

R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

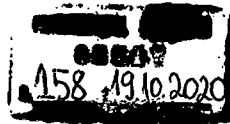
Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România

Telefon: (+40-21) 414.21.26; Fax: (+40-21) 414.21.39

Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.765A/2020



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 6392 / 19 OCT 2020

Domnului

ROBERT-MARIUS CAZANCIUC

Vicepreședinte al Senatului

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.680 din data de 30 septembrie 2020, definitivă și general obligatorie, prin care Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate și a constatat că Legea pentru deschiderea de către Guvernul României a tratativelor diplomatice pentru încheierea unui acord cu Republica Ungaria privind deschiderea punctului internațional de trecere a frontierei Beba Veche (România) – Kubekhaza (Ungaria) este neconstituțională, în ansamblul său.

Vă asigurăm, domnule Vicepreședinte, de deplina noastră considerație.

ROMÂNIA
PREȘEDINTE

Prof. univ. dr. Valer DORNEANU

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarul nr.765A/2020

DECIZIA nr.680
din 30 septembrie 2020

asupra obiecției de neconstituționalitate a
Legii pentru deschiderea de către Guvernul României a tratatelor
diplomatice pentru încheierea unui acord cu Republica Ungaria privind
deschiderea punctului internațional de trecere a frontierei Beba Veche
(România) + Kubekhaza (Ungaria)

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel-Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghé Stan	- judecător
Livia-Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Marieta Safta	- prim-magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate referitoare la Legea pentru deschiderea de către Guvernul României a tratatelor diplomatice pentru încheierea unui acord cu Republica Ungaria privind deschiderea punctului internațional de trecere a frontierei Beba Veche (România) - Kubekhaza (Ungaria), formulată de Președintele României.

2. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, al 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.3267 din 19 iunie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.765A/2020.



3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** se invocă dispozițiile constituționale ale art.1 alin.(4) referitoare la respectarea principiului separației puterilor în stat, ale art. 61 alin. (1) teza a doua, conform cărora Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, ale art. 80 referitoare la rolul Președintelui României, ale art. 91 alin. (1) privind atribuțiile puterii executive în domeniul politicii externe, precum și cele ale art. 147 alin. (4) referitoare la obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale.

4. Se susține, în esență, că prin legea criticată Parlamentul limitează libertatea Guvernului de a-și manifesta voința cu privire la o anumită problemă de politică externă. Guvernul este obligat să-și exercite o anumită atribuție în condițiile fixate de Parlament, în sensul declanșării/inițierii unei acțiuni juridice sub forma unor discuții oficiale, adică a unor negocieri, purtate cu scopul încheierii în viitor a unui acord separat cu Republica Ungaria care să privească deschiderea unui punct de trecere a frontierei de stat.

5. Se arată în acest sens că, potrivit art. 1 lit. b) din Legea nr. 590/2003 privind tratatele, prin încheierea tratatelor se înțelege succesiunea de etape care trebuie urmate, ansamblul de activități care trebuie desfășurate, precum și ansamblul de proceduri și reguli care trebuie respectate astfel încât tratatul să intre în vigoare pentru România. Astfel, aprobarea inițierii negocierilor unui tratat reprezintă, în sensul legii, o etapă în procedura încheierii tratatelor. Totodată, potrivit Legii nr.590/2003, printr-un tratat se înțelege actul juridic, indiferent de denumire sau de formă, care consemnează în scris un acord la nivel de stat, la nivel guvernamental sau la nivel departamental, având scopul de a crea, de a modifica ori de a stinge drepturi și obligații juridice sau de altă natură, guvernate de dreptul internațional public și consemnat într-un instrument unic ori în două sau în mai multe instrumente conexe.

6. Potrivit art.3 alin.(4) lit.a) din Convenția dintre România și Republica Ungară privind controlul traficului de frontieră rutier și feroviar, semnată la București la 27

aprilie 2004, ratificată de România prin Legea nr.191/2005, Guvernele statelor contractante reglementează prin acord separat înființarea sau desființarea punctului de trecere a frontierei de stat, orarul de funcționare, caracterul traficului și modificarea acestuia. Prin urmare, în conformitate cu dispozițiile acestei Convenții, cele două părți semnatare pot încheia, dacă se impune, o înțelegere bilaterală, sub forma unui acord la nivel de Guvern, al cărui obiect să îl constituie, după caz, înființarea/desființarea punctelor de trecere a frontierei de stat dintre cele două țări. Or, art.4 alin.(1) din Legea nr.590/2003 stabilește că pentru aprobarea inițierii negocierilor unui tratat la nivel guvernamental, respectiv la nivel departamental, ministerul sau autoritatea administrației publice centrale care îndeplinește condițiile prevăzute la art. 2 alin. (1) din această lege, în competențele căruia sau căreia se află domeniul principal reglementat prin tratat, denumit/denumită în continuare *instituție inițiatoare*, elaborează un memorandum, care va fi avizat întotdeauna de către Ministerul Afacerilor Externe, precum și de către toate ministerele în competențele cărora se află, din punct de vedere substanțial, celelalte domenii reglementate prin tratat și care se înaintează spre aprobare Guvernului României, acordată prin semnătura prim-ministrului. De aceea, este evident că inițierea negocierilor este o operațiune juridică ce se circumscrie domeniului de reglementare a actelor cu caracter infralegal. În plus, art.9 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.105/2001 privind frontiera de stat a României stabilește că deschiderea de noi puncte de trecere sau închiderea temporară ori definitivă a celor existente se face prin hotărâre a Guvernului.

7. În conformitate cu prevederile 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 ceea ce privește domeniul politicii externe, Constituția României stabilește la art. 91 alin. (1) că Parlamentul are atribuția de a ratifica prin lege tratatele internaționale încheiate de Președintele României în numele României și



negociate de Guvern, iar pentru celelalte categorii de tratate și acorduri internaționale, Legea fundamentală prevede că acestea se încheie, se aprobă sau se ratifică potrivit procedurii stabilite prin lege. Se invocă și Decizia Curții Constituționale nr. 683 din 27 iunie 2012 și statuările pe care aceasta le cuprinde în privința rolului Președintelui României în planul politicii externe – conduce și angajează statul, precum și al Guvernului, respectiv faptul că „în politica externă este unul mai degrabă tehnic, el trebuind să urmeze și să îndeplinească obligațiile la care România s-a angajat la nivel de stat”.

8. Având în vedere dispozițiile legale prezentate, precum și jurisprudența constituțională în materie, se conchide că inițierea oricăror negocieri pe cale diplomatică, indiferent de domeniul de incidență al acestora, se circumscrie politicii externe a statului, aceste atribuții aparținând exclusiv executivului, iar orice modificare a frontierei de stat a României se poate face numai în condițiile stabilite potrivit legii.

9. În ceea ce privește cadrul legal ce consfințește înființarea sau desființarea punctelor de trecere a frontierei de stat dintre România și Republica Ungaria, se precizează că Președintele României, prin Decretul nr. 368/2005, a supus spre ratificare Parlamentului Convenția dintre România și Republica Ungară privind controlul traficului de frontieră rutier și feroviar, semnată la București la 27 aprilie 2004, iar Parlamentul a aprobat prin Legea nr. 191/2005 ratificarea acestei Convenții. Drept urmare, prin emiterea decretului menționat și având în vedere dispozițiile art. 3 alin. (4) din înțelegerea bilaterală, Președintele a stabilit cadrul necesar derulării politicii externe în materia frontierei de stat cu Ungaria, în virtutea căruia orice modificare referitoare la punctele de trecere a frontierei dintre cele două state vecine se poate face numai prin acord la nivel de Guvern. Prin urmare, din aceste motive, inițiativa declanșării negocierilor în vederea încheierii unui tratat internațional în numele României aparține în mod exclusiv puterii executive și, ca atare, nu poate fi stabilită prin lege.

10. Referitor la atribuțiile puterii legislative în materia politicii externe, se arată că procedura ratificării este una care aparține Parlamentului, prin adoptarea legilor de ratificare a tratatelor internaționale încheiate la nivel de stat, respectiv la nivel de Guvern. Conform art. 19 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 590/2003, se supun Parlamentului spre ratificare prin lege tratatele la nivel de stat, oricare ar fi domeniul de reglementare al acestora, iar potrivit lit. d) a aceluiași articol, Parlamentul are competența de a ratifica prin lege tratatele la nivel guvernamental care se referă la teritoriul de stat, inclusiv regimul juridic al frontierei de stat, precum și la zonele asupra cărora România exercită drepturi suverane și jurisdicție. Astfel, în ceea ce privește domeniul încheierii de către Guvern a tratatelor internaționale referitoare la teritoriul de stat, rolul Parlamentului este precis determinat, acesta având atribuția expresă a ratificării unui asemenea acord internațional, ceea ce înseamnă că prin această manifestare de voință, puterea legislativă își exprimă consimțământul de a deveni parte la tratatul respectiv, semnat de partea română. În acest sens sunt și dispozițiile art. 1 lit. f) din Legea nr. 590/2003, care definește actul ratificării ca fiind modalitatea de exprimare a consimțământului de a deveni parte la un tratat care a fost semnat de partea română, prin adoptarea unei legi de ratificare de către Parlament sau, în condițiile legii, prin ordonanță de urgență a Guvernului. În planul politicii externe, Parlamentului îi este dedicată competența ratificării, însă Guvernul este cel care negociază tratatele internaționale.

11. Din fișa legislativă a legii deduse controlului de constituționalitate, aflată pe pagina de internet a Camerei Deputaților, rezultă că Guvernul, așa cum acesta s-a manifestat prin punctul său de vedere transmis Parlamentului asupra inițiativei legislative în cauză, prin intermediul Ministerului Afacerilor Externe, „intenționează întreprinderea demersurilor uzuale, conform normelor aplicabile și practicii curente, în vederea consultării autorităților competente cu privire la inițiativa încheierii unui acord cu partea ungară în acest sens.” De aceea, cu atât mai mult în aceste condiții, se apreciază că în acest domeniu nu se justifică un asemenea demers din partea



puterii legislative. Sfera de incidență a reglementării, determinată în acest mod de legiuitor, dispune într-un domeniu ce intră, de fapt, în competența de reglementare a autorității executive, iar nu în cea a Parlamentului, care nu poate să legifereze „pentru deschiderea de către Guvernul României a tratatelor diplomatice pentru încheierea unui acord cu Republică Ungaria privind deschiderea punctului internațional de trecere a frontierei Beba Veche (România) - Kubekhaza (Ungaria).”

12. Ținând cont de toate aceste aspecte, se apreciază că instrumentul juridic prin intermediul căruia s-a impus Guvernului deschiderea tratatelor diplomatice pentru încheierea unui acord contravine Constituției, întrucât această reglementare constituie, în fapt, o orientare a politicii externe a statului, care însă nu poate fi impusă și/sau realizată printr-o lege inițiată și adoptată de Parlament, ci reprezintă exercitarea unei competențe constituționale a Președintelui României în materia relațiilor internaționale, ce se poate realiza doar printr-un act care emană de la nivelul executivului. Acționând în acest mod, Parlamentul a nesocotit dispozițiile art. 80 din Constituție, care stabilesc rolul Președintelui României în calitate sa de titular și inițiator al politicii externe a statului, care este pusă în aplicare prin intermediul Guvernului, precum și dispozițiile art.91 alin.(1) referitoare la atribuțiile puterii executive în domeniul politicii externe.

13. Ca urmare, Parlamentul, acționând în acest fel și arogându-și competența de inițiere și adoptare a demersului legislativ, în condițiile, domeniul și cu finalitatea menționată, a acționat *ultra vires*, intrând în aria de competență a autorității executive, singura cu atribuții în domeniul sus-menționat, ceea ce contravine dispozițiilor constituționale ale art. 1 alin. (4) referitoare la respectarea principiului separației puterilor în stat și ale dispozițiilor art. 61 alin. (1) teza a doua din Constituție, conform cărora Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării. Se apreciază că în acest sens este și jurisprudența Curții Constituționale, potrivit căreia acceptarea ideii ca Parlamentul să își poată exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii

care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art.61 alin. (1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă. În plus, instanța constituțională consideră că o astfel de interpretare este contrară celor statuate în jurisprudența sa și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, care consacră obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale (Decizia nr.777 din 28 noiembrie 2017).

14. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) și ale art.17 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

15. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere potrivit căruia sesizarea de neconstituționalitate este întemeiată. Apreciază, în esență, că, prin adoptarea unei legi care are ca obiect deschiderea tratativelor diplomatice pentru încheierea unui acord separat cu Republica Ungaria privind deschiderea punctului internațional de trecere a frontierei Beba Veche (România)- Kubehaza (Ungaria), Parlamentul și-a depășit rolul constituțional stabilit de art.61 alin.(1) din Legea fundamentală și a afectat echilibrul puterilor în stat, intervenind în competența puterii executive, cu încălcarea cadrului necesar derulării politicii externe în materia frontierei de stat cu Ungaria stabilit de Președintele României. În susținerea punctului de vedere exprimat invocă și jurisprudență a Curții Constituționale, respectiv Decizia nr.683 din 27 iunie 2012 și Decizia nr. 494 din 21 noiembrie 2013.

16. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au comunicat punctele lor de vedere.

17. La termenul de judecată din data de 15 septembrie 2020, Curtea a amânat dezbaterile pentru data de 16 septembrie 2020, iar apoi pentru 30 septembrie 2020, când a pronunțat prezenta decizie.



CURTEA,

examinând sesizarea de neconstituționalitate, punctul de vedere al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

18. Curtea Constituțională 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 sesizarea de neconstituționalitate.

19. Astfel, sesizarea a fost formulată de Președintele României, titular al dreptului de sesizare a Curții Constituționale cu obiecții de neconstituționalitate, în conformitate cu prevederile art.146 lit.a) teza întâi din Constituție. Obiectul sesizării se încadrează în competența Curții, stabilită de textele sus-menționate, acesta vizând Legea pentru deschiderea de către Guvernul României a tratatelor diplomatice pentru încheierea unui acord cu Republica Ungaria privind deschiderea punctului internațional de trecere a frontierei Beba Veche (România) - Kubekhaza (Ungaria), adoptată de Parlament, dar nepromulgată. În ceea ce privește termenul de sesizare, se constată că, potrivit fișei legislative, legea criticată a fost adoptată în data de 27 mai 2020 de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională. În aceeași dată a fost depusă la secretarul general al Camerei Deputaților pentru exercitarea dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar în data de 2 iunie 2020 a fost trimisă la promulgare. Sesizarea de neconstituționalitate a fost formulată în data de 19 iunie 2020, în cadrul termenului stabilit de art.77 alin.(1) din Constituție. Rezultă, așadar, că sesizarea este admisibilă sub toate cele trei aspecte ce privesc legalitatea sesizării analizate.

20. **Examinând pe fond obiecția de neconstituționalitate** formulată de Președintele României, Curtea reține următoarele:

Circumstanțierea criticilor de neconstituționalitate

21. În esență, obiecția de neconstituționalitate ridică problema competenței autorităților publice de rang constituțional aparținând puterii legislative și, respectiv, executive, în ceea ce privește politica externă, cu referire specifică la încheierea tratatelor/acordurilor internaționale. Textele constituționale care privesc această competență au următorul cuprins:

- Art.61 - Rolul și structura (Parlamentului) alin.(1): *„Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.”*;

- Art. 80 - Rolul Președintelui alin.(1) teza întâi: *„(1) Președintele României reprezintă statul român.”*;

- Art.91 - Atribuții în domeniul politicii externe (ale Președintelui României) alin.(1) : *„Președintele încheie tratate internaționale în numele României, negociate de Guvern, și le supune spre ratificare Parlamentului, într-un termen rezonabil. Celelalte tratate și acorduri internaționale se încheie, se aprobă sau se ratifică potrivit procedurii stabilite prin lege.”*;

- Art.102. Rolul și structura (Guvernului) alin.(1): *„Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice.”*

22. Interpretând textele constituționale care configurează competența Președintelui României și, respectiv, a Guvernului în planul politicii externe, cu referire la situația specifică a reprezentării României la lucrările Consiliului European, Curtea Constituțională a reținut, prin Deciziile nr.683 din 27 iunie 2012 și nr.784 din 26 septembrie 2012, că, potrivit art.80 alin.(1) din Constituție, Președintele României reprezintă statul român, ceea ce înseamnă că în planul politicii externe conduce și angajează statul, iar rolul Guvernului este unul mai degrabă tehnic, el trebuind să urmeze și să îndeplinească obligațiile la care România s-a angajat la nivel



de stat. Este o jurisprudență invocată, de altfel, și de autorul sesizării, în susținerea neconstituționalității legii în raport cu prevederile art.147 alin.(4) din Constituție.

23. În prezenta cauză sunt în discuție însă, cu precădere, competența și raporturile de ordin constituțional dintre Parlament și Guvern în legătură cu procedura de încheiere a tratatelor/acordurilor internaționale, astfel încât analiza de constituționalitate urmează să fie cantonată în acest cadru, prin interpretarea și aplicarea dispozițiilor art.61, art.91 și 102 din Constituție, cu raportare la principiul separației și echilibrului puterilor în stat.

Încheierea tratatelor internaționale. Competențe și proceduri

24. Văzând și dispozițiile legale dezvoltate în aplicarea textelor constituționale de referință anterior citate, Curtea reține, mai întâi, că, potrivit art.1 lit.a) din Legea nr.590/2003 privind tratatele, *„Pentru scopurile prezentei legi, prin: a) tratat se înțelege actul juridic, indiferent de denumire sau de formă, care consemnează în scris un acord la nivel de stat, la nivel guvernamental sau la nivel departamental, având scopul de a crea, de a modifica ori de a stinge drepturi și obligații juridice sau de altă natură, guvernate de dreptul internațional public și consemnat într-un instrument unic ori în două sau în mai multe instrumente conexe.”* Art.1 lit.b) din Legea nr.590/2003 stabilește că prin *„b) încheierea tratatelor se înțelege succesiunea de etape care trebuie urmate, ansamblul de activități care trebuie desfășurate, precum și ansamblul de proceduri și reguli care trebuie respectate astfel încât tratatul să intre în vigoare pentru România.”*

25. Față de aceste prevederi legale rezultă că, în cadrul procedurii de încheiere a tratatelor internaționale, textele constituționale și dezvoltarea infraconstituțională a acestora **prevăd mai multe etape ce trebuie parcurse în mod succesiv.** Mai întâi, tratatele la care statul român dorește să devină parte **sunt negociate de către Guvern, apoi încheiate de către Președinte și, într-o ultimă etapă, ratificate de Parlament.** Este vorba, așadar, de momente distincte, clar delimitate, corespunzătoare unor **competențe diferite, la rândul lor clar delimitate, ale**

autorităților care reprezintă puterea legislativă și cea executivă, precum și, în cadrul puterii executive, ale Președintelui României și ale Guvernului.

26. Astfel, referitor la autoritatea care exercită puterea legislativă, normele constituționale sunt clare, **competența Parlamentului fiind circumscrisă exclusiv etapei ratificării**. Ratificarea este definită în art.1 lit.f) din Legea nr.590/2003 după cum urmează: *„modalitatea de exprimare a consimțământului de a deveni parte la un tratat care a fost semnat de partea română, prin adoptarea unei legi de ratificare de către Parlament sau, în condițiile legii, prin ordonanță de urgență a Guvernului”*. Este vorba, așadar, de un act de voință exprimat printr-un act de domeniul legii pentru ca statul să fie deplin angajat juridic prin dispozițiile unui tratat.

27. **Cât privește puterea executivă și raporturile existente între autoritățile ce o reprezintă, în literatura de specialitate s-a remarcat că textul constituțional nu folosește terminologia de semnare a tratatelor, ci de încheiere a tratatelor**, atribuție ce revine exclusiv Președintelui României. **Pentru încheierea unui tratat este nevoie de negociere, iar negocierea presupune atât o dimensiune tehnică, ce atrage stabilirea de competențe în cadrul Guvernului, cât și una politică, ce antrenează și competența Președintelui României**. De aceea decretul Președintelui emise în realizarea atribuției în discuție se contrasemnează de prim-ministru.

28. Observând reglementarea **etapei negocierilor** – circumscrisă competenței autorităților puterii executive, Curtea reține că normele constituționale disting între tratatele internaționale semnate în numele României și alte tratate sau acorduri internaționale, sens în care este și procedura reglementată de Legea nr.590/2003.

29. Actul normativ menționat prevede astfel, în art.3 și art.4, următoarele:

- Art.3: *„(1) Pentru aprobarea inițierii negocierilor unui tratat la nivel de stat, Ministerul Afacerilor Externe, singur sau, după caz, împreună cu ministerul sau autoritatea administrației publice centrale care îndeplinește condițiile prevăzute*



la art.2 alin. (1), în competențele căruia sau căreia se află domeniul principal reglementat prin tratat, elaborează un memorandum, care va fi avizat de către toate ministerele în competențele cărora se află din punct de vedere substanțial celelalte domenii reglementate prin tratat și însușit de către Guvernul României prin semnătura primului-ministru, după care va fi înaintat spre aprobare Președintelui României.

(2) În cazul tratatelor la nivel de stat pentru care este necesară aprobarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, aprobarea Președintelui României se va acorda după îndeplinirea procedurilor specifice prevăzute de legea pentru organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării și de reglementările acestuia.

(3) În cazul tratatelor multilaterale și bilaterale la nivel de stat, inclusiv cu instituții financiare internaționale, cu caracter predominant tehnic, Ministerul Afacerilor Externe va fi doar avizator.”;

- Art.4: „(1) Pentru aprobarea inițierii negocierilor unui tratat la nivel guvernamental, respectiv la nivel departamental, ministerul sau autoritatea administrației publice centrale care îndeplinește condițiile prevăzute la art. 2 alin. (1), în competențele căruia sau căreia se află domeniul principal reglementat prin tratat, denumit/denumită în continuare instituție inițiatoare, elaborează un memorandum, care va fi avizat întotdeauna de către Ministerul Afacerilor Externe, precum și de către toate ministerele în competențele cărora se află, din punct de vedere substanțial, celelalte domenii reglementate prin tratat și care se înaintează spre aprobare Guvernului României, acordată prin semnătura primului-ministru.

(2) În cazul tratatelor la nivel guvernamental, respectiv departamental, pentru care este necesară aprobarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, aceasta se solicită după îndeplinirea procedurii prevăzute la alin. (1) și după îndeplinirea procedurii specifice prevăzute de legea pentru organizarea și

funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării și de reglementările acestuia, prin semnătura Președintelui României, în calitate de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, pe memorandumul pentru aprobarea inițierii negocierilor.”

30. **Conținutul memorandumului** la care trimit normele citate este stabilit de art.5 alin.(1) din aceeași lege, după cum urmează:

„a) obiectul tratatului;

b) necesitatea încheierii tratatului;

c) finalitatea încheierii tratatului și implicațiile, în cazul încheierii tratatului respectiv, asupra obligațiilor juridice și altor angajamente internaționale asumate anterior de partea română, respectiv asupra legislației interne, inclusiv asupra Constituției României, dacă este cazul.”

31. Potrivit art.5 alin.(4) din lege, *„(4) Aprobarea inițierii negocierilor semnifică atât aprobarea conținutului memorandumului, cât și aprobarea propunerii de text a părții române.”*

32. Observând, în continuare, **etapa finală, a exprimării consimțământului de a deveni parte la tratat**, Curtea constată aceeași distincție, în funcție de categoria de tratate/acorduri.

33. Astfel, Legea nr.590/2003 prevede, în art.19, că *„se supun Parlamentului spre ratificare prin lege următoarele categorii de tratate:*

a) tratatele la nivel de stat, oricare ar fi domeniul de reglementare al acestora;

b) tratatele la nivel guvernamental care se referă la cooperarea politică sau care implică angajamente cu caracter politic;

c) tratatele la nivel guvernamental care se referă la cooperarea cu caracter militar;

d) tratatele la nivel guvernamental care se referă la teritoriul de stat, inclusiv regimul juridic al frontierei de stat, precum și la zonele asupra cărora România exercită drepturi suverane și jurisdicție;



e) tratatele la nivel guvernamental care se referă la statutul persoanelor, drepturile și libertățile fundamentale ale omului;

f) tratatele la nivel guvernamental care se referă la participarea în calitate de membru la organizații internaționale interguvernamentale;

g) tratatele la nivel guvernamental care se referă la asumarea unui angajament financiar care ar impune sarcini suplimentare la bugetul de stat;

h) tratatele la nivel guvernamental ale căror dispoziții fac necesară, pentru aplicare, adoptarea unor noi dispoziții normative având forță juridică de lege ori a unor legi noi sau amendarea legilor în vigoare și cele care prevăd în mod expres cerința ratificării lor.

(2) *Tratatele prevăzute la alin. (1) nu se ratifică prin ordonanțe ale Guvernului.*

(3) *În situații extraordinare, tratatele prevăzute la alin. (1) lit. b) - h), a căror reglementare nu poate fi amânată, vor putea fi ratificate prin ordonanțe de urgență ale Guvernului, sub condiția justificării temeinice a urgenței ratificării.”*

34. De asemenea, potrivit art.20 din Legea nr.590/2003, „*tratatele semnate la nivel guvernamental care nu intră sub incidența prevederilor art. 19, precum și tratatele semnate la nivel departamental sunt supuse Guvernului spre aprobare prin hotărâre.”*

35. Față de normele constituționale de referință, astfel cum sunt acestea dezvoltate și în normele legale citate, rezultă că, dacă în privința exprimării consimțământului în ceea ce privește tratatele putem vorbi de o competență partajată a legislativului și a executivului, în funcție de categoria de tratate, în privința negocierii și semnării tratatelor competența este exclusivă. Aceasta aparține sferei puterii executive, care, prin autoritățile competente, exercită atribuțiile constituționale de a reprezenta statul român, respectiv de a realiza politica externă a țării. Cu referire la cauza concretă dedusă judecății, respectiv analiza constituționalității unei legi având ca obiect „deschiderea de către Guvernul României a tratativelor diplomatice pentru încheierea unui acord cu Republica

Ungaria” privind deschiderea unui punct internațional de trecere a frontierei, Curtea observă și dispozițiile art. 9 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.105/2001 privind frontiera de stat a României, potrivit căreia *„Deschiderea de noi puncte de trecere sau închiderea temporară ori definitivă a celor existente se face prin hotărâre a Guvernului.”*

Aplicarea cadrului constituțional de referință în cauză

36. În prezenta cauză, Parlamentul a adoptat o lege care stabilește în sarcina Guvernului următoarele obligații: **deschiderea tratatelor diplomatice (așadar a negocierilor) pentru încheierea unui acord separat cu Republica Ungaria privind deschiderea unui punct internațional de frontieră; emiterea, în 30 de zile de la aprobarea prin hotărâre a acordului menționat, a hotărârii pentru deschiderea punctului internațional de trecere a frontierei respectiv.** Aceasta, în condițiile în care, așa cum se menționează chiar în preambulul legii, obligațiile pe care le instituie au în vedere art.3 alin.(4) lit.a) din Convenția dintre România și Republica Ungară privind controlul traficului de frontieră rutier și feroviar, semnată la București la 27 aprilie 2004, ratificată prin Legea nr.191/2005, potrivit căreia *„Guvernele statelor contractante reglementează prin acord separat: a) înființarea sau desființarea punctului de trecere a frontierei de stat, orarul de funcționare, caracterul traficului și modificarea acestuia”*.

37. Față de cadrul constituțional analizat care configurează **competența exclusivă a Guvernului în privința negocierii (tratatelor), ca etapă în procedura încheierii tratatelor internaționale**, legea criticată încalcă prerogativele constituționale ale Guvernului.

38. Curtea reține astfel că **exclusivitatea menționată privește nu doar realizarea propriu-zisă a negocierilor/tratatelor, ci și decizia de a iniția negocieri/tratative.** Rățiunea exclusivității - inclusiv în privința inițiativei de deschidere a negocierilor – este aceea că Guvernul, în virtutea rolului și atribuțiilor sale constituționale, este autoritatea cea mai bine plasată pentru a cunoaște și a



aprecia oportunitatea și condițiile încheierii unui tratat internațional. De aceea în memorandumul încheiat în condițiile art.5 alin.(1) din Legea nr.590/2003 este analizată, în mod distinct, necesitatea încheierii tratatului. Această analiză este una complexă, ce poate implica mai multe domenii de competență și deci autorități administrative, corespunzător domeniului de reglementare incident.

39. Această rațiune rezultă, de altfel, chiar din cuprinsul legii criticate, care invocă în preambul cadrul fixat de Parlament prin ratificarea Convenției din 27 aprilie 2004 dintre România și Republica Ungară privind controlul traficului de frontieră rutier și feroviar și deci **competența Guvernului** de a reglementa prin acord separat înființarea sau desființarea punctului de trecere a frontierei de stat. **„Reglementarea” în sensul legii presupune parcurgerea etapelor negocierii/semnării acordului/emiterii hotărârii pentru deschiderea punctului internațional de trecere a frontierei, toate aceste etape fiind circumscrise competenței puterii executive.**

40. Curtea reține în acest sens că, așa cum se menționează de către Guvern în punctul de vedere formulat în cadrul procedurii legislative, inițierea/decizia deschiderii unor puncte de frontieră presupune parcurgerea mai multor operațiuni, cu angajarea mai multor autorități din sfera executivă: **„Ministerul Afacerilor Externe** realizează un proces de consultare cu autoritățile având atribuții în materia controlului la frontieră, în special **Politia de Frontieră Română** din cadrul **Ministerului Afacerilor Interne și Direcția Generală a Vănilor din cadrul Agenției Naționale de Administrare Fiscală/Ministerul Finanțelor Publice**, precum și cu **alte autorități interesate**, în vederea analizării fezabilității și oportunității inițiativei. În funcție de rezultatul consultărilor interne cu instituțiile competente, sunt inițiate demersurile pe canale diplomatice pe lângă statul vecin vizat, în vederea încheierii unui tratat internațional privind deschiderea punctului de trecere. Ulterior intrării în vigoare a acordului bilateral, inițiatorii proiectului și autoritățile competente întreprind măsurile necesare precum și construirea

infrastructurii aferente punctului, la standardele care rezultă din Codul Frontierelor Schengen și din alte normative relevante, alocarea personalului de control necesar etc. De asemenea, după construirea infrastructurii aferente punctului și primirea informării de către cealaltă parte privind finalizarea activităților de construcție realizate de aceasta, se procedează la emiterea unei hotărâri de Guvern privind deschiderea efectivă a punctului de trecere.” Or, prin **actul unilateral al Parlamentului care impune Guvernului încheierea acordului, toate aceste analize/consultări dispar sau devin o pură formalitate.**

41. Practic, în același act în care menționează prerogativele exclusive ale Guvernului în domeniu, prin trimitere la Convenția care le consfințește, Parlamentul impune Guvernului să le exercite într-un anumit sens, cel al încheierii unui acord de înființare a unui punct de trecere a frontierei de stat. Procedând astfel, **Parlamentul lipsește de conținut exercitarea prerogativelor menționate, cu încălcarea prevederilor art.1 alin.(4) din Constituție, cu raportare la art.91 și art.102 din Constituție, care configurează competența Guvernului în realizarea politicii externe.**

42. Legea criticată încalcă și competența **Parlamentului, astfel cum este aceasta reglementată cu caracter general de art.61 din Constituție.** Rolul de „*unică autoritate legiuitoare a țării*” nu înseamnă că Parlamentul poate să adopte o reglementare prin care să substituie Guvernul în privința realizării competențelor exclusive ale acestei autorități. Este un aspect subliniat și de **Consiliul Legislativ în avizul negativ** dat cu privire la legea criticată, în care reține, printre altele, că „Legea fundamentală nu cuprinde nicio normă prin care Parlamentului, ca organ reprezentativ al poporului român, să îi fie conferite competențe în stabilirea priorităților pe planul politicii externe. Potrivit Constituției, Parlamentul are, însă, ultimul cuvânt, prin ratificarea tratatelor în numele României, întrucât prin ratificare se exprimă consimțământul statului român de a-și asuma drepturile și obligațiile



stabilite prin tratat. În lipsa ratificării prin lege, de către Parlament, tratatul nu produce efecte în ordinea juridică internă. Ținând seama de aspectele prezentate mai sus în ceea ce privește separația puterilor în stat și competențele constituționale ale autorităților publice în materia relațiilor internaționale, propunerea legislativă nu poate fi promovată.”

43. Pentru toate aceste considerente, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată, întrucât legea criticată încalcă prevederile art.1 alin.(4), cu raportare la art.61, art.80, art.91 și art.102 din Constituție, care configurează rolul Parlamentului, pe de o parte, și al Președintelui României și al Guvernului, pe de altă parte, în legătură cu încheierea tratatelor internaționale. Se încalcă, deopotrivă, și prevederile art.147 alin.(4) din Constituție, în raport cu jurisprudența Curții Constituționale invocată, care caracterizează rolul puterii executive, prin autoritățile care o exercită, în planul politicii externe.

44. Curtea reține, în final, că reglementarea de către legiuitorul constituant a unor competențe clar delimitate ale puterii legislative și ale celei executive în domeniul politicii externe și încheierii tratatelor internaționale **implică, deopotrivă, dialogul între acestea în realizarea politicilor și strategiilor în domeniu.** În aplicarea art.1 alin.(4) din Constituție, care reglementează atât separația, cât și **echilibrul puterilor în stat**, autoritățile legislative și executive sunt chemate să colaboreze, cu loialitate constituțională. Aceasta presupune, în planul politicii externe, identificarea și realizarea acelor soluții care să răspundă necesităților economice, sociale, culturale ale statului român. Se observă în acest sens că, în același punct de vedere al Guvernului, se menționează că, „având în vedere interesul care rezultă din inițiativa legislativă privind deschiderea unui noi punct de trecere între localitățile Beba - Veche și Kubekhaza, Ministerul Afacerilor Externe intenționează întreprinderea demersurilor uzuale, conform normelor aplicabile și practicii curente, în vederea consultării autorităților competente cu privire la inițiativa încheierii unui acord cu partea ungară în acest sens.”

45. 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 obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că Legea pentru deschiderea de către Guvernul României a tratatelor diplomatice pentru încheierea unui acord cu Republica Ungaria privind deschiderea punctului internațional de trecere a frontierei Beba Veche (România) - Kubekhaza (Ungaria) este neconstituțională în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 30 septembrie 2020.

PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE

Prof.univ.dr. Valer Dorneanu

PRIM - MAGISTRAT-ASISTENT,

Marieta Safta

