presupune a conferi și o anumită valoare juridică actelor/documentelor adoptate. Or, potrivit art.8 din legea criticată, acestea sunt doar proiecte, și niciun alt text din lege nu se referă la modalitatea în care vor fi aprobate/vor căpăta forță juridică obligatorie. Astfel fiind, introducerea unor obligații ale Guvernului în raport cu acestea este străină scopului și cadrului general al reglementării.

83. În concluzie, din analiza comparată a documentelor privind inițierea și desfășurarea procesului legislativ în cauză, respectiv a proiectului de lege depus de Guvern, a formei adoptate de Senat, ca primă Cameră sesizată, și a celei adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, se **constată că există deosebiri majore de conținut, precum și o configurație semnificativ diferită între forma inițiatorului și a primei Camere sesizate, pe de o parte, și forma adoptată de cea de-a doua Cameră, pe de altă parte.** Este vorba despre **scopul reglementării** (conceperea unui cadru instituțional pentru a asigura consensul național în privința evoluției pe termen lung a României, care s-a transformat într-un cadru de dezbateri, fără a rezulta însă cu claritate valoarea acestor dezbateri în economia proiectelor adoptate de Comisia constituită), **coordonarea/conducerea procesului de elaborare a proiectului documentului de politici publice și celor aferente** (restrâns de la Parlament la Camera Deputaților), **instituirea de obligații pentru Guvern, așadar, implicit, conferirea de efecte juridice obligatorii unor proiecte de acte cu care se finalizează activitatea Comisiei "România 2040"** (în sensul că apar reglementate expres obligații ale Guvernului în aplicarea unui document care, potrivit celorlalte dispoziții ale legii, ar fi doar în stadiu de proiect). Astfel fiind, **Curtea constată încălcarea principiului bicameralismului, cu consecința neconstituționalității legii în ansamblul său.**

(2) Motive de neconstituționalitate intrinsecă

84. În cadrul motivelor de neconstituționalitate intrinsecă se detașează, ca fiind comune ambelor sesizări de neconstituționalitate, criticile referitoare la **încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție**, determinată de lipsa de claritate a dispozițiilor cuprinse în lege. Curtea le va analiza cu precădere, dată fiind legătura cu considerentele reținute în privința încălcării principiului bicameralismului, precum și consecința în ipoteza în care se va constata că sunt întemeiate.

85. În acord cu susținerile consemnate în sesizările formulate, Curtea constată că **redactarea legii configurează un regim juridic confuz al naturii juridice/regimului juridic al Comisiei "România 2040", al Strategiei „România 2040” și, în ansamblu, al tuturor documentelor prevăzute de art. 8 din aceeași lege, respectiv în privința obligațiilor autorităților publice față de aceste documente.**

86. Astfel, Comisia "România 2040" apare ca fiind un "*organism consultativ*", fără personalitate juridică, condus de Președintele Camerei Deputaților și având în structura sa deopotrivă reprezentanți ai puterii legislative și ai celei executive, ai partidelor politice, ai societății civile, numirea tuturor acestor membri realizându-se prin hotărâre a Camerei Deputaților, pe baza nominalizărilor potrivit legii. Conducerea "*întregului proces*", implicând deci funcționarea Comisiei, se face tot de către Camera Deputaților. Nu este vorba despre o comisie specială comună, ipoteză vizată de una dintre susținerile cuprinse în sesizări, întrucât structura Comisiei, în sensul arătat, nu poate susține o astfel de încadrare, de natură să o califice drept organ intern de lucru al Parlamentului/Camerei Deputaților, după caz. Art. 8. alin.(1) din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului stabilește în acest sens că "*la nivelul Parlamentului se pot constitui comisii speciale pentru avizarea unor acte normative complexe, pentru elaborarea unor propuneri legislative sau pentru alte scopuri precizate în hotărârile de constituire a respectivelor comisii.*" Comisiile speciale comune sunt alcătuite din

deputați și senatori, alte persoane putând fi invitate la lucrările acestora. Or, în cauză, este vorba despre un organism cu o componență mixtă, interinstituțională.

87. Câtă vreme însă elaborarea actelor Comisiei "România 2040" se realizează *"sub directa coordonare a Camerei Deputaților, care asigură conducerea întregului proces"*, nu este clar cum un organ de specialitate al administrației publice centrale, și anume Comisia Națională de Strategie și Prognoză asigură coordonarea metodologică și științifică și asigură secretariatul, în sensul arhivării documentelor de lucru și materialelor suport. Potrivit art. 1 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2007 privind organizarea și funcționarea Comisiei Naționale de Strategie și Prognoză, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.699 din 19 octombrie 2009, cu modificările și completările ulterioare, aceasta *„se organizează și funcționează ca organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Secretariatului General al Guvernului și coordonarea prim-ministrului, având rolul de a elabora studii și prognoze pe termen scurt, mediu și lung privind evoluția economiei românești în ansamblu, pe sectoare și în profil teritorial, sinteze macroeconomice, de a fundamenta orientările strategice de dezvoltare economico-socială și măsurile de politică economică proiectate de Guvern, în concordanță cu Programul de guvernare, precum și de a coordona, împreună cu Secretariatul General al Guvernului, și monitoriza politicile publice, cu deosebire ale investițiilor în parteneriat public-privat și din domeniul ajutorului de stat"*. Practic, este reglementată o Comisie - organ consultativ, fără personalitate juridică, cu o componență mixtă, cu membri numiți de Camera Deputaților, condusă de președintele Camerei Deputaților, dar coordonată metodologic și științific de un organ de specialitate al administrației publice centrale în subordinea Secretariatului General al Guvernului și coordonarea prim-ministrului.

88. Cât privește actele Comisiei, Curtea reține, mai întâi, că, în privința documentelor de politici publice cadrul normativ principal incident în materie, în dezvoltarea normelor constituționale de referință care configurează rolul Guvernului, este dat de Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 164 din 2 aprilie 2001, Hotărârea Guvernului nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.685 din 29 iulie 2005, Hotărârea Guvernului nr.870/2006 privind aprobarea Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.637 din 24 iulie 2006 și Hotărârea Guvernului 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 319 din 14 mai 2009. În sensul acestor acte normative, *Strategia* este un document de politici publice pe termen mediu și lung **care definește, în principiu, politica Guvernului** cu privire la un anumit domeniu de politici publice în care se impune luarea unor decizii privind o arie largă de problematici.

89. În cauză, ar părea că Guvernul, în considerarea obiectivului de amploare propus, a inițiat o lege în temeiul căreia să se realizeze proiectele unor acte, inclusiv Strategia "România 2040" de către o Comisie cu o compunere mixtă, în calitate de "*organism consultativ*", și într-un cadru instituțional "*de realizare și de asigurare a consensului național*". Chiar dacă pot fi apreciate într-adevăr ca o bază de pornire pentru elaborarea unor documente de politici publice, nu rezultă însă, nici în forma inițiatorului, nici în forma legii adoptate de Camera de reflecție, ce se va întâmpla

cu proiectul/proiectele elaborate de acest *”organism consultativ”*. Deși art.8 din lege se referă strict la *”proiecte”*, art.9 și 10 din lege, în forma adoptată în Camera decizională, stabilesc obligații ale Guvernului față de Strategia *”România 2040”* prezumată adoptată, dar fără a rezulta cum, prin ce act și cu ce forță juridică.

90. Astfel fiind, în acord cu criticile formulate, Curtea reține că absența oricăror dispoziții cu privire la modul în care proiectele de documente prevăzute la art.8 din lege dobândesc valoare juridică și devin opozabile altor autorități publice lipsește legea de claritate. De asemenea, lipsa oricăror norme referitoare la planul de acțiune, la responsabilitatea elaborării lui sau măcar a unor referiri privind obligația Guvernului de a elabora un astfel de document într-un anumit termen de la elaborarea strategiei menționate lasă fără efect dispozițiile legii criticate. În lipsa unei adoptări formale a proiectelor menționate, ele nu se bucură de valoare normativă, prin urmare nu pot produce efecte juridice față de nicio altă autoritate publică, cu atât mai puțin să oblige Guvernul României să adopte proiecte de acte normative în vederea aplicării măsurilor prevăzute în Strategia *”România 2040”*. Nu se poate considera nici că rezultatele activității Comisiei *„România 2040”* ar fi proiecte de acte normative, întrucât această Comisie este, potrivit legii, un *”organism consultativ”*, și deci nu poate avea inițiativă legislativă. Potrivit art.74 din Constituție, inițiativa legislativă aparține Guvernului, deputaților, senatorilor, cetățenilor, cu respectarea în ceea ce îi privește pe aceștia din urmă, a unor condiții privind dispersia teritorială și numărul minim de susținători.

91. Tot astfel, operațiunea juridică prin care Strategia *„România 2040”* este actualizată de către Comisia Națională de Strategie și Prognoză este una neclară, nefiind precizată în cuprinsul art. 9 alin. (2) din legea criticată. Lipsesc din lege și rațiunile/criteriile obiective sau subiective/situațiile concrete ce impun o actualizare a Strategiei, precum și actele ce vor fi adoptate în acest sens. Această actualizare *”se prezintă Guvernului și Parlamentului”*, fără a se cunoaște forța juridică a actului

prin care se realizează actualizarea sau obligațiile celor două autorități cărora li se prezintă actualizarea. Din textul legii nu rezultă cu claritate nici cum se realizează „monitorizare continuă” a implementării Strategiei „România 2040”.

92. Curtea reține că ambiguitatea redacțională a legii supuse controlului de constituționalitate invocată în sesizările formulate apare ca fiind evidentă, de necontestat, ceea ce determină serioase îndoieli cu privire la efectele pe care legea le-ar putea produce (a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia nr. 619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 6 din 4 ianuarie 2017, paragraful 45). Astfel fiind, Curtea constată că legea criticată, prin modul deficitar de redactare, încalcă exigențele art.1 alin. (5) în componenta sa referitoare la calitatea legii, cu consecința neconstituționalității legii în ansamblul său.

93. Având în vedere concluzia mai sus enunțată și în acord cu jurisprudența sa în materie, Curtea nu va mai analiza celelalte aspecte de neconstituționalitate invocate, întrucât **viciul de neconstituționalitate care afectează legea în ansamblul său nu permite deslușirea exactă și neechivocă a conținutului legii supuse controlului de constituționalitate** (a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia nr. 619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 6 din 4 ianuarie 2017). Analiza celorlalte critici de neconstituționalitate intrinsecă ar presupune atribuirea unui înțeles normelor pe care legea le cuprinde, înțeles dificil de identificat în cazul unei reglementări lacunare și confuze.

94. Efectul juridic al prezentei decizii este circumscris art.147 alin. (4) din Legea fundamentală și jurisprudenței Curții în materie, astfel că Parlamentului îi revine în continuare obligația de a constata încetarea de drept a procesului legislativ, ca urmare a constatării neconstituționalității legii, în integralitatea sa, iar, în ipoteza inițierii unui nou demers legislativ, de a se conforma celor statuate prin decizia de față inclusiv în privința clarificării intenției și domeniului de reglementare, astfel încât acestea să fie circumscrise competenței constituționale a Parlamentului.

95. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecțiile de neconstituționalitate formulate de 80 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal, Uniunii Salvați România și Partidului Mișcarea Populară și, respectiv, de Președintele României, și constată că Legea privind elaborarea și actualizarea Strategiei naționale pe termen lung „România 2040” este neconstituțională în ansamblul său.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 6 iunie 2019.

**PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE,**

Prof.univ.dr. Valer Dorneanu



PRIM-MAGISTRĂT-ASISTENT,

Marieta Safta