



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

SENAT
PREȘEDINTE
Nr. I 1578
Data 9.09.2020

SENAT
491 / 10.09.2020

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.1446A/2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 5238 / 09 SEP 2020

Domnului
ROBERT MARIUS CAZANCIUC
Vicepreședinte al Senatului

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea de neconstituționalitate formulată de Guvernul României, cu privire la Legea privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.123/2020 pentru modificarea art.3 din Legea nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii (Plx nr.469/2020). 491 / 2020

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 17 septembrie 2020 (inclusiv în format electronic la adresa de mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 24 septembrie 2020.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE

Prof. univ. dr. VALERIU DORNEANU

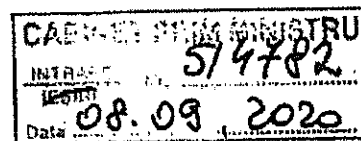
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 1446 A / 2020



Guvernul României
Prim-ministru

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 5231 / 09 SEP 2020



București

Domnului Președinte al Curții Constituționale a României
Prof. univ. dr. Valer Dorneanu

În temeiul art.146 lit. a) din Constituția României, republicată, și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **Guvernul României** formulează prezenta sesizare în vederea exercitării controlului prealabil de constituționalitate referitor la Legea privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.123/2020 pentru modificarea art.3 din Legea nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii (PL-x nr.469/2020), învederând următoarele aspecte de neconstituționalitate:

1. Încălcarea prevederilor art.67 din Constituție.

În sistemul nostru constituțional, respectarea procedurii de adoptare a legilor constituie o garanție pentru respectarea drepturilor și libertăților fundamentale și, în același timp, justifică legitimitatea puterii. Acest aspect se traduce prin asigurarea participării unui număr suficient de membri ai puterii legislative, care să-i asigure atât posibilitatea unor opinii contradictorii, cât și pe cea a deliberării. Din această perspectivă, legiuitorul constituant a prevăzut reguli privind deliberarea și luarea deciziei, încălcarea acestora antrenând răspunderea juridică a forului legislativ, sub forma controlului de constituționalitate.

În conformitate cu art.67 din Constituție, cvorumul legal pentru adoptarea de legi, hotărâri și moțiuni este dat de prezența majorității membrilor Camerei. Potrivit opiniilor unanime exprimate în doctrină, prin cvorum se înțelege numărul minim de parlamentari pentru ca o adunare să fie legal constituită.

Din dispozițiile art.67 ale Legii fundamentale rezultă că existența cvorumului este necesară numai în cazul adoptării de acte juridice, în celelalte situații cvorumul nefiind o condiție pentru valabilitatea întrunirii legale a Camerei, prin urmare, în aceste din urmă împrejurări, Parlamentul poate dezbate și în prezența unui număr mai mic de parlamentari – conform principiului că întotdeauna Camera întrunește condiția de număr pentru a dezbate – ceea ce, evident, nu înlătură normele constituționale referitoare la majoritățile cerute pentru votarea unei măsuri, ele fiind specifice procedurii de votare. Această condiție de cvorum, prevăzută numai pentru actele juridice, este una constituțională, condiționând constituționalitatea externă a actului în ceea ce privește adoptarea de legi, hotărâri și moțiuni și regulamentară, în orice alte situații. În concepția legiuitorului constituent, condiția de cvorum este de natură să asigure o participare semnificativă a parlamentarilor, ca o garanție a reprezentativității dezbaterilor.

Cvorumul legal pentru adoptarea unui act juridic prevăzut de art.67 din Constituție, alături de majoritatea necesară adoptării unui astfel de act - la care face referire art.76 din Constituție - reprezintă două condiții pentru ca exprimarea de voință a Parlamentului să fie una în concordanță cu normele și principiile constituționale și să confere legitimitate deciziei forului legiuitor. Votul reprezintă acordul sau dezacordul parlamentarului ca urmare a unei dezbateri cu privire la o anumită problemă. În cazul actelor juridice, Legea fundamentală impune ca pentru exercitarea votului parlamentarilor să fie necesară existența cvorumului, sens în care prin Constituție s-a prevăzut numărul minim de parlamentari care trebuie să fie prezenți la ședințele Camerelor pentru ca votul să poată avea loc. Așadar, condiția pentru ca votul asupra actelor juridice (legi, hotărâri și moțiuni) să aibă loc este existența cvorumului. Prin urmare, cvorumul legal – astfel cum este acesta reglementat prin Constituție – este o condiție a votării actelor juridice, iar majoritatea necesară pentru adoptarea acestora este o caracteristică a rezultatului votării, de care depinde ca acesta să aibă semnificația unei decizii.

Cele două concepte – cvorumul legal pentru adoptarea unui act juridic și majoritatea necesară adoptării unui astfel de act - sunt distincte, dar interdependente, în sensul că primul dintre acestea reprezintă condiția constituțională necesară și suficientă pentru existența celui de-al doilea. În consecință, existența cvorumului legal nu se deduce din rezultatul votului exprimat cu prilejul adoptării unui act juridic și nu este expresia acestuia. Cu alte cuvinte, întrunirea numărului minim de voturi necesare adoptării unui act juridic nu atestă existența cvorumului legal, după cum existența acestuia din urmă nu suplinește și nici nu garantează întrunirea numărului de voturi necesar adoptării unui act juridic.

Așa cum a reținut Curtea Constituțională, „dispozițiile art.67 din Constituție reglementează condițiile de cvorum legal, respectiv numărul de parlamentari care

Înainte de votare, președintele de ședință poate cere verificarea cvorumului prin apel nominal, prin mijloace electronice sau prin numărare de către secretari. În cazul votului exprimat prin mijloace electronice, verificarea cvorumului la ședința de vot final este obligatorie. Deputații care nu își pot exercita dreptul de vot semnaleză acest fapt președintelui de ședință. (7) Dacă în sala de ședințe nu se află majoritatea deputaților, președintele amână votarea până la întrunirea cvorumului legal.” În conformitate cu prevederile art.147 din Regulamentul Camerei Deputaților, „(1) Camera Deputaților adoptă legi, hotărâri și moțiuni simple în prezența majorității deputaților; (2) În cadrul procedurii legislative prevederile alin. (1) se aplică numai la votul pentru adoptarea legii în ansamblul ei, precum și atunci când, potrivit prevederilor prezentului regulament, se supune la vot respingerea proiectului de lege sau a propunerii legislative; (3) Verificarea întrunirii cvorumului se dispune numai la ședințele de vot final de către președinte, imediat înaintea votării, din proprie inițiativă ori la cererea liderului unui grup parlamentar”. Aceste aspecte sunt reflectate și în jurisprudența Curții care a reținut că „reverificarea cvorumului se dispune la ședințele de vot final de către președinte, imediat înaintea votării, din proprie inițiativă ori la cererea liderului unui grup parlamentar” (Decizia nr.1237/2010).

Precizăm că Regulamentul Camerei Deputaților cuprinde și definiția cvorumului de ședință, potrivit art.127 alin.(7) lit.b) „*cvorumul de ședință consacrat votului final reprezintă condiția prealabilă, care trebuie întrunită imediat înaintea votării, în scopul asigurării unei prezențe semnificative a parlamentarilor, în conformitate cu dispozițiile art.67 din Constituția României, republicată*”.

Așadar, indiferent dacă este obligatoriu sau nu ca dezbaterile actelor juridice să aibă loc în prezența majorității membrilor Camerelor, referitor la cvorumul legal prevăzut de Constituție la momentul adoptării legilor, hotărârilor sau moțiunilor:

- la Senat, condiția existenței cvorumului legal este obligatorie încă de la momentul deschiderii ședinței și se prezumă pe toată durata desfășurării ei - inclusiv la momentul adoptării actelor juridice aflate pe ordinea de zi a ședinței respective - până la momentul la care o verificare a prezenței parlamentarilor evidențiază inexistența cvorumului legal; constatarea îndeplinirii acestei condiții constituționale revine președintelui Senatului/președintelui de ședință, iar în cazul în care se constată că aceasta nu este întrunit, președintele suspendă ședința și anunță ziua și ora de reluare a lucrărilor;

- la Camera Deputaților, această condiție este obligatorie numai la momentul desfășurării votului asupra actelor juridice, indiferent dacă acesta are loc în aceeași ședință în care s-a desfășurat dezbaterile acestora sau în cadrul unei sesiuni distincte; regulile de constatare a existenței cvorumului sunt similare cu cele instituite la Senat;

trebuie să fie prezenți la momentul votului final. Faptul că textul constituțional amintit nu se referă și la cvorumul de ședință, adică acela care trebuie să fie întrunit pe tot parcursul dezbaterilor, conduce la concluzia că „textul Constituției nu impune aceleași cerințe și cu privire la dezbaterile legii. Astfel, Curtea constată că adoptarea legii, ca parte a procesului legislativ, vizează votul final exercitat de către Parlament asupra ansamblului legii. În acest sens se pronunță atât doctrina juridică din România, cât și cea străină” (Decizia nr.383/2011). Dat fiind că cvorumul de lucru nu este reglementat în mod expres în cuprinsul Constituției, acesta este reglementat prin intermediul regulamentelor parlamentare, iar în virtutea autonomiei parlamentare, Parlamentul poate stabili un alt cvorum de lucru decât cvorumul de vot, aspect reținut și de Curtea Constituțională în jurisprudența sa (Decizia nr.55/2001).

În acord cu normele constituționale și cu jurisprudența Curții Constituționale, Regulamentele parlamentare cuprind dispoziții exprese cu privire la necesitatea existenței cvorumului legal la momentul votului/adoptării legilor, hotărârilor și moțiunilor. Constatarea existenței cvorumului la momentul desfășurării votului revine președintelui Camerei/președintelui de ședință (unul dintre vicepreședinții cărui președinte i-a încredințat conducerea ședinței), realizată fie din proprie inițiativă, fie la cererea unui grup parlamentar. Astfel, potrivit art.124 alin.(3) din Regulamentul Senatului, aprobat prin Hotărârea Senatului nr.28/2005, republicat, cu modificările și completările ulterioare: „(3) Înainte de începerea dezbaterilor, președintele de ședință este obligat să anunțe numărul senatorilor care și-au înregistrat prezența și să supună spre aprobare plenului Senatului proiectul ordinii de zi și programul de activitate.”. Totodată, în conformitate cu prevederile art.125 din Regulament: „Art.125. – (1) Senatul adoptă hotărâri, moțiuni și alte acte cu caracter politic, în prezența majorității senatorilor. (2) Înainte de votare, liderii grupurilor parlamentare pot cere președintelui Senatului verificarea întrunirii cvorumului de ședință. (3) În cazul în care cvorumul legal nu este întrunit, președintele Senatului suspendă ședința și anunță ziua și ora de reluare a lucrărilor.”

În același timp, potrivit art.110 din Regulamentul Camerei Deputaților, aprobat prin Hotărârea Camerei Deputaților nr.8/1994, republicat, cu modificările și completările ulterioare: „(1) Proiectul de lege sau propunerea legislativă, în forma rezultată din dezbaterile pe articole, se supune Camerei spre adoptare în condițiile existenței cvorumului legal”. Totodată, potrivit art.123 alin.(3) din Regulamentul Camerei Deputaților, „(3) În cazul votului prin mijloace electronice, înaintea ședinței consacrate votului final, președintele de ședință dispune verificarea cvorumului de ședință prin realizarea votului de control”. Nu în ultimul rând, conform art.130 alin.(6) și alin.(7) din Regulamentul Camerei Deputaților, „(6)

- existența îndeplinirii cvorumului legal la momentul adoptării actelor juridice este o condiție prealabilă, ce trebuie îndeplinită pentru exercitarea votului de către membrii fiecărei Camere și nu o condiție atestată de rezultatul votului exprimat asupra legilor, hotărârilor și moțiunilor.

În același sens trebuie interpretate și cele mai recente dispoziții regulamentare prin care cele două Camere ale Parlamentului au stabilit modalități de desfășurare și de exercitare a votului adaptate condițiilor generate de epidemia de coronavirus. Astfel, prin modificările ori completările regulamentelor parlamentare (*în principal, art.129 și art.114 din Regulamentul Camerei Deputaților, respectiv art.110¹ și art.133¹ din Regulamentul Senatului*) s-au operat intervenții legislative menite să asigure posibilitatea dezbaterilor parlamentare în situații excepționale, constatate de către autoritățile abilitate - precum epidemiile, pandemiile, fenomenele naturale extreme, cutremure, actele de terorism și alte situații care fac imposibilă prezența efectivă a deputaților la sediul Camerei Deputaților, ședințele Biroului permanent al Camerei Deputaților, ale Comitetului liderilor grupurilor parlamentare, ședințele comisiilor de specialitate ale Camerei Deputaților, precum și ședințele plenului Camerei Deputaților - prin intermediul mijloacelor electronice, printr-o procedură aprobată de Biroul permanent al Camerei Deputaților. Din interpretarea sistematică a tuturor acestor modificări și completări ale regulamentelor parlamentare rezultă, fără echivoc, că pe perioada subzistenței situațiilor excepționale – pe durata cărora se aplică norme speciale atât în ceea ce privește desfășurarea ședințelor parlamentare, precum și în ceea ce privește modalitatea de exprimare a votului - nu s-au îndepărtat de la aplicare normele referitoare la necesitatea existenței cvorumului legal la momentul adoptării legilor, hotărârilor și moțiunilor. De altfel, fiind o condiție constituțională de validitate a acestor acte juridice, o asemenea condiție nici nu putea fi înlăturată. Orice altă interpretare, potrivit căreia prin proceduri adoptate de birourile permanente s-ar putea înlătura de la aplicabilitate prevederile art.67 din Constituție echivalează cu o încălcare a principiului supremației Constituției prevăzut la *art.1 alin.(5) din Constituție*.

Prin urmare, singura concluzie care se desprinde din interpretarea prevederilor *art.129 și art.114 din Regulamentul Camerei Deputaților, respectiv celor ale art.110¹ și art.133¹ din Regulamentul Senatului* este aceea că aceste dispoziții nu prevăd – și nici nu pot prevedea - nicio derogare de la prevederile *art.67 din Constituție*. În același sens trebuie interpretate, spre exemplu, și prevederile *pct.9 din Hotărârea Biroului permanent al Senatului nr.8 din 30 martie 2020* (similare celor din *Hotărârea Camerei Deputaților nr.7/ 2020, procedura fiind aplicată în temeiul Deciziei BP nr.254 din 01.04.2020*), potrivit cărora: "10. Suma numărului senatorilor care și-au exprimat una dintre cele trei opțiuni de vot prevăzute la *pct.9, plus senatorii care răspund prezent, dar nu își exprimă opțiunea de vot, reprezintă*

prezența senatorilor la ședință.” O asemenea reglementare trebuie interpretată în sensul de a contribui la fluiditatea ședinței desfășurate prin intermediul mijloacelor electronice – ca o modalitate de asigurare a continuității acesteia – și în niciun caz nu poate reprezenta o modalitate normativă de sublimare/ignorare a condiției prevăzute la *art.67 din Constituție*. După cum am arătat deja, inexistența cvorumului legal conduce la imposibilitatea exprimării votului și nu este o consecință a rezultatului acestuia.

Potrivit Deciziei Curții Constituționale nr.1237/2010, *dispozițiile art.67 și art.76 din Constituție* se referă la momentul votului final, dispozițiile prevăzând că numai la adoptarea legii este nevoie de un anumit cvorum și majoritate de adoptare, iar textul Constituției nu impune aceleași cerințe și cu privire la dezbaterile legii. Potrivit respectivei decizii, în lipsa unei solicitări pentru reverificarea cvorumului după apelul nominal, rezultatele acestuia rămân valabile până la finele ședinței, instituindu-se astfel o prezumție relativă. Totodată, în jurisprudența amintită, Curtea Constituțională a reținut că *„singurul document oficial în raport cu care are competența de a verifica cvorumul la momentul exercitării votului final este stenograma ședinței” (Decizia nr.1237/2010)*.

Legea privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.123/2020 pentru modificarea art.3 din Legea nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii a fost adoptată de Senat în ședința din data de 11 august 2020 și de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, în ședința din data de 19 august 2020. În ambele Camere, legea criticată a fost adoptată cu încălcarea prevederilor *art.67 din Constituție*.

Astfel, în cadrul ședinței din data de 11 august 2020, potrivit stenogramei publicate pe site-ul Senatului, dezbaterile legii criticate s-a desfășurat în conformitate cu prevederile *art.110¹ și art.133¹ din Regulamentul Senatului*. După finalizarea dezbaterilor, președintele de ședință a anunțat că începe sesiunea de vot asupra proiectelor de lege și propunerilor legislative menționate, votul urmând să se exprime, în conformitate cu prevederile *art.110¹ din Regulament*, senatorii exprimându-se printr-un singur vot atât asupra raportului, cât și asupra inițiativei legislative. Prin urmare, la debutul ședinței de plen, președintele de ședință nu a făcut nicio mențiune referitoare la numărul de senatori prezenți la dezbateri (prin intermediul mijloacelor electronice); mențiuni referitoare la îndeplinirea condiției de cvorum legal, prevăzută de *art.67 din Constituție*, nu au fost făcute de președintele de ședință nici la momentul deschiderii sesiunii de vot.

Prin urmare, din stenograma ședinței Senatului din data de 11 august a.c. nu se poate stabili – în nicio modalitate – dacă legea criticată a fost adoptată în prezența (inclusiv electronică) a majorității senatorilor. Întrucât la deschiderea ședinței, președintele nu a anunțat, în conformitate cu *prevederile art.124 alin.(3) din*

Regulamentul Senatului, numărul senatorilor care și-au înregistrat prezența (electronic), nu poate funcționa prezumția admisă pe cale jurisprudențială de instanța constituțională, a îndeplinirii condiției cvorumului legal. Mai mult, la momentul deschiderii sesiunii de vot, de asemenea, președintele de ședință nu a menționat numărul senatorilor prezenți (electronic), ci a precizat: „Am încheiat dezbaterile generale asupra ultimului punct al ordinii de zi și urmează să exercităm votul final asupra tuturor punctelor dezbătute anterior. Vă reamintesc: în cea de-a doua parte a ședinței, exprimarea votului, printr-un singur apel nominal, asupra punctelor dezbătute. Potrivit art. 110¹ din Regulamentul Senatului, se vor supune unui singur vot raportul în întregime și inițiativa legislativă.” În acest sens, precizăm că potrivit art. 110¹ din Regulamentul Senatului: „În situații excepționale prevăzute la art. 133¹, procedura legislativă aplicabilă proiectelor de legi sau propunerilor legislative înscrise pe ordinea de zi este următoarea: a) președintele de ședință anunță titlul inițiativei legislative supuse dezbaterii; b) în cadrul dezbaterilor generale poate lua cuvântul câte un singur reprezentant al fiecărui grup parlamentar pentru maximum două minute; c) după încheierea dezbaterilor generale asupra fiecărei inițiative legislative înscrisă pe ordinea de zi urmează votul final, se vor supune unui singur vot raportul, în întregime, și inițiativa legislativă.” Or, art. 110¹ din Regulamentul Senatului – după cum rezultă din conținutul său normativ și după cum am arătat deja – nu înlătură de la aplicare prevederile art. 124 și nici pe cele ale art. 125 din același act normativ și, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale (*Decizia nr. 156/2020*) nici nu poate fi interpretat în sensul că, prin ele însele, ar putea înlătura de la aplicare dispoziții sau norme constituționale, în cazul de față, pe cele ale art. 67 din Constituție.

Potrivit stenogramei ședinței Camerei Deputaților din data de 19 august 2020, președintele de ședință a precizat, la deschiderea acesteia, următoarele: „Declar deschisă ședința de astăzi și vă anunț că, din totalul celor 329 de deputați, și-au înregistrat prezența un număr de 154. Ordinea de zi și programul au fost distribuite electronic pe pagina de Internet a Camerei. Ședința se desfășoară prin mijloace electronice”.

Așadar, la momentul deschiderii ședinței, condiția cvorumului legal, prevăzută de art. 67 din Constituție, nu era îndeplinită (față de numărul total al deputaților, era necesar ca electronic să își înregistreze prezența un număr de cel puțin 165 de deputați) motiv pentru care prezumția relativă dezvoltată pe cale jurisprudențială nu poate opera în situația de față. Numărul de parlamentari prezenți înregistrați electronic era însă suficient pentru a permite dezbaterile proiectelor de lege și a propunerilor legislative aflate pe ordinea de zi a camerei Deputaților.

Potrivit stenogramei ședinței din data de 19 august a.c., în discuție, după încheierea dezbaterilor, când inițiativele legislative de pe ordinea de zi au fost supuse votului

final, președintele de ședință nu a realizat nicio verificare a cvorumului, în exercitarea unei obligații regulamentare exprese, pentru a asigura îndeplinirea condiției constituționale pentru adoptarea unei legi. Astfel, fiind în prezența unui vot electronic, în conformitate cu dispozițiile art.123 alin.(3) din Regulamentul Camerei Deputaților, președintele de ședință avea obligația de a verifica îndeplinirea condiției constituționale de cvorum legal, înainte de a deschide sesiunea de vot. Menționăm că potrivit art.123 alin.(3) din Regulamentul Camerei Deputaților: „(3) În cazul votului prin mijloace electronice, înaintea ședinței consacrate votului final, președintele de ședință dispune verificarea cvorumului de ședință prin realizarea votului de control”.

În situația în care liderii grupurilor parlamentare nu solicită verificarea cvorumului înainte de vot, în jurisprudența Curții Constituționale s-a stabilit că există o prezumție relativă de îndeplinire a cvorumului la momentul votului, în situația în care acesta a fost stabilit la deschiderea ședinței.

Prin raportare la situația de față, potrivit stenogramei ședinței Camerei Deputaților, această verificare nu a avut loc, iar parlamentarii au procedat la votarea proiectelor de pe ordinea de zi în absența unei verificări a cvorumului. În același timp, așa cum am arătat, în condițiile neîntrunirii cvorumului de ședință la începutul acesteia, nu poate opera prezumția dezvoltată pe cale jurisprudentială, potrivit căreia cvorumul respectiv se păstrează și la momentul votului.

În consecință, față de toate cele arătate, din stenogramele ședințelor celor două Camere ale Parlamentului, rezultă că legea criticată a fost adoptată, atât de Senat, cât și de Camera Deputaților cu încălcarea unor norme procedurale clare referitoare la cvorumul legal, care nu reprezintă doar prevederi regulamentare, ci sunt chiar expresia unor garanții constituționale, *prevăzute de art.67 din Constituție.*

Respectarea exigențelor procedurale pe parcursul procedurii parlamentare, cu atât mai mult cu cât acestea derivă chiar din textul Constituției, este subsumată chiar principiului statului de drept prevăzut de art.1 alin.(3) din Constituție care impune ca autoritatea legiuitoare să își exercite funcția de legiferare cu respectarea normelor și principiilor constituționale. În acest sens, chiar Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa faptul că „îndeplinirea condițiilor de cvorum legal la momentul exprimării votului de către parlamentari nu poate fi apreciată în funcție de numărul de voturi exprimate. Astfel, este posibil ca, deși prezenți, parlamentarii să se abțină de la vot. Instanța de contencios constituțional nu este în măsură să cenzureze o astfel de conduită”. (Decizia nr.383/2011) În aceste condiții, este evident că nici rezultatul votului exprimat cu privire la legea criticată în ambele Camere nu este relevant pentru a proba îndeplinirea condiției cvorumului legal la momentul exprimării votului.

Așadar, în condițiile neîndeplinirii condiției de cvorum legal atât la deschiderea ședințelor din data de 11 august și, respectiv 19 august 2020, cât și la momentul exprimării votului final - atât în Senat, cât și la Camera Deputaților - asupra Legii privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.123/2020 pentru modificarea art.3 din Legea nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii și în condițiile în care singurul document care poate atesta îndeplinirea condiției constituționale - stenograma ședinței - nu cuprinde nicio mențiune cu privire la îndeplinirea acesteia, apreciem că legea criticată a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art.67 din Constituția României. Un atare viciu de procedură atrage neconstituționalitatea legii de aprobare a O.U.G. nr.123/2020, fără a afecta însă conținutul normativ al ordonanței de urgență.

2. Încălcarea prevederilor art.1 alin.(5) prin raportare la art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) din Constituția României.

În cauza de față, contextul normativ aplicabil se definește prin existența unei legi adoptate de Parlament de respingere a *Ordonanței de Urgență a Guvernului nr.123/2020 pentru modificarea art.3 din Legea nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii.*

Inițial, *Legea nr.61/1993* a fost modificată prin *O.U.G. nr.9/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii, precum și pentru modificarea art.58 alin.(1) din Legea nr.448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap (publicată în Monitorul Oficial al României nr.143 din 22 februarie 2019 și intrată în vigoare în aceeași zi).*

O.U.G. nr.9/2019 a fost aprobată cu modificări și completări prin *Legea nr.14/2020 privind aprobarea O.U.G. nr.9/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii, precum și pentru modificarea art.58 alin.(1) din Legea nr.448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap (publicată în Monitorul Oficial al României nr.22 din 14 ianuarie 2020 și intrată în vigoare la 1 februarie 2020).*

Guvernul României a adoptat *O.U.G. nr.2/2020 pentru prorogarea intrării în vigoare a art.1 pct.1 din Legea nr.14/2020 privind aprobarea O.U.G. nr.9/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii, precum și pentru modificarea art.58 alin.(1) din Legea nr.448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap (publicată în Monitorul Oficial al României nr.31 din 16 ianuarie 2020, în vigoare de la 1 februarie 2020 până la 1 august 2020).*

O.U.G. nr.2/2020 a fost respinsă de Parlamentul României prin intermediul *Legii nr.160/2020 privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.2/2020 pentru prorogarea intrării în vigoare a art.1 pct.1 din Legea nr.14/2020 privind aprobarea O.U.G. nr.9/2019 pentru modificarea și completarea Legii*

nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii, precum și pentru modificarea art.58 alin.(1) din Legea nr.448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap (publicată în Monitorul Oficial al României nr.680 din 30 iulie 2020).

În controlul de constituționalitate asupra legii de respingere a O.U.G. nr.2/2020, Curtea Constituțională a României s-a pronunțat prin **Decizia nr.593/2020** (publicată în Monitorul Oficial al României nr.645 din 22 iulie 2020). Curtea a respins ca neîntemeiată obiecția de neconstituționalitate și a constatat că *Legea privind respingerea O.U.G. nr.2/2020 pentru prorogarea intrării în vigoare a art.1 pct.1 din Legea nr.14/2020 privind aprobarea O.U.G. nr.9/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii, precum și pentru modificarea art.58 alin.(1) din Legea nr.448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap este constituțională în raport cu criticile formulate.*

Guvernul României a adoptat *O.U.G. nr.123/2020 pentru modificarea art.3 din Legea nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii (publicată în Monitorul Oficial al României nr.688 din 31 iulie 2020 și intrată în vigoare în aceeași zi).* Parlamentul României a adoptat la 19 august 2020 legea de respingere a *O.U.G. nr.123/2020*, asupra căreia poartă prezenta obiecție de neconstituționalitate.

Din analiza actelor normative care s-au succedat în timp și care au vizat cuantumul alocațiilor pentru copii **rezultă o incompatibilitate între viziunea normativă a legiuitorului primar (Parlamentul României) și viziunea normativă a legiuitorului derivat (Guvernul României).** Însă, așa cum a constatat și Curtea Constituțională în jurisprudența sa constantă, „*Respingerea prin lege a unei ordonanțe reprezintă infirmarea expresă de către Parlament a politicii legislative pe care ordonanța de urgență o exprimase, având drept consecință ca un asemenea act să își înceteze aplicabilitatea, să nu se mai aplice în viitor (Decizia nr.498 din 8 iunie 2006 sau Decizia nr.1.594 din 9 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.106 din 10 februarie 2011). Parlamentul poate respinge o ordonanță de urgență atât pe motive de oportunitate, cât și de constituționalitate (Decizia nr.240 din 3 iunie 2020, paragraful 89)*” (Decizia nr.593/2020).

Inclusiv în cazul legii de respingere a *O.U.G. nr.123/2020*, Parlamentul avea competența de a respinge actul normativ al organului executiv în condițiile în care dorea să infirme politica legislativă a Guvernului cu privire la majorarea etapizată a alocațiilor pentru copii. Cu toate acestea, **problema de constituționalitate pe care o ridică legea de respingere a O.U.G. nr.123/2020 nu vizează nici separația puterilor în stat, și nici competența legiuitorului originar și a legiuitorului derivat. Problema de constituționalitate vizează încălcarea principiului**

constituțional al legalității prevăzut în art.1 alin.(5) coroborat cu art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) din Constituția României.

Din analiza dispozițiilor *O.U.G. nr.123/2020*, spre deosebire de dispozițiile *O.U.G. nr.2/2020*, rezultă că Guvernul României a urmărit să modifice dispozițiile în vigoare ale *Legii nr.61/1993*, așa cum au fost modificate prin *O.U.G. nr.9/2019* aprobate cu modificări prin *Legea nr.14/2020*. Diferența esențială față de *O.U.G. nr.2/2020* este aceea că, în cazul *O.U.G. nr.123/2020*, Guvernul României nu a prorogat aplicarea prevederilor *Legii nr.14/2020 de aprobare cu modificări a O.U.G. nr.9/2019*, ci a modificat efectiv conținutul prevederilor *Legii nr.61/1993* așa cum au fost acestea modificate la rândul lor prin *Legea nr.14/2020 de aprobare cu modificări a O.U.G. nr.9/2019*. În planul substanței normative, *Legea nr.14/2020 de aprobare cu modificări a O.U.G. nr.9/2019* avea ca finalitate majorarea alocațiilor copiilor prin dublarea acestora și, deci, plata lor imediată în noul cuantum majorat odată ce legea respectivă începea să producă efecte. Spre deosebire de opțiunea normativă a legiuitorului primar, legiuitorul derivat a urmărit prin *O.U.G. nr.123/2020* să majoreze alocațiile copiilor la nivelul urmărit de legiuitorul primar, însă în etape, justificând acest lucru prin faptul că majorarea alocației de stat pentru copii din luna august 2020 ar avea cu un impact bugetar de aproximativ 2,3 miliarde lei care nu poate fi susținut în contextul în care „de la bugetul de stat au fost susținute o serie de cheltuieli neprevăzute pentru combaterea răspândirii coronavirusului SARS-CoV-2, fapt pentru care resursele financiare sunt insuficiente”.

Fără a contesta aspectele de oportunitate ale deciziilor normative ale legiuitorului primar și fără a contesta aspectele care țin de colaborarea loială dintre Guvern și Parlament în materie legislativă, atragem atenția asupra aspectelor de constituționalitate care vizează **nerespectarea de către Parlament, în acest context normativ specific, a dispozițiilor art.1 alin.(5) prin raportare la art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) din Constituția României.**

Reamintim considerentele *Deciziei Curții Constituționale nr.593/2020*, conform căroră: „*Curtea constată că aspectele antamate vizează, în realitate, Legea nr.14/2020, pentru că aceasta este cea care dublează cuantumul alocațiilor și generează un impact bugetar pentru anul 2020. Prin urmare, obligația de informare a Parlamentului sau de depunere a fișei financiare se subsumează parcursului legislativ ce a privit Legea nr.14/2020. În cauza de față, contextul normativ se definește prin existența unei legi adoptate, a cărei prorogare a fost dispusă prin ordonanță de urgență până la data de 1 august 2020, care dacă nu este abrogată/modificată/completată trebuie pusă în aplicare ca atare. Faptul că s-a prorogată intrarea ei în vigoare, iar Parlamentul a respins actul de prorogare nu relevă nicio problemă sub aspectul art.111 alin.(1) sau al art.138 alin.(5) din Constituție,*

Parlamentul nefăcând altceva decât să restabilească autoritatea normativă a legii adoptate în 18 decembrie 2019, și anume a Legii nr.14/2020. Totodată, Curtea subliniază că în cadrul controlului de constituționalitate a priori a legii criticate nu are competența de a-și extinde controlul asupra unei alte legi, care, mai mult, a și fost promulgată de Președintele României.”

Cu toate acestea, spre deosebire de contextul normativ definit prin *O.U.G. nr.2/2020*, contextul normativ definit de *O.U.G. nr.123/2020* (respinsă prin legea care formează obiectul prezentei obiecții de neconstituționalitate) nu presupune o prorogare a măsurilor legislative adoptate de legiuitorul primar, ci presupune o **modificare** a dispozițiilor *Legii nr.61/1993*, modificată și completată prin *O.U.G. nr.9/2019* care, la rândul său, a fost aprobată cu modificări și completări de *Legea nr.14/2020*. Cu alte cuvinte, **în cazul de față nu avem de-a face cu o prorogare a unor dispoziții normative prevăzute de legea de aprobare a unei ordonanțe de urgență a Guvernului, ci avem de-a face cu însăși modificarea dispozițiilor normative din legea modificată prin ordonanța de urgență a Guvernului care, la rândul său, a fost aprobată cu modificări prin lege a Parlamentului.**

Or, în condițiile în care se respinge *O.U.G. nr.123/2020* care prevede o majorare în etape a alocațiilor pentru copii cu scopul ca aceste alocații, pentru viitor, să fie majorate prin dublare într-o singură etapă, în fapt, Parlamentul României promovează o măsură legislativă care, pe de o parte, presupune modificarea ulterioară a prevederilor bugetului de stat și, pe de altă parte, implică cheltuieli bugetare mai mari.

Într-o asemenea situație devin aplicabile dispozițiile *art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) prin raportare și la prevederile art.15 alin.(1) și alin.(2) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și ale art.15 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010*, care stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare. Această obligație subzistă pentru Parlamentul României în cazul legii de respingere a *O.U.G. nr.123/2020*, spre deosebire de situația legii de respingere a *O.U.G. nr.2/2020*, pentru simplul motiv că în primul caz nu se prorogă dispozițiile unui act normativ al Guvernului care vizează însăși *Legea nr.14/2020 de aprobare cu modificări a O.U.G. nr.9/2019*, care modifică la rândul său *art.3 din Legea nr.61/1993*, ci se respinge un nou act normativ al Guvernului care a modificat conținutul *art.3 din Legea nr.61/1993*, cu toate modificările și completările ulterioare, inclusiv cele aduse prin *Legea nr.14/2020*. Cu alte cuvinte, în cazul de față, **informarea din partea Guvernului și fișa financiară aveau menirea de a se referi la schimbările anticipate, care pot fi prefigurate și calculate efectiv, în veniturile și cheltuielile bugetare ca urmare a aplicării etapizate, iar nu dintr-o dată a măsurii legislative de majorare a alocațiilor copiilor, adoptată deja de Parlament.**

Așadar, în această situație specifică dedusă controlului de constituționalitate al Curții Constituționale, **decizia Parlamentului de a respinge O.U.G. nr.123/2020 presupune inevitabil creșterea cheltuielilor bugetare în anul bugetar în curs și în anii bugetari ulteriori, ceea ce reclamă îndeplinirea obligațiilor constituționale prevăzute la art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5), precum și a prevederilor art.15 alin.(1) și alin.(2) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și ale art.13 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, care stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare.** Însă, din analiza fișei actului normativ supus controlului a priori de constituționalitate rezultă că **Parlamentul României nu a solicitat pentru legea de aprobare a O.U.G. nr.123/2020 o astfel de informare din partea Guvernului României, nici întocmirea fișei financiare, ca atare încălcând dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituția României, coroborat cu art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5), precum și cu prevederile art.15 alin.(1) și alin.(2) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și ale art.13 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, care stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare.**

În același context, învedereăm instanței de contencios constituțional faptul că prin prezenta obiecție de neconstituționalitate **nu se contestă** aspecte care vizează caracterul suficient sau insuficient al resurselor bugetare pentru asigurarea majorării alocațiilor pentru copii, încadrarea unor cheltuieli în ansamblul bugetar fiind atributul Guvernului. Însă, prin prezenta obiecție de neconstituționalitate **învedereăm Curții Constituționale faptul că Parlamentul României a încălcat principiul legalității prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituția României atunci când nu a solicitat informarea Guvernului și fișa financiară din partea Guvernului în procesul de adoptare a legii de aprobare a O.U.G. nr.123/2020, care a devenit lege de respingere a O.U.G. nr.123/2020.** În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a României a precizat faptul că se poate ajunge la concluzia că *Parlamentul a decis asupra majorării unor cheltuieli bugetare întemeindu-se pe o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, numai în condițiile în care între Parlament și Guvern nu a existat un dialog real cu prilejul adoptării legii supuse controlului, dialog ce se materializează prin solicitarea informării și a fișei financiare (Decizia nr.58 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.205 din 13 martie 2020, paragraful 60).* Însă, tot Curtea Constituțională a României a temperat construirea dialogului dintre Parlament și Guvern în practica instituțională prin stabilirea unor veritabile excepții de la regula prevăzută de *Legea nr.500/2002* privind finanțele publice, conform căreia în cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative/măsură/politici a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, se va întocmi o **fișă financiară**, care va

respecta condițiile prevăzute de *Legea responsabilității fiscal bugetare nr.69/2010*. Astfel, Curtea a precizat faptul că acest dialog între Parlament și Guvern se materializează în absența unei fișe financiare atunci când reprezentantul Guvernului participă efectiv la dezbaterile parlamentare și își exprimă acordul fără echivoc față de amendamentele adoptate (*Decizia nr.515/2004*) sau atunci când informațiile financiare sunt prezentate în instrumentul de prezentare și motivare a proiectului legii de aprobare a ordonanței de urgență (*Decizia nr.593/2020*). Niciuna dintre condițiile de mai sus nu au fost îndeplinite în procedura parlamentară de respingere a O.U.G. nr.123/2020.

În legătură cu această ultimă chestiune, precizăm faptul că în *Legea nr.24/2000* privind normele de tehnică legislativă este reglementată obligația pentru inițiatorul unui proiect de act normativ de a cuprinde în cadrul instrumentului de prezentare și motivare (deci inclusiv în expunerile de motive în cazul proiectelor de lege și în notele de fundamentare în cazul ordonanțelor) impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri (a se vedea *art.31 alin.(1) din Legea nr.24/2000*). Cu toate acestea, în *art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și art.13 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010* se prevede obligația întocmirii unei fișe financiare în cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative/măsuri/politici a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget. Această fișă financiară trebuie să cuprindă o serie de elemente specifice, precizate în mod expres în *art.15 alin.(1) lit.a)-c) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și să îndeplinească una dintre condițiile prevăzute la *art.13 alin.1 lit.a)-b) din Legea nr.69/2010*.*

Analiza elementelor specifice și a condițiilor minimale pe care trebuie să le îndeplinească fișa financiară ne conduce la concluzia că scopul legiuitorului atunci când a prevăzut obligația întocmirii unei fișe financiare în situațiile în care un proiect de act normativ (inclusiv proiect de lege de aprobare a ordonanței de urgență a Guvernului) atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget este diferit de scopul legiuitorului atunci când a prevăzut obligația prezentării impactul financiar asupra bugetului general consolidat în cadrul instrumentului de motivare și prezentare. Cele două reglementări nu se aplică în mod alternativ, putând opta pentru una sau pentru cealaltă; ele se aplică cumulativ, reflectând scopuri diferite, având conținuturi și fiind întocmite după proceduri diferite. Astfel, în ceea ce privește instrumentul de motivare și prezentare, acesta este întocmit de inițiatorul proiectului de act normativ, iar impactul financiar asupra bugetului general consolidat este estimat și completat tot de inițiator. Scopul prezentării acestui impact financiar este subsumat scopului avut în vedere de legiuitor atunci când a reglementat

conținutul instrumentului de prezentare și motivare, anume să asigure o fundamentare temeinică a proiectului de act normativ (a se vedea în acest sens și *Decizia Curții Constituționale nr.139/2019*) lege. Așadar, scopul este fundamentarea, justificarea, motivarea proiectului de act normativ, un element important al fundamentării, justificării, motivării fiind impactul financiar asupra bugetului general consolidat. Pentru proiectele de acte normative inițiate la nivelul Guvernului și adoptate de Guvern, impactul financiar asupra bugetului general consolidat se completează într-o secțiune a unui tabel anexă la *H.G. nr.1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului (Secțiunea a 4-a din Tabel)*.

În ceea ce privește fișa financiară, aceasta este întocmită tot de inițiator, însă trebuie să conțină anumite elemente specifice (schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani; estimări privind eșalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor; măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar) și să fie verificate **în mod obligatoriu** de către Ministerul Finanțelor Publice, acesta din urmă putând solicita opinia Consiliului Fiscal (*art.13 alin.2 din Legea nr.69/2010*). Spre deosebire de scopul instrumentului de prezentare și motivare, **scopul fișei financiare este unul concret, prezentat chiar de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, anume identificarea caracterului obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și a elementelor de certitudine și previzibilitate bugetară, respectiv previzionarea cheltuielii bugetare în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar** (*Decizia Curții Constituționale nr.764/2016*). Prin instrumentul de prezentare și motivare se asigură motivarea proiectului de act normativ, prin fișa financiară se asigură responsabilitatea fiscal-bugetară a statului. Primul document nu îl poate înlocui pe al doilea. În caz contrar, am ajunge la concluzia că dispozițiile *Legii nr.500/2002 privind finanțele publice și ale Legii responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010* cu privire la fișa financiară nu mai sunt obligatorii, devin relative, în condițiile în care se aplică prevederile *Legii nr.24/2000* privind normele de tehnică legislativă cu privire la prezentarea impactului financiar al unui proiect de act normativ asupra bugetului general consolidat.

Având în vedere argumentele expuse mai sus, **solicităm Curții Constituționale a României să constate faptul că prezentarea impactului bugetar în cadrul instrumentului de prezentare și motivare a proiectului de lege de aprobare a *O.U.G. nr.123/2020* nu este o condiție suficientă, de natură să înlăture obligația legală prevăzută în mod expres în *art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice locale*, coroborată cu dispozițiile *art.7 și art.13 din Legea***

responsabilității fiscal – bugetare nr.69/2010, obligație pe care Parlamentul României nu a respectat-o atunci când a adoptat legea de respingere a O.U.G. nr.123/2020 pentru modificarea art.3 din Legea nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii, încălcând astfel prevederile art.1 alin.(5) coroborat cu art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) din Constituția României.

3. Încălcarea obligației de a indica sursa de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare prin nerespectarea art.111 alin.(1) și art.138 alin.(2) și alin.(5) din Constituție.

Din analiza parcursului procesului legislativ reiese că Parlamentul nu și-a îndeplinit obligația constituțională de a solicita Guvernului o informare cu privire la dinamica prevederilor bugetului de stat în contextul soluțiilor legislative propuse, obligație care reiese și din dispozițiile constituționale ale *art.138 alin.(2)* care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului.

Tot *art.138 din Constituție*, la alin.(5), prevede că nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare, obligativitate care la nivel infra-constituțional a fost transpusă prin prevederile *art.15 alin.(1) și alin.(2) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și în art.15 alin.(1) lit.a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, care stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare*, care trebuie să cuprindă schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani; estimări privind eșalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor; măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar.

Cu privire la acest aspect, Curtea Constituțională s-a pronunțat în repetate rânduri în sensul următor: *Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.160 din 2 martie 2016, paragraful 59, sau Decizia nr.593 din 14 septembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.886 din 4 noiembrie 2016, paragraful 30: „în lipsa unei fișe financiare reactualizate la momentul adoptării legii conform art.15 alin.(3) din Legea nr.500/2002, [...] și în lipsa unui dialog real între Guvern și Parlament [...], nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”.*

Prin *Decizia nr.764 din 14 decembrie 2016*, Curtea a mai arătat că *„faptul că cheltuielile de salarizare preconizate prin textele de lege criticate grevează bugetul pentru anul următor nu este de natură să justifice aprobarea unor cheltuieli fără implicarea, în condițiile legii fundamentale, a Guvernului care, potrivit art.138*

alin.(2) din Constituție, are competența de a elabora, anual, proiectul bugetului de stat și al asigurărilor sociale. Potrivit jurisprudenței Curții, art.138 alin.(5) din Constituție se referă tocmai la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu elemente de certitudine și previzibilitate bugetară, respectiv „acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar”.

În circumstanțierea aspectelor expuse, arătăm că, raportat la obiectul legii de respingere, *Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.123/2020* reglementa majorarea graduală a cuantumului alocației de stat pentru copii.

În Expunerea de motive, Guvernul a arătat că ulterior prorogării aplicării Legii nr.14/2020, de la bugetul de stat au fost susținute o serie de cheltuieli neprevăzute pentru combaterea răspândirii coronavirusului SARS-CoV-2, resursele financiare fiind insuficiente pentru a susține aplicarea integrală a majorării prevăzute de lege.

De asemenea, Executivul a arătat că din bugetul anului 2020 se impune a fi susținute atât cheltuielile aferente măsurilor de redresare economică și de protecție socială pentru combaterea efectelor răspândirii coronavirusului SARS-CoV-2, cât și cele generate de majorarea unor drepturi sociale, inclusiv alocația de stat pentru copii.

Tocmai pentru a realiza un just echilibru între respectarea deciziilor Curții Constituționale, neafectarea drepturilor copiilor și protejarea bugetului de stat care nu poate susține impactul de aproximativ 2,3 miliarde lei, Guvernul a adoptat ordonanța de urgență privind majorarea graduală.

Or, chiar prin efectul legii de respingere a *O.U.G. nr.123/2020* se generează cheltuieli suplimentare în sarcina bugetului de stat, cheltuieli care nu au fost luate în considerare atunci când a fost conceput bugetul de stat pe anul 2020 și care, prin urmare, sunt lipsite de o sursă reală de finanțare.

Așadar, critica de neconstituționalitate este întărită de faptul că aceste cheltuieli nu au fost analizate și cuprinse în legea bugetului de stat pe anul 2020 la momentul adoptării, întrucât, astfel cum se arată și în Expunerea de motive la Legea de aprobare a ordonanței de urgență în discuție, impactul bugetar determinat de aplicarea Legii nr.14/2020 nu a fost inclus în *Legea nr.5/2020 privind bugetul de stat pe anul 2020*.

Totodată, nu a fost avut în vedere impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, cât și pe termen lung, care este deosebit de important, întrucât, prin revitalizarea prevederilor Legii nr.14/2020, acesta prezintă caracter defavorabil, majorând cheltuielile bugetare de stat, după cum am mai arătat.

În schimb, în pofida faptului că lipsa documentației financiare a fost semnalată în cadrul dezbaterilor parlamentare, legiuitorul primar a procedat la supunerea la vot

și adoptarea legii de respingere în lipsa elementelor obligatorii prevăzute de art.138 din Constituție.

Or, în interpretarea *art.138 alin.(5) din Constituție*, Curtea Constituțională a arătat că cerința prevăzută la articolul de lege impune stabilirea concomitentă a unei cheltuieli cu sursa de finanțare, adică a venitului necesar pentru suportarea ei, spre a se evita consecințele economice și sociale profund negative ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire (*Decizia nr.1657/2010*).

Prin urmare, în consonanță cu jurisprudența Curții Constituționale, pentru neîndeplinirea obligației de către Parlament de a solicita o informare din partea Guvernului cu privire la cheltuielile bugetare angajate prin soluția legislativă propusă, se impune a se constata *încălcarea art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) din Constituție*.

4. Încălcarea art.148 alin.(2) și alin.(4) din Constituție.

Conform jurisprudenței Curții Constituționale, *art.148* dispune în sensul că **prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări europene cu caracter obligatoriu au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.**

Conform *art.148 alin.(2)*: „*Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.*”

Astfel, referitor la încălcarea dispozițiilor de mai sus, arătăm că *art.104 din Tratatul de la Maastricht, instituind Uniunea Europeană (tratat care a devenit parte a dreptului intern prin Legea nr.154/2005)*, cât și *art.126 din Tratatul de Funcționare al Uniunii Europene* reglementează o anumită disciplină bugetară, impunând statelor membre o obligație generală, aceea de a evita deficitele publice excesive.

Raportul dintre datoria publică și produsul intern brut (PIB) nu trebuie să depășească „valorile de referință” stabilite prin Protocol (anexă la Tratat), respectiv 3% pentru raportul dintre deficitul public prevăzut sau real și PIB.

Or, având în vedere că prin *Legea bugetului de stat pe anul 2020 nr.5/2020* deficitul bugetar s-a stabilit la 74.300,5 milioane lei (*art.2 alin.(2) din actul normativ anterior menționat*), iar efortul bugetar generat de această cheltuială ar avea un impact ridicat prin raportare la numărul beneficiarilor, respectiv 3,6 milioane de copii, o atare măsură încalcă dispozițiile *art.148 din Constituție* prin aceea că afectează capacitatea statului de a atinge ținta de deficit și, în consecință, respectarea angajamentelor asumate la nivelul Uniunii Europene.

Apreciem că legea de respingere trebuia analizată în mod integrat, în contextul *Legii bugetului de stat nr.5/2020* fiind necesară o regândire și o

modificare corespunzătoare a acesteia din urmă atât pe latura de venituri, cât și pe cea de cheltuieli.

Prin urmare, față de cele arătate, având în vedere că modalitatea de legiferare aduce atingere obligațiilor statului român prevăzute în actul de aderare, se impune a se constata încălcarea *art.148 alin.(2) și alin.(4) din Constituție*.

5. Încălcarea principiului cooperării și colaborării loiale între autorități: art.1 alin.(3) și alin.(5), coroborat cu art.115 alin.(5) și alin.(7) din Constituție.

În cuprinsul *Deciziei nr.331 din 21 mai 2019*, Curtea Constituțională a efectuat o circumstanțiere a principiului constituțional ante-menționat, arătând că *„colaborarea loială dintre Parlament și Guvern în privința legiferării în materie bugetară trebuie să se manifeste atât în privința elaborării bugetului public național, cât și a modificării sale pe parcursul exercițiului bugetar, având în vedere rațiunea pentru care este întocmit un asemenea buget, și anume aceea de a oferi posibilitatea unei imagini de ansamblu, la nivel macroeconomic, a veniturilor și cheltuielilor publice”*.

În acest context, apreciem ca fiind incidente considerentele Curții Constituționale expuse în cuprinsul *Deciziei nr.611/2017*:

„De-a lungul timpului, jurisprudența Curții Constituționale a stabilit, în cazuri punctuale, repere concrete pe baza cărora autoritățile/instituțiile să își poată configura, din perspectiva loialității, raporturile lor specifice de colaborare. Curtea nu a oferit o definiție cuprinzătoare conceptului, menită să acopere toate particularitățile colaborării dintre instituții/autorități, acest demers fiind, de altfel, și dificil de realizat, motiv pentru care Curtea va stabili criterii și repere, cu aplicabilitate generală.

Curtea Constituțională constată, așadar, că o primă componentă a statului de drept o reprezintă punerea în aplicare a prevederilor explicite și formale ale legii și ale Constituției. Cu alte cuvinte, sub aspectul colaborării loiale între instituțiile/autoritățile statului, o primă semnificație a conceptului o constituie respectarea normelor de drept pozitiv, aflate în vigoare într-o anumită perioadă temporală, care reglementează în mod expres sau implicit competențe, prerogative, atribuții, obligații sau îndatoriri ale instituțiilor/autorităților statului.

În continuare, Curtea constată că respectarea statului de drept nu se limitează la această componentă, ci implică, din partea autorităților publice, comportamente și practici constituționale, care își au sorginea în ordinea normativă constituțională, privită ca ansamblu de principii care fundamentează raporturile sociale, politice, juridice ale unei societăți.

Altfel spus, această ordine normativă constituțională are o semnificație mai amplă decât normele pozitive edictate de legiuitor, constituind cultura constituțională specifică unei comunități naționale. Prin urmare, colaborarea loială

presupune, dincolo de respectul față de lege, respectul reciproc al autorităților/instituțiilor statului, ca expresie a unor valori constituționale asimilate, asumate și promovate, în scopul asigurării echilibrului între puterile statului. Loialitatea constituțională poate fi caracterizată, deci, ca fiind o valoare-principiu intrinsecă Legii fundamentale, în vreme ce colaborarea loială între autoritățile/instituțiile statului are un rol definitoriu în implementarea Constituției.

Conduita instituțională care se circumscrie colaborării loiale are, prin urmare, o componentă extra legem, întemeiată pe practici constituționale, care au ca finalitate primordială buna funcționare a autorităților statului, buna administrare a intereselor publice și respectul față de drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor. Finalitatea secundară este evitarea conflictelor interinstituționale și înlăturarea blocajelor în exercițiul prerogativelor lor legale.

Instrumentele care concură la realizarea acestor finalități și care fac dovada unui comportament loial față de valorile constituționale sunt dialogul instituțional și stabilirea unor practici reciproc acceptate. Aceste instrumente trebuie să constituie fundamentele soluționării „împreună”, „prin acordul părților”, iar nu „împotriva”, „în detrimentul” uneia sau alteia, a eventualelor diferențe ivite în raporturile dintre autorități, cauzate de situații de fapt sau de drept confuze, echivoce.

În virtutea principiului cooperării loiale între autorități este, astfel, necesar ca fiecare dintre acestea să depună diligențe raționale și sporite în cadrul dialogului instituțional legal pentru evitarea pe cât cu puțință a generării de conflicte juridice de natură constituțională.”

Așadar, în concordanță cu raționamentele Curții Constituționale, apreciem că prezentul motiv de neconstituționalitate extrinsecă este întemeiat prin raportare la consecințele comportamentului Parlamentului, concretizat prin eludarea dreptului pozitiv reprezentat de dispozițiile ale art.111 din Constituție, care prescriu obligativitatea consultării Guvernului în materia inițiativelor legislative având ca obiect aspecte cu impact asupra bugetului de stat.

Apreciem că este necesar a se constata că, prin maniera în care Camera decizională a înțeles să legifereze nu s-a produs numai o încălcare a obligațiilor de a solicita informații Guvernului și de a nu interveni asupra cheltuielilor bugetare prestabilite, aspecte care atrag încălcarea art.111 și art.138 din Constituție, dar și că prin această conduită, Parlamentul a nesocotit, în cele din urmă, principiul constituțional al cooperării și colaborării loiale, prin aceea că a eludat competența Guvernului în procesul de legiferare a aspectelor care generează impact financiar asupra bugetului de stat.

În lumina argumentelor anterior enunțate, apreciem că *Legea privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.123/2020 pentru modificarea*

art.3 din Legea nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii încălcă prevederile art.67, art.111 alin.(1), art.138 alin.(5), art.148 alin.(1) și alin.(2), respectiv art.1 alin.(3) și alin.(5) coroborat cu art.115 alin.(5) și alin.(7) din Constituție și vă rugăm să admiteți sesizarea de neconstituționalitate formulată de Guvernul României.

Cu deosebită considerație,

PRIM-MINISTRU
[REDACTED]
LUDOVIC ORBAN

The seal is circular with the text "ROMANIA" at the top and "ROMÂNIEI" at the bottom. In the center, it says "PRIM-MINISTRU" and "ROMÂNIEI".