

NR. 1/C/7.07.2003

**Către**  
**Biroul Permanent al Senatului**

În conformitate cu prevederile art.73 din Constituția României și art.85 alin (5) din regulamentul Senatului, vă înaintez, alăturat, amendamentele privind proiectul de revizuire a Constituției pentru introducerea acestora în procedura legislativă.

Cu stimă,

Inițiator:

  
Senator Petre Roman

## **I. Pentru întărirea caracterului democratic al procesului legislativ**

### ***Expunere de motive***

Democratizarea procesului legislativ presupune instituirea unor modalități de participare a societății civile la elaborarea și adoptarea proiectelor guvernamentale, care au ponderea cea mai semnificativă în cadrul acestui proces. Astfel este posibilă o mai temeinică fundamentare a acestor proiecte și o adeziune socială mai largă la legea adoptată, așa încât ea să fie respectată nu numai pe temeiul constrângerii statale, ci mai ales ca o consecință a acestei adeziuni.

În alte regimuri constituționale, cum este cel din Anglia, Franța, Italia, Elveția etc. există urmărirea modalității de participare a corpului social la opera de legiferare, unele și cu efecte constrângătoare sub aspect juridic, cum este referendumul abrogativ.

### ***Amendament***

Propunem ca după art.73, privind inițiativa legislativă, să se treacă un nou articol, intitulat “Dezbaterea publică a proiectelor de legi”, cu următorul cuprins:

**“(1) Înainte de adoptarea unui proiect de lege, Camera prima sesizată îl poate supune dezbaterii publice. Guvernul poate supune proiectul dezbaterii publice cât timp nu l-a înaintat spre legiferare.**

**(2) Nu se supun dezbaterii publice proiectele ce urmează să fie adoptate în procedură de urgență sau care au fost elaborate cu participarea organismelor sociale.**

**(3) Dezbaterea publică are loc în condițiile stabilite de lege.”**

## **II. Crearea unei diferențe funcționale între Camera Deputaților și Senat.**

### *Expunere de motive*

Pentru crearea unei diferențe funcționale între Camera Deputaților și Senat, care singură ar putea justifica bicameralismul, este necesar instituirea unei legitimități specifice fiecărei dintre aceste două Camere, ca și a unei deosebiri privind rolul lor în exercitarea competenței constituționale a Parlamentului.

### *Amendament*

În acest scop propunem următoarele:

- a) La art. 58 din Constituție să se adauge un nou alineat cu următorul cuprins:

**“Camera Deputaților reprezintă întregul corp electoral, iar Senatul reprezintă interesele comunităților locale la nivelul fiecărui județ și al municipiului București și, de asemenea, examinează cu prioritate inițiativele legislative care privesc nemijlocit politica externă sau de apărare a statului.”**

- b) În mod corespunzător, alin.(3) al art. 59, privind stabilirea numărului parlamentarilor:

**“Numărul senatorilor se stabilește astfel: un senator pentru județul cu populația cea mai puțin numeroasă; câte un senator în plus în celelalte județe, în funcție de numărul cu care populația fiecărui județ și a**

municipiului București depășește pe aceea a județului cu populația cea mai puțin numeroasă. Norma de reprezentare a unui deputat rezultă din împărțirea populației țării la numărul de locuri în Camera Deputaților, care este dublul numărului total al locurilor din Senat. Abaterea admisibilă de la norma de reprezentare, atât pentru senatori cât și pentru deputați, în funcție de populația fiecărei circumscripții electorale, este de până la 20 la sută.”

Prin propunerea făcută se va ajunge și la o anumită reducere a numărului total al parlamentarilor, ceea ce este avantajos nu numai pentru micșorarea cheltuielilor Parlamentului, dar și pentru influențarea procesului de coagulare politică și, mai ales, pentru fluidizarea lucrărilor în Parlament.

c) la art. 76 din Constituție, privind concilierea și stingerea divergențelor dintre Camere, pentru a crea o diferență funcțională între cele două Camere în cadrul procesului legislativ, propunem ca alin. (2) al acestui articol să fie modificat astfel:

**“În cazul în care comisia (este vorba de comisia de mediere) nu ajunge la un acord sau dacă una din Camere nu aprobă raportul comisiei de mediere, textele aflate în divergență se supun dezbaterii și adoptării de către Camera Deputaților. Dacă însă textele aflate în divergență privesc nemijlocit doar probleme ale comunităților locale, precum și cele legate de politica externă sau de apărare a statului, acestea se supun dezbaterii și adoptării de către Senat.”**

### *Expunere de motive*

Într-un parlament bicameral, regula o constituie faptul că legea este promulgată în forma adoptată de cele două Camere. De aceea se propune să nu se modifice rolul Senatului în dezbaterile legii și nici în procedura de mediere, deoarece altminteri Senatul ar deveni numai o autoritate politică cu rol consultativ pentru Camera Deputaților. O asemenea soluție, ce există în unele regimuri politice, cum ar fi în Spania, nu corespunde, însă, legitimității constituționale a Senatului, care nu este esențial diferită de a Camerei Deputaților. În plus, scopurile bicameralismului, de a se evita concentrarea puterii politice în Parlament și de a se asigura o a doua lectură a legii de către Camera ce nu a adoptat-o, ar fi compromise. De aceea s-a propus ca diferența funcțională a Camerelor în procesul legislativ să fie limitată la soluționarea divergențelor ireconciliabile care, în loc de a se realiza în ședința comună a Camerelor, să se înlăptuiască potrivit legitimității specifice fiecărei Camere. Evident că o asemenea soluție va influența, indirect, și modul de realizare a procedurii de mediere.

### *Amendament*

Ținând seama de propunerile făcute, ar urma ca alin. (3) al art. 73 din Constituție să fie modificat astfel:

**“Guvernul își exercită inițiativa legislativă prin transmiterea proiectului de lege către Camera Deputaților, iar dacă obiectul acestuia privește nemijlocit doar probleme ale comunităților locale, precum și cele legate de politica externă sau de apărare a statului, la Senat.”**

### III. Cu privire la ordonanța de urgență

#### *Expunere de motive*

Din practica ordonanțelor de urgență rezultă că acestea au fost utilizate în unele cazuri, ca o modalitate de legiferare alternativă celei corespunzătoare competenței constituționale a Parlamentului. Această practică ocolește principiul prevăzut de art. 58 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia Parlamentul este unica autoritatea legiuitoare a țării.

De asemenea, din practica aprobării de către Parlament a ordonanțelor de urgență rezultă că, de regulă, dezbaterile parlamentare a ordonanțelor respective s-a făcut pe perioade îndelungate, cuprinzând chiar mai multe sesiuni, ceea ce este inadmisibil, atât față de natura acestor ordonanțe, cât și de faptul că au fost emise fără abilitarea prealabilă a Parlamentului.

Această nouă reglementare a ordonanțelor de urgență nu trebuie însă să reducă excesiv posibilitatea de reglementare acordată Guvernului, care poate fi uneori în situația de a-și exercita competența de reglementare prin abilitarea acordată de Parlament. În asemenea situații, dată fiind reducerea drastică operată asupra ordonanțelor de urgență, este necesară restrângerea sferei de cuprindere a legilor organice.

#### *Amendament*

Pentru înlăturarea neajunsurilor menționate propunem ca art. 114 alin. (4) din Constituție să facă obiectul unui articol distinct, intitulat “**Ordonanța de urgență**”, întrucât nu se justifică să fie inserat în cuprinsul unei reglementări privind emiterea de ordonanțe pe baza abilitării date în acest scop de către Parlament – așa cum este în prezent - cu următorul cuprins:

**“ (1) În situații excepționale, determinate de necesitatea protejării unui interes public major, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență,**

pentru stabilirea unor măsuri fără de care acest pericol nu poate fi înlăturat. Ordonanța se publică și intră în vigoare numai după depunerea ei la Camera Deputaților care, dacă nu este în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu. În cazul în care, în termen de 5 zile de la depunere, Camera Deputaților nu confirmă cu votul majorității membrilor, caracterul excepțional al situației ce a determinat emiterea ordonanței, aceasta este caducă.

(2) După confirmarea caracterului excepțional, potrivit alin. (1), ordonanța se supune aprobării Parlamentului în procedură de urgență. În acest scop, dacă nu sunt în sesiune, Camerele Parlamentului se convoacă de președinții acestora în sesiune extraordinară.

(3) Dacă ordonanța cuprinde măsuri de natura legii organice, legea de aprobare se adoptă cu majoritatea prevăzută de art. 74 alin. (1).”

#### **IV. Cu privire la reducerea sferei de cuprindere a legii organice**

##### *Expunere de motive*

Legea organică desemnează, tradițional, acea lege emisă în prelungirea unei dispoziții constituționale, pentru a concretiza în mod complet, fiind astfel organic legată de acea dispoziție. Sunt legi organice, în acest sens, legea electorală, întrucât este în prelungirea dispozițiilor constituționale referitoare la dreptul de a alege și de a fi ales, ca și a celor referitoare la autoritățile publice pentru constituirea cărora alegerile au loc, legile privind instituțiile reglementate parțial în Constituție, cum sunt cele pentru organizarea și funcționarea Guvernului, Curții Constituționale, Avocatului poporului, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ etc., precum și legile ce privesc statutul parlamentarilor sau

privarea de libertate a persoanei. Sfera de cuprindere a legii organice potrivit Constituției depășește, însă, cu mult această concepție, întrucât ea privește nu numai legile emise în prelungirea și pentru concretizarea unei dispoziții constituționale, ci și alte domenii, ce nu au un asemenea caracter. Este consecința următoarei evoluții produse în Adunarea Constituantă: pentru prima oară în istoria constituționalismului românesc legiuitorul constituant din 1991 a introdus în legislație conceptul de lege organică, ce nu era cunoscut în constituțiile anterioare, atunci când, respingând propunerea de a se institui un domeniu rezervat legii, restul urmând să fie în competența de reglementare a Guvernului, a reținut materiile propuse să configureze domeniul rezervat legii ca fiind ale legii organice. A fost o soluție dictată de faptul că Adunarea Constituantă era de acord să existe un domeniu al competenței sale exclusive. Astfel legea organică, în loc să fie concepută pe criteriul ce îi este propriu, al reglementărilor date în prelungirea Constituției, a fost configurată pe criteriul mult mai larg al importanței materiei, ce fusese utilizat pentru delimitarea domeniului rezervat legii, în vederea partajării competenței legislative cu Guvernul.

În consecință, propunem restrângerea sferei legii organice numai la reglementările ce reprezintă o prelungire a Constituției, înlăturându-se ecletismul actual ce rezultă din reglementarea și a altor materii, în funcție de importanța lor. Însuși acest criteriu al importanței este arbitrar și reflectă o apreciere politică de moment, care s-ar putea să nu corespundă realității ulterioare. De asemenea, sfera mult prea largă a legii organice îngreunează nejustificat procesul legislativ, creează distincții artificiale ce constituie și factori de incertitudine, cum ar fi distincția dintre regimul general al proprietății, moștenirii, al raporturilor de muncă, sindicatelor și protecției sociale, care potrivit art.72 alin. (3) lit. k) și l) din Constituție sunt de domeniul legii organice, și regimul special, care prin opoziție este al legii ordinare. Orice lege are



caracter general, aceasta constituind o trăsătură esențială pentru asigurarea egalității cetățenilor, iar aprecierea gradului de generalitate, spre a delimita regimul general de cel special, reprezintă în mare măsură o problemă de interpretare, apreciere, ce creează inevitabil un element de incertitudine care ar putea afecta stabilitatea legii. În plus, legea specială, de principiu, derogă de la cea generală, potrivit adagiului “specialia derogat generalibus”. Ori este nejustificat ca o lege specială, în materiile menționate, fiind ordinară, să poată deroga de la legea regimului general, de natură organică, deși fiind specială ar fi firesc să o poată face. De aceea, distincția dintre regimul general și cel special este, sub aspectul politicii legislative, artificială, întrucât nu corespunde imperativelor social-politice reale ce determină intervenția legiuitorului. În sensul celor arătate menționăm și următoarele domenii:

- organizarea generală a învățământului (art. 72 lit. m), mai ales pentru că art. 32, privind dreptul la învățătură, se referă, în cuprinsul alin. (5), la lege, nu la legea organică;
- regimul general al cultelor (art. 72 lit. n), pentru același motiv, ținând seama de prevederile art. 29 alin.(3);
- organizarea administrației locale, a teritoriului, regimul general privind autonomia locală (art. 72 lit. o); în plus, există și o necorelare cu prevederile art. 120 alin. (1) care, deși privesc administrația publică locală, se referă expres numai la lege, ca și cu prevederile art. 116 alin.(1) care, deși privesc ministerele, deci administrația publică centrală, se referă de asemenea numai la lege;
- organizarea Ministerului Public (art.72 lit. h), ținând seama de dubla sa natură, atât ca agent al puterii executive cât și ca autoritate ce concurează la realizarea justiției și pentru eliminarea actualei necorelări cu prevederile art. 130 alin. (2) care, în legătură cu pachetele ce alcătuiesc acest minister, se referă expres numai la lege;

- modul de stabilire a zonei economice exclusive, mai ales că aceasta presupune negocierea cu statele vecine (art. 72 lit. p);
- contenciosul administrativ (art. 72 lit. j) și condițiile și limitele în care partea vătămată de o autoritate de stat își poate protege dreptul (art. 48 alin.2),întrucât creează o distincție nejustificată față de contenciosul penal, civil, comercial, de muncă etc., cel puțin tot atât de importante;
- statutul funcționarilor publici (art. 72 lit. I) care, astfel cum a statuat Curtea Constituțională, nu poate fi decât general, aplicabil tuturor funcționarilor, spre deosebire de regulile specifice unor categorii de funcționari, cum sunt polițiștii, funcționarii parlamentari, cei ai cabinetelor ministeriale etc.

### *Amendament*

Față de cele arătate ar urma ca prevederile de la art. 72 alin. (3) lit. i)-p) și referirea la Ministerul Public de la lit. h) să fie abrogate, iar la art. 48 alin (2) și art.117 alin. (2) termenul “**lege organică**” să fie înlocuit cu “**lege**”.

### *Expunere de motive*

În ce privește contenciosul administrativ, întrucât acesta a fost menționat în categoria legilor organice îndeosebi pentru a fi consacrat constituțional, având în vedere experiența regimului comunist în care practic nu a existat,propunem ca ideea fundamentală, de consacrare constituțională a acestui tip de control judecătoresc, să fie menținută, constituind o caracteristică fundamentală a protecției drepturilor cetățenilor într-un regim democratic.

## *Amendament*

De aceea, ar urma ca la art. 125, privind instanțele judecătorești, să se adauge următorul alineat:

**“Controlul judecătoresc al actelor autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat.”**

**Ca urmare a propunerilor făcute ar urma ca domeniul legii organice să fie următorul:**

- dobândirea și pierderea cetățeniei române (art. 5 alin. (1) din Constituție) întrucât calitatea de cetățean este în prelungirea tuturor prevederilor constituționale privind drepturile fundamentale;
- organizarea serviciilor publice de radio și televiziune și controlul parlamentar asupra acestor servicii, care reprezintă o prelungire și concretizare a prevederilor art. 31 privind dreptul la informație;
- interdicția unor categorii de funcționari publici de a face parte din partide politice, afectând capacitatea lor de folosință, în prelungirea prevederilor art. 37 alin. (3) care se referă expres la aceste incapacități;
- organizarea și funcționarea Avocatului Poporului (art. 55 alin. 1), a Guvernului și Consiliului Suprem de Apărare a Țării (art. 72 alin. (3) lit.d), alcătuirea Guvernului (art. 101 alin. 3), înființarea autorităților administrative autonome (art.116 alin. 3), fiind o derogare de la principiul prevăzut de art. 101 alin. (1) ce consacră conducerea generală de către Guvern a administrației publice, organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, reglementare în prelungirea prevederilor secțiunii a 3-a a capitolului IX, a Instanțelor judecătorești, având în vedere statutul acestora prevăzut de secțiunea 1 a aceluiași capitol, a Curții de Conturi, potrivit art. 139 privind statutul constituțional al acestei Curți (art. 72 alin. 3 lit. h), a Consiliului

Legislativ, potrivit aceluiași statut prevăzut de art. 79 și a Curții Constituționale (art. 140 alin. 4) ținând seama de prevederile Titlului V din Constituție;

- prelungirea mandatului Camerelor (art.80 alin.1) și a mandatului Președintelui României (art.83 alin.3), întrucât derogă de la mandatul constituțional obținut prin alegeri;
- incompatibilitățile parlamentarilor (art. 68 alin. 3), fiind prelungirea incompatibilităților expres prevăzute de alin. (1) și (2) ale art. 68, incompatibilitățile membrilor Guvernului, ce sunt în prelungirea celor prevăzute la alin. (1) al art. 104;
- sistemul electoral (art. 72 alin. 3 lit. a) pentru motivele arătate anterior, organizarea și funcționarea partidelor politice (art. 72 alin. 3 lit.b) întrucât este în prelungirea și pentru concretizarea prevederilor art. 8 alin. (3) și art. 37 privind statutul lor constituțional, referendumul (art. 72 alin. 3 lit. c), fiind tot o procedură electorală;
- regimul stării de asediu și al celei de urgență (art. 72 alin. (3) lit. e), fiind un regim derogatoriu, ce afectează exercițiul unor drepturi constituționale, deci în prelungirea regimului constituțional normal;
- infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora (art. 72 alin. (3) lit. f), întrucât privește libertatea persoanei și deci este în prelungirea garanțiilor constituționale a acestei libertăți, acordarea amnistiei și a grațierii colective (art. 72 alin. (3) lit. g) fiind o derogare de la regimul pedepsei și de executare a acesteia ce se stabilește prin lege organică.

## **V. Cu privire la garantarea proprietății private**

### ***Expunere de motive***

Există o prejudecată larg răspândită că actuala Constituție nu ar fi garantat proprietatea privată deși alin. (1) al art.41 prevede expres că dreptul de

proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate. De asemenea, alin. (6) al art. 135 prevede expres că proprietatea privată este, în condițiile legii, inviolabilă (referirea la lege are în vedere mai ales fiscul, care afectează întinderea acestei proprietăți, ca și posibilitatea exproprierii pentru cauză de utilitate publică). Confuzia actuală provine îndeosebi din dispozițiile alin. (1) al art.135 care prevăd că **“Statul ocrotește proprietatea”**. De aceea propunem ca această prevedere să fie modificată în sensul de a preciza că **“Statul garantează proprietatea”**. În mod concordant denumirea marginalei de la art.41 **“Protecția proprietății private”** ar putea fi modificată în **“Garantarea proprietății private”**. De asemenea, la alin. (2) al art.41, se înlocuiește **“ocrotită”** cu **“garantată”**.

### *Amendament*

Față de cele arătate propunem următoarele:

- În concordanță cu garantarea constituțională a proprietății private propunem ca după alin. (3) al art. 41 să se treacă următorul alineat:

**“Naționalizarea și orice alte măsuri de trecere în proprietate publică a unor bunuri în considerarea apartenenței sociale a titularilor este interzisă.”**