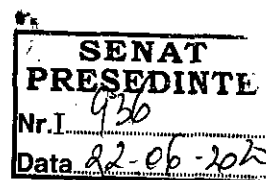


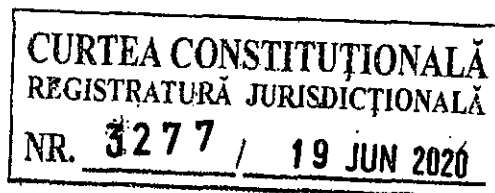


R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI



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

Dosar nr.765A/2020



Domnului

ROBERT-MARIUS CAZANCIUC
Vicepreședinte al Senatului



În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României, referitoare la neconstituționalitatea 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).

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 30 iulie 2020 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 15 septembrie 2020.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

ROMÂNIA
Președinte

Prof.univ.dr. Valer DORNEANU



ROMÂNIA



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 765A / 2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ

NR. 3267 / 19 JUN 2020

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 19 iunie 2020

CP1/845/19.06.2020

Domnului VALER DORNEANU

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

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)

În data de 2 iunie 2020, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, 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).

Apreciem că legea dedusă controlului de constituționalitate contravine dispozițiilor 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 celor ale art. 147 alin. (4) referitoare la obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale, pentru argumentele pe care le vom prezenta în cele ce urmează.

Astfel cum rezultă din titlu, din dispozițiile art. 1 și ținând cont de preambulul legii deduse controlului de constituționalitate, obiectul de reglementare îl constituie 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). Așadar, prin legea criticată, Parlamentul limitează libertatea Guvernului în aș manifesta voința cu privire o anumită problemă de politică externă. Astfel, 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.

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.**

Potrivit art. 3 alin. (4) lit. a) din Convenția din 27 aprilie 2004 între România și Republica Ungară privind controlul traficului de frontieră rutier și feroviar, 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 OUG 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.

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.

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 683/2012 a reținut că „potrivit art. 80 din Constituție, Președintele României reprezintă statul român, ceea ce înseamnă că în planul politicii externe conduce și angajează statul. Această dispoziție constituțională îi permite să traseze liniile viitoare pe care statul le va urma în politica sa externă, practic să îi determine orientarea în planul relațiilor externe, ținând cont, desigur, de interesul național (...). În planul politicii externe, primul-ministru are competența constituțională de a asigura realizarea politicii externe a țării [art. 102 alin. (1) din Constituție], ceea ce înseamnă că, în funcție de orientarea stabilită de reprezentantul statului în plan extern, care este Președintele statului, Guvernul, prin reprezentantul său, urmează să implementeze în mod corespunzător măsurile față de care statul s-a angajat (...). *Obiter dictum*, este de observat că numai reprezentantul statului este cel care poate angaja în sfera relațiilor externe statul ca subiect de drept internațional public.”

Cu privire la rolul Guvernului în politica externă, jurisprudența Curții Constituționale s-a pronunțat în sensul 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”(Decizia nr. 683/2012).

Având în vedere dispozițiile legale prezentate mai sus, precum și jurisprudența constituțională în materie, rezultă 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.

În ceea ce privește cadrul legal ce consfințește înființarea sau desființarea punctelor de trecere a frontierei de stat dintre România și Republica Ungaria, precizăm 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 sus-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.

În ceea ce privește atribuțiile puterii legislative în materia politicii externe, 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 conferită 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.

Legea criticată a avut ca inițiatori deputați și senatori, al căror drept de inițiativă legislativă, potrivit Constituției, este de necontestat, însă, în ceea ce

privește politica externă a statului, învederăm că acestui tip de inițiativă nu îi este conferită competența de a stabili prioritățile din planul politicii externe.

Așadar, în planul politicii externe, Parlamentului îi este dedicată **competența ratificării**, fiind cel care, prin adoptarea legii de ratificare a tratatelor/acordurilor internaționale exprimă consimțământul prin care statul român își asumă drepturi și obligații convenite prin semnarea unui tratat, însă Guvernul este cel care negociază tratatele internaționale.

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, apreciem 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 Republica Ungaria privind deschiderea punctului internațional de trecere a frontierei Beba Veche (România) – Kubekhaza (Ungaria).”

Ținând cont de toate aceste aspecte, considerăm 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.

Aționând în acest mod, Parlamentul a nesocotit dispozițiile art. 80 din Constituție care stabilesc rolul Președintelui României în calitatea 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. Prin urmare, regimul oricărei acțiuni juridice ce se înscrie în domeniul politicii externe a statului nu poate fi încadrată în ipoteza inițierii și reglementării parlamentare, astfel încât aceasta nu poate fi impusă printr-o lege.

În ceea ce privește exercitarea competențelor constituționale în planul politicii externe, instanța constituțională a stabilit că partajarea acestora este una pe linie verticală, fiind de principiu că un act cu caracter normativ nu poate adăuga la Constituție și nu poate schimba competențe prestabilite prin Constituție (Decizia nr. 683/2012).

De aceea, învederăm faptul că 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.

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, administrativ, 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. 777/2017).

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați 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 ansamblu.


PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS - WERNER IOHANNIS
