



Parlamentul României
Camera Deputaților



APROBAT

In sedinta Biroului permanent al
Camerei Deputatilor

16.05.2018

665

[Signature]

Domnului judecător

VALER DORNEANU

Președintele Curții Constituționale a României

Stimate domnule Președinte,

Având în vedere adresa Curții Constituționale nr. 3182 din 27.04.2018, care face obiectul Dosarului nr. 621L/2/2018, prin care se solicită punctul de vedere al Biroului permanent al Camerei Deputaților cu privire la sesizarea formulată de Grupul parlamentar al Partidului Național Liberal, referitoare la neconstituționalitatea Hotărârii Parlamentului României nr. 19/2018 pentru constituirea Comisiei speciale comune a Camerei Deputaților și Senatului privind analizarea și actualizarea cadrului normativ cu incidență în domeniul securității naționale,

Biroul permanent al Camerei Deputaților c o m u n i c ă prezentul

PUNCT DE VEDERE

Prin adresa nr. 3c-15/264 din 27.04.2018, Grupul parlamentar al Partidului Național Liberal a sesizat Curtea Constituțională cu privire la

neconstituționalitatea Hotărârii Parlamentului nr. 19/2018 pentru constituirea Comisiei speciale comune a Camerei Deputaților și Senatului privind analizarea și actualizarea cadrului normativ cu incidență în domeniul securității naționale, susținând că aceasta ar contraveni prevederilor art. 1 alin. (5), art. 31, art. 61, art. 64 alin. (4), art. 68 și art. 74 alin. (1) și (4) din Constituție.

Având în vedere sesizarea de neconstituționalitate sub aspectul dispozițiilor criticate și al argumentelor prezentate de autorii acesteia prin raportare la prevederile și principiile constituționale invocate și la jurisprudența Curții Constituționale în materia supusă controlului de constituționalitate, rezultă că sesizarea este neîntemeiată.

Din perspectiva particularităților obiectului prezentei sesizări de neconstituționalitate, apreciem că în analiza acesteia trebuie să avem în vedere mai întâi competența *ratione materiae* a forului constituțional în privința hotărârilor Parlamentului, din perspectiva reglementărilor legale în domeniu și a jurisprudenței Curții Constituționale în această materie.

Astfel, în ceea ce privește competența Curții Constituționale cu privire la verificarea constituționalității hotărârilor Parlamentului, art. 27 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările ulterioare, reglementează atribuția acesteia de a se pronunța *"asupra constituționalității [...] hotărârilor plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori."*

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a nuanțat această competență legislativă, acordată în temeiul dispozițiilor art. 146 lit. 1) din Constituție, apreciind că pot fi supuse controlului de constituționalitate *"numai acele hotărâri ale Parlamentului care afectează valori, reguli și principii*

constituționale sau, după caz, organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor de rang constituțional” (a se vedea, de exemplu, Decizia nr. 53/2011, Decizia nr. 54/2011, Decizia nr. 727/2012, Decizia nr. 41/2014). Prin deciziile menționate, forul constituțional a făcut o delimitare clară între hotărârile criticate din perspectiva valorilor, regulilor și principiilor constituționale, pe de o parte, și hotărârile care, prin obiectul lor, vizează organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor de rang constituțional, pe de altă parte.

Astfel, Curtea Constituțională a stabilit, în mod expres, că pentru declararea ca admisibilă a sesizărilor asupra hotărârilor care sunt criticate din punctul de vedere al valorilor, regulilor și principiilor constituționale, norma de referință trebuie să fie de rang constituțional, astfel încât să se poată analiza dacă hotărârile menționate respectă exigențele procedurale și substanțiale impuse de prevederile constituționale.

În cealaltă situație, și anume aceea a hotărârilor care, prin obiectul lor de reglementare, vizează organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor de rang constituțional, Curtea Constituțională a reținut că norma de referință, în cadrul controlului de constituționalitate exercitat, poate fi atât o dispoziție de rang constituțional, cât și de nivel infraconstituțional, cu respectarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție. Curtea a precizat că această orientare este dată de domeniul de maximă importanță în care intervin aceste hotărâri, și anume acela al autorităților și instituțiilor de rang constituțional, astfel încât și protecția constituțională oferită acestora trebuie să fie una în consecință. De aceea, Curtea a considerat că hotărârile celor două Camere ale Parlamentului, hotărârile Senatului și cele ale Camerei Deputaților care vizează organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor de rang constituțional pot

fi supuse controlului de constituționalitate chiar dacă actul normativ pretins încălcat are valoare infraconstituțională.

Hotărârea Parlamentului nr. 19/2018, supusă controlului de constituționalitate, reglementează constituirea unei comisii speciale comune a Camerei Deputaților și Senatului, în temeiul prevederilor art. 64 alin. (4) din Constituție, potrivit cărora *"Fiecare Cameră își constituie comisii permanente și poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. Camerele își pot constitui comisii comune."* Denumirea acesteia este *Comisia privind analizarea și actualizarea cadrului normativ cu incidență în domeniul securității naționale* și are stabilite, în mod exhaustiv, următoarele obiective: analizarea cadrului normativ actual în domeniul securității naționale, elaborarea propunerilor de modificare, corelare și sistematizare a textelor legislative care reglementează materia, elaborarea unor proiecte de acte normative în domeniile analizate, centralizarea, în vederea examinării, a inițiativelor legislative care au incidență în materia securității naționale, aflate în procedură în cele două Camere ale Parlamentului, precum și posibilitatea de inițiere a unor propuneri legislative în domeniul securității naționale, organizarea dezbaterilor asupra acestora și întocmirea rapoartelor pe care urmează să le înainteze celor două Camere ale Parlamentului în vederea dezbaterii și adoptării.

Art. 64 din Constituție, care reglementează organizarea internă a Camerelor Parlamentului, statuează cu privire la comisiile parlamentare că, indiferent de caracterul lor permanent ori temporar, trebuie să reflecte configurația politică a Camerelor și că acestea se organizează și funcționează potrivit dispozițiilor regulamentare. Din această perspectivă, Comisia privind analizarea și actualizarea cadrului normativ cu incidență în domeniul securității naționale este un organ de lucru al celor două Camere, iar lucrările acesteia au

caracter orientativ pentru plenul Camerei Deputaților și al Senatului, care au competența exclusivă de a adopta legi, hotărâri și moțiuni în prezența majorității membrilor (art. 67 din Constituție).

Cu privire la criticile de neconstituționalitate intrinsecă invocate de autorii sesizării, apreciem următoarele:

I. Referitor la pretinsa încălcare a prevederilor art. 1 alin. (5) raportate la cele ale art. 64 din Constituție

În opinia autorilor sesizării de neconstituționalitate, *”prin modul în care sunt formulate dispozițiile de la art. 1 alin. (1) lit. b) și d) nu rezultă cu claritate și precizie care este rolul acestei Comisii speciale prin raportare la rolul comisiilor permanente ale celor două Camere cu atribuții în domeniul actelor normative cu incidență asupra domeniului securității naționale”*.

Din perspectiva invocării, de către autorii sesizării, a dispozițiilor constituționale înscrise la art. 1 alin. (5), observăm că respectarea standardelor de claritate și predictibilitate a legii, respectiv a hotărârilor parlamentare, a devenit o cerință de rang constituțional. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că autoritatea legiuitoare are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile referitoare la claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate (a se vedea, de exemplu, Decizia nr. 562/2017).

În conformitate cu art. 64 alin. (4) din Constituție, *”Fiecare Cameră își constituie comisii permanente și poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. Camerele își pot constitui comisii comune.”* Ca urmare, Camera Deputaților, Senatul sau plenul reunit al acestora beneficiază de o plenitudine de competență cu privire la înființarea comisiilor parlamentare, cu respectarea dispozițiilor imperative ale art. 67 din Constituție.

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, comisiile parlamentare sunt definite ca organe interne de lucru ale Camerelor Parlamentului, a căror

activitate are caracter pregătitor pentru a oferi forului deliberativ toate elementele necesare adoptării deciziei (a se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 48/1994 sau Decizia nr. 209/2012). Astfel, natura juridică a rapoartelor sau avizelor adoptate de acestea este aceea a unui act preliminar, cu caracter de recomandare, adoptat în scopul de a sugera o anumită conduită, sub aspect decizional, plenului fiecărei Camere sau plenului reunit, după caz. Rapoartele și avizele au caracter obligatoriu numai sub aspectul solicitării lor, nu și din perspectiva soluțiilor pe care le propun, Senatul și Camera Deputaților fiind singurele corpuri deliberative prin care Parlamentul își îndeplinește atribuțiile constituționale.

Cu privire la comisiile comune speciale, art. 8 alin. (1) din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului prevede că *”la nivelul Parlamentului se pot constitui comisii speciale pentru avizarea unor acte normative complexe, pentru elaborarea unor propuneri legislative sau pentru alte scopuri precizate în hotărârile de constituire a respectivelor comisii.”*

În ceea ce privește Hotărârea Parlamentului nr. 19/2018, constatăm că la art. 1 lit. b), c) și d), în mod eronat autorii sesizării invocând alin. (1), sunt prevăzute obiective ale comisiei speciale constând în *”elaborarea propunerilor de modificare, corelare și sistematizare a textelor legislative care reglementează materia”, ”elaborarea unor proiecte de acte normative în domeniile analizate”, respectiv în ”centralizarea, în vederea examinării, a inițiativelor legislative care au incidență în materia securității naționale, aflate în procedură în cele două Camere ale Parlamentului”*. Astfel, această comisie a fost constituită, pe lângă analizarea cadrului normativ în vigoare și centralizarea inițiativelor legislative care au incidență în materia securității naționale, și pentru elaborarea unor propuneri de modificare, corelare și sistematizare a textelor legislative care reglementează materia securității

naționale. Din această perspectivă, corelativ interpretării normei juridice contestate, remarcăm că din punct de vedere semantic, noțiunea de "elaborare" nu echivalează cu aceea de "inițiere", după cum afirmă autorii sesizării.

Comisia specială nu are drept de inițiativă legislativă, prin prisma prevederilor art. 74 din Constituție și a Deciziei Curții Constituționale nr. 474/2016. Prin urmare, Comisia specială comună fie întocmește un raport asupra unui proiect de lege sau asupra unei propuneri legislative înaintate, iar deputații și senatorii pot depune amendamente care sunt examinate de comisie, iar aceasta le poate admite ori respinge, după caz, fie concepe/redactează o inițiativă legislativă care poate constitui obiectul unei noi propuneri legislative. Așadar, noțiunea de elaborare a unor propuneri legislative are o sferă largă de cuprindere, modalitatea concretă de lucru a comisiei speciale comune urmând a fi stabilită de către membrii acesteia.

Potrivit Deciziei Curții Constituționale nr. 828/2017, *"O asemenea reglementare generală, raportată la funcția de legiferare a Parlamentului, a avut în vedere criteriul coerenței, completitudinii și unității actului legislativ. Este evident că o comisie specială comună își poate realiza mai eficient obiectivul propus printr-o conlucrare directă între deputați și senatori, materializată atât prin elaborarea unor propuneri proprii, cât și prin reunirea proiectelor/propunerilor legislative aflate în diferite faze ale procedurii parlamentare. Mai mult, nu se ajunge la disiparea efortului parlamentar prin depunerea simultană sau succesivă a altor proiecte/propuneri legislative, care ar putea conține prevederi paralele/antitetice, care, astfel, ar putea afecta unitatea efortului parlamentar de elaborare a unei propuneri legislative coerente, complete și unitare în privința legii respective. Prin urmare, rațiunile*

constituționale ale consacării comisiilor speciale comune sunt evidente, revenind Parlamentului decizia de oportunitate a constituirii acestora.”

Astfel, rațiuni legate de eficiența și eficacitatea demersului parlamentar în sensul elaborării unor propuneri legislative de o anumită complexitate, astfel cum prevede art. 8 alin. (1) din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, justifică decizia Parlamentului de a constitui o comisie parlamentară precum aceasta instituită prin Hotărârea Parlamentului nr. 19/2018.

II. Referitor la pretinsa încălcare a dispozițiilor art. 61 din Constituție

În opinia autorilor sesizării de neconstituționalitate, *”Instituirea în beneficiul Comisiei speciale a acestei competențe generale de a examina, modifica și completa toate actele normative cu incidență asupra securității naționale încalcă principiul bicameralismului, eliminând din competența comisiilor permanente [...] dezbaterile inițiativelor și proiectelor legislative existente”*.

Din examinarea jurisprudenței Curții Constituționale se observă că aceasta a constatat încălcarea principiului bicameralismului în situația în care cea de-a doua Cameră a adus proiectului de lege o configurație juridică nouă/distinctă față de cea votată în Camera de reflecție și/sau a modificat substanțial obiectul de reglementare al inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 710/2009, Decizia nr. 89/2017, Decizia nr. 377/2017 sau Decizia nr. 534/2017).

Astfel, invocarea unei asemenea critici de neconstituționalitate este irelevantă în situația examinată.

Trebuie să remarcăm, totodată, că elaborarea unei propuneri legislative de către comisia specială comună nu echivalează cu o eventuală obligație a

Parlamentului de a o dezbate și adopta în ședința comună a celor două Camere. Având în vedere dispozițiile constituționale, în niciun caz nu se poate aduce atingere regulilor referitoare la modalitatea de lucru a celor două Camere ale Parlamentului în plenul reunit al acestora (potrivit art. 65) ori în ședințe separate (cu respectarea art. 75 privind ordinea de sesizare a Camerelor).

Referitor la opinia autorilor sesizării potrivit căreia prin înființarea comisiei speciale comune s-ar restrânge competența comisiilor permanente ale celor două Camere, Curtea Constituțională a constatat că o asemenea critică este vădit lipsită de fundament juridic, după cum reiese din considerentele Deciziei nr. 828/2017 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate privind Hotărârea Parlamentului României nr. 95/2017 pentru modificarea Hotărârii Parlamentului României nr. 69/2017 privind constituirea Comisiei speciale comune a Camerei Deputaților și Senatului pentru sistematizarea, unificarea și asigurarea stabilității legislative în domeniul justiției.

O comisie specială, astfel cum ilustrează și denumirea sa, impune o procedură specială, distinctă de cea generală, competența sa făcând inutilă parcurgerea procedurii generale de avizare sau adoptare a unui raport. Din moment ce comisia specială întocmește un raport asupra unei inițiative/propuneri legislative, este inutil ca o comisie permanentă să întocmească un al doilea raport deoarece s-ar ajunge la crearea unei proceduri care ar dubla obligația inițială de întocmire a raportului. Astfel, cum am arătat, comisia specială comună nu are drept de inițiativă legislativă, rolul ei este de a întocmi un raport asupra unui proiect/propuneri legislative care formează obiectul său de activitate, ceea ce înseamnă că *ab initio* competența comisiei permanente este exclusă din această procedură specială. Prin urmare, în această situație, Birourile permanente ale fiecărei Camere trebuie să aplice procedura specială, raportul asupra inițiativei legislative trebuind, în mod firesc, să fie

solicitat comisiei speciale comune. Astfel, în dezbateră și adoptarea raportului, oricare dintre membrii comisiei speciale comune, fie deputați, fie senatori, poate propune și vota amendamente, indiferent că procedura se află în fața Camerei Deputaților sau Senatului, iar prezentarea raportului în fața Camerei de reflecție sau decizionale urmând a fi realizată în aceleași condiții. De asemenea, odată constituită o asemenea comisie, ea trebuie înzestrată cu instrumente și proceduri care să o facă funcțională și eficientă. În caz contrar, ea s-ar comporta ca orice altă comisie permanentă, neputând, astfel, răspunde unei nevoi sociale însemnate care, de fapt, a stat la baza constituirii sale.

III. Referitor la pretinsa neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1 lit. e) din Hotărârea Parlamentului nr. 19/2018 față de prevederile art. 74 alin. (1) și (4) din Constituție

Potrivit art. 1 lit. e) din Hotărârea Parlamentului nr. 19/2018, printre obiectivele comisiei se înscrie acela conform căruia *”Comisia poate avea rol de inițiator al propunerilor legislative în domeniul securității naționale, organizează debaterilor asupra acestora și întocmește rapoartele pe care le va înainta celor două Camere ale Parlamentului pentru dezbateră și adoptare.”*

Observăm că orice comisie specială, spre deosebire de comisiile permanente, impune o procedură specială, distinctă de cea generală, având în vedere că înființarea ei răspunde unei nevoi sociale însemnate care, în concret, îi justifică/fundamentează activitatea.

Ca urmare, specificul competenței sale face inutilă parcurgerea procedurii generale de avizare sau adoptare a unui raport. Din moment ce comisia specială întocmește un raport asupra unui proiect de lege sau asupra unei propuneri legislative, ar fi inutil ca o comisie permanentă să întocmească

un al doilea raport, deoarece s-ar ajunge la crearea unei proceduri care ar dubla obligația inițială de întocmire a raportului.

Astfel cum am arătat, comisia specială comună nu are drept de inițiativă legislativă, astfel că rolul ei este de a identifica situațiile de vid legislativ în domeniul de competență, de a iniția demersuri și dezbateri publice cu participarea factorilor implicați pe subiectele de interes, iar deputații și/sau senatorii membri ai comisiei pot exercita dreptul de inițiativă legislativă, corespunzător prevederilor constituționale înscrise în art. 76 alin (1) teza întâi, alin. (4) și (5).

IV. Referitor la pretinsa neconstituționalitate a prevederilor art. 3 din Hotărârea Parlamentului nr. 19/2018 față de art. 31 și 68 din Constituție

Art. 3, supus criticilor de neconstituționalitate, prevede la alin. (1) că *ședințele comisiei sunt de regulă publice*. Această dispoziție normativă o se regăsim într-o redactare similară și în Regulamentul Senatului, Regulamentul Camerei Deputaților, precum și din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului.

Alin. (2) al aceluiași articol prevede condițiile în care reprezentanții mass-mediei au acces la lucrările comisiei. Astfel, această normă nu presupune *ab initio* îngrădirea accesului reprezentanților mass-mediei la lucrările comisiei. Plenul comisiei, prin regulamentul prevăzut la art. 5 al hotărârii, regulament care se aprobă de Birourile permanente reunite ale celor două Camere, stabilește condițiile în care reprezentanții mass-mediei au acces la aceste lucrări.

În ceea ce privește invocarea prevederilor art. 68 din Constituție, observăm că acestea nu sunt incidente prin raportare la prevederile Hotărârii Parlamentului nr. 19/2018, având în vedere că art. 68 din legea fundamentală reglementează caracterul public al ședințelor în plen al celor două Camere, iar

comisia instituită prin hotărârea contestată este organ de lucru al Parlamentului, formată dintr-un număr de 15 membri.

Dreptul de a avea acces la informații de interes public este garantat prin lege și constituie unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autoritățile publice. Astfel, nicio prevedere a acestei hotărâri nu va putea fi interpretată în sensul limitării accesului la informațiile de interes public sau al ignorării Constituției, a Declarației Universale a Drepturilor Omului, a pactelor și a celorlalte tratate la care Romania este parte, referitoare la dreptul de a primi și răspândi informații.

Per a contrario, având în vedere măsurile legislative de amploare într-un domeniu de maximă importanță, respectiv cel al securității naționale, precum și cel al protecției informațiilor clasificate, inclusiv informații clasificate NATO, plenul comisiei, conform regulamentului propriu aprobat în condițiile anterior enunțate, hotărăște condițiile de acces al reprezentanților mass-mediei la lucrările comisiei.

Ca urmare, interpretarea autorilor sesizării referitoare la îngrădirea exclusivă a accesului reprezentanților mass-mediei la lucrările comisiei nu se poate constitui într-un argument de neconstituționalitate.

Având în vedere considerentele de mai sus, apreciem că prezenta sesizare de neconstituționalitate este neîntemeiată, astfel încât propunem respingerea acesteia.

Acest punct de vedere a fost dezbătut și aprobat în ședința Biroului permanent al Camerei Deputaților din mai 2018.

PREȘEDINTELE CAMEREI DEPUTAȚILOR

LIVIU DRAGNEA