

PARLAMENTUL ROMÂNIEI

SENAT

Comisia pentru constituționalitate

Comisia pentru cultură și media

Nr. LXVIII/748/2020

Nr. XXX/66/2020

R A P O R T

**asupra Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 66/2019
pentru modificarea și completarea Legii nr.117/2017 privind înființarea Institutului de
Studii Avansate pentru Cultura și Civilizația Levantului
(L517/2019)**

În conformitate cu prevederile art.150 alin.(1) și (2) din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare, **Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru cultură și media**, prin adresa nr. **L517/2019** din 23 iunie 2020, au fost sesizate de către Biroul permanent al Senatului, în vederea dezbaterii și elaborării raportului comun *asupra Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr.117/2017 privind înființarea Institutului de Studii Avansate pentru Cultura și Civilizația Levantului, ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr.237 din 3 iunie 2020.*

Prin inițiativa legislativă, Guvernul a urmărit modificarea și completarea Legii nr.117/2017 privind înființarea Institutului de Studii Avansate pentru Cultura și Civilizația Levantului, în scopul adoptării unor măsuri care să îmbunătățească modul de desfășurare a activităților, prin clarificarea statutului juridic al acestei instituții, stabilirea obiectivelor și detalierea atribuțiilor organelor de conducere, precum și reglementarea statutului personalului angajat.

În ședințele sale din data de 7 septembrie 2020 și 14 septembrie 2020, Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru cultură și media **au hotărât, cu unanimitate de voturi, să adopte raport comun de admitere a Legii de respingere a ordonanței de urgență, cu amendamentele cuprinse în Anexa care face parte integrantă din prezentul raport.**

Curtea Constituțională, prin Decizia nr.237 din 3 iunie 2020, a admis obiecția de neconstituționalitate, formulată de Președintele României, și a constatat că **Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr.117/2017 privind înființarea Institutului de Studii Avansate pentru Cultura și Civilizația Levantului este neconstituțională, în ansamblul său.**

Membrii celor două comisii, reexaminând legea trimisă la promulgare în raport cu considerentele expuse în decizia menționată, au reținut următoarele:

În motivarea sesizării de neconstituționalitate, autorul obiecției formulează critici de neconstituționalitate extrinsecă, susținând că Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 66/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr. 117/2017 privind înființarea Institutului de Studii Avansate pentru Cultura și Civilizația Levantului a fost adoptată cu nesocotirea prevederilor art. 75 alin. (1), ale art. 76 alin. (1), ale art. 115 alin. (4), ale art. 117 alin. (3) și ale art. 147 alin. (4) din Constituție.

Astfel, autorul sesizării, analizând cuprinsul preambulului actului normativ și expunerea de motive, arată că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2019 are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii nr. 117/2017 privind înființarea Institutului de Studii Avansate pentru Cultura și Civilizația Levantului (I.S.A.C.C.L.), "în scopul adoptării unor măsuri care să îmbunătățească modul de desfășurare a activităților, prin clarificarea statutului juridic al acestei instituții, stabilirea obiectivelor și reglementarea statutului personalului angajat".

Printre motivele care, în viziunea Guvernului, justifică adoptarea actului normativ se numără și recomandările Curții de Conturi, care a apreciat că legislația în domeniu este lacunară, ceea ce impune "necesitatea asigurării condițiilor necesare funcționării în cele mai bune condiții a instituțiilor publice".

Autorul sesizării susține că, în speță, motivele enunțate de inițiatorul actului normativ nu sunt de natură să justifice o situație extraordinară a cărei reglementare nu putea fi amânată sau realizată pe calea procedurii obișnuite de legiferare.

Cu privire la încălcarea dispoziției art. 117 alin. (3) din Constituție, potrivit căreia autoritățile administrative autonome se pot înființa prin lege organică, spre deosebire de autoritățile administrative autonome de rang constituțional care funcționează chiar în temeiul dispozițiilor Legii fundamentale (cum sunt Consiliul Suprem de Apărare a Țării - art. 119, Consiliul Legislativ - art. 79, Avocatul Poporului - art. 58-60, Curtea de Conturi - art. 140 sau Consiliul Economic și Social - art. 141), celelalte autorități administrative autonome fie au fost înființate prin acte cu putere de lege, respectiv printr-o lege organică, fie chiar prin ordonanță de urgență, a cărei lege de aprobare a fost însă adoptată cu respectarea dispozițiilor art. 76 alin. (1) din Constituție.

În speță, ordonanța de urgență prin care I.S.A.C.C.L. dobândește statut de autoritate administrativă autonomă nu numai că a fost aprobată printr-o lege ordinară, dar cuprinde și dispoziții care reglementează atribuțiile autorității, aspecte esențiale care sunt în legătură intrinsecă cu dispoziția normativă de înființare a acesteia, așa cum s-a reținut în jurisprudența Curții.

Având în vedere aceste considerente, Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 66/2019 a fost adoptată cu încălcarea art. 117 alin. (3) din Constituție, fiind neconstituțională, în ansamblul său.

Curtea Constituțională, examinând criticile de neconstituționalitate extrinsecă, respectiv critica raportată la dispozițiile art. 115 alin. (4) și ale art. 147 alin. (4) din Constituție, a reținut că, potrivit jurisprudenței sale constante, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței. Situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență.

De asemenea, potrivit Deciziei nr. 258/2006, "Inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare [...] constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență [...]. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art. 115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și - ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice - în orice domeniu". Așa fiind, pentru emiterea unei

ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public. Cu prilejul pronunțării Deciziei nr. 255 din 11 mai 2005, precizată, Curtea a reținut că "invocarea elementului de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a urgenței, ceea ce, implicit, îl convertește în situație extraordinară, impune concluzia că aceasta nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi [...]."

Din analiza jurisprudenței menționate rezultă că numai existența unor elemente cu caracter obiectiv, care nu au putut fi prevăzute, poate determina apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate. Constatarea acestor elemente se realizează de Guvern, care este obligat să motiveze intervenția sa în preambulul actului normativ adoptat. Prin urmare, oportunitatea legiferării se limitează la decizia de a adopta actul normativ sau de a nu adopta, de a avea o conduită activă sau pasivă, în condițiile în care sunt demonstrate elementele cu caracter obiectiv, cuantificabil, prevăzute de art. 115 alin. (4) din Constituție. Cu alte cuvinte, decizia legiferării aparține în exclusivitate legiuitorului delegat, care, dacă hotărăște reglementarea unei anumite situații juridice, are obligația de a se conforma exigențelor constituționale.

Astfel, Curtea Constituțională a reținut că Guvernul, fără a stabili expres care este situația extraordinară a cărei reglementare nu poate fi amânată, a invocat "funcționarea ineficientă a unor instituții publice și existența strict formală a acestora", "necesitatea adoptării unor măsuri urgente pentru clarificarea statutului, a regimului de funcționare și subordonare, precum și a încadrării personalului institutelor de studii avansate din România", ca urmare a recomandărilor formulate de Curtea de Conturi în cadrul misiunii de audit financiar al exercițiului bugetar 2018, precum și "asumarea obligațiilor institutului ca centru de excelență al Academiei Mondiale de Artă și Știință - World Academy of Art and Science", în vreme ce urgența a fost motivată de "posibilitatea înregistrării unor efecte negative semnificative, ca urmare a blocării unor activități și proiecte care se află în derulare și pentru care s-au alocat și angajat fonduri bugetare în vederea implementării".

Curtea a observat că, în justificarea situației extraordinare a cărei reglementare se impune prin adoptarea unei ordonanțe de urgență în domeniul institutelor de studii avansate din România, respectiv I.S.A.C.C.L., în preambulul actului normativ criticat, Guvernul se concentrează pe existența unei "legislații lacunare", care necesită "clarificarea statutului, a

regimului de funcționare și subordonare, precum și a încadrării personalului institutelor de studii avansate din România".

Un astfel de motiv, indiferent cum este exprimat, nu poate constitui o situație extraordinară care să impună adoptarea unei ordonanțe de urgență. Funcționarea instituțiilor publice se desfășoară potrivit legislației în vigoare, iar identificarea unor soluții de eficientizare cu privire la statutul sau încadrarea personalului acestor instituții nu poate fi calificată drept reglementare a cărei adoptare se impune în regim de urgență, întrucât nu se fundamentează pe existența unei situații extraordinare. Faptul că există posibilitatea producerii unor efecte negative "ca urmare a blocării unor activități și proiecte care se află în derulare și pentru care s-au alocat și angajat fonduri bugetare" rezultă din evaluarea modului în care sunt interpretate și aplicate dispozițiile legale în vigoare, precum și a modului în care sunt exercitate competențele proprii de către instituția publică, precum și de celelalte entități cu care acesta stabilește relații de colaborare.

În consecință, Curtea Constituțională a constatat că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr. 117/2017 privind înființarea Institutului de Studii Avansate pentru Cultura și Civilizația Levantului încalcă prevederile art. 115 alin. (4) din Constituție.

De asemenea, Curtea a constatat că prin Legea nr. 117/2017 privind înființarea Institutului de Studii Avansate pentru Cultura și Civilizația Levantului nu s-a înființat o autoritate administrativă autonomă, iar prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2019 nu s-au reglementat atribuțiile unei atare autorități, astfel că nu poate fi reținută critica raportată la dispozițiile art. 117 alin. (3) din Constituție, nefiind încălcate nici dispozițiile constituționale cuprinse în art. 75 alin. (1) referitoare la ordinea de sesizare a Camerelor Parlamentului în cazul adoptării unei legi care vizează înființarea unei autorități administrative autonome, respectiv de modificare a statutului unei atare autorități, și nici cele cuprinse în art. 76 alin. (1) referitoare la cvorumul de adoptare a legilor organice.







Curtea Constituțională a statuat în mod constant în jurisprudența sa că viciul de neconstituționalitate al unei ordonanțe simple sau al unei ordonanțe de urgență emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de către Parlament a ordonanței respective. Legea care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăși neconstituțională.








În conformitate cu prevederile alin.(4) al art.147 din Constituție, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României.

În consecință, Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru cultură și media supun spre dezbateră și adoptare, plenului Senatului, raportul comun de admitere a Legii privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr.117/2017 privind înființarea Institutului de Studii Avansate pentru Cultura și Civilizația Levantului.

În raport cu obiectul de reglementare, legea face parte din categoria legilor ordinare și urmează a fi supusă votului plenului Senatului, potrivit art. 76 alin. (2) din Constituția României, republicată.

Potrivit art. 75 alin. (1) din Constituție și art. 92 alin. (7) pct. 1 din Regulamentul Senatului, cu modificările și completările ulterioare, legea urmează a fi dezbătută de Senat în calitate de primă Cameră sesizată.

Președinte, 
Senator Nicu FĂLCUȘ 

Secretar,
Senator Ionuț SIBINESCU 



Președinte, 
Senator Lucian ROMĂȘCANU 

Secretar,

Senator Carmen DIŢEA 



Anexa la Raportul comun Nr. LXVIII/748/2020

Nr. XXX/66/2020

AMENDAMENT la

Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr.117/2017 privind înființarea Institutului de Studii Avansate pentru Cultura și Civilizația Levantului

(L517/2019),

adoptat de Comisii

Nr. Crt.	Textul legii trimise la promulgare	Amendamente adoptate de Comisii	Observații
1.	Articol unic. - Se aprobă Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66 din 12 septembrie 2019 pentru modificarea și completarea Legii nr. 117/2017 privind înființarea Institutului de Studii Avansate pentru Cultura și Civilizația Levantului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 763 din 19 septembrie 2019.	Articol unic. - Se <i>respinge</i> Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66 din 12 septembrie 2019 pentru modificarea și completarea Legii nr. 117/2017 privind înființarea Institutului de Studii Avansate pentru Cultura și Civilizația Levantului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 763 din 19 septembrie 2019.	Amendament adoptat de comisii cu unanimitate de voturi. Declarată neconstituțională, în ansamblu, prin Decizia nr.237/2020.