



**PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR**



NOTĂ

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru
modificarea și completarea Legii nr. 334/2006 privind finanțarea
activității partidelor politice și a campaniilor electorale**

Către: Biroul permanent al Camerei Deputaților

De la: Secretarul general al Camerei Deputaților

Vă informăm că prin Decizia nr. 718 din 8 noiembrie 2017, definitivă și general obligatorie, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 998 din data de 15 decembrie 2017, Curtea Constituțională, a admis obiecția de neconstituționalitate formulată și a constatat că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale este neconstituțională.

Potrivit prevederilor art. 147 alin. (2) din Constituția României, republicată, în cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale.

Potrivit art. 136 alin.(2) din Regulamentul Camerei Deputaților, procedura de reexaminare a legii urmează să fie declanșată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată.

Cu această inițiativă legislativă urmează să fie sesizată Comisia juridică, de disciplină și imunități.

Anexăm alăturat, Decizia Curții Constituționale nr. 718/2017.

SECRETAR GENERAL


Silvia-Claudia MIHALCEA

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 718

din 8 noiembrie 2017

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale

Valer Dorneanu	— președinte
Marian Enache	— judecător
Petre Lăzăroiu	— judecător
Mircea Ștefan Minea	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Simona-Maya Teodoroiu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Claudia-Margareta Krupenschi	— magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, sesizare formulată de un număr de 50 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Uniunii Salvați România, Partidului Mișcarea Populară și Partidului Național Liberal.

2. Sesizarea a fost formulată în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, al art. 11 alin. (1) lit. A.a) și al art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 10.767 din 18 octombrie 2017 și constituie obiectul Dosarului nr. 2.603A/2017.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate autorii formulează, mai întâi, o serie de precizări prealabile referitoare la admisibilitatea sesizării din perspectiva respectării termenului de sesizare prevăzut de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, invocând, în final, Decizia Curții Constituționale nr. 89 din 28 februarie 2017, prin care se arată că termenul de 5 zile are un caracter de protecție pentru titularii dreptului de sesizare a instanței constituționale, esențial fiind, pentru exercitarea controlului de constituționalitate, ca legea să nu fi fost promulgată la data înregistrării sesizării la Curtea Constituțională.

4. În opinia autorilor sesizării, legea ce face obiectul controlului de constituționalitate este contrară prevederilor art. 61 alin. (2), art. 75 alin. (1) și art. 1 alin. (5) din Constituție.

5. În ceea ce privește situația de fapt se arată că legea criticată a fost inițiată în anul 2016 de 8 deputați aparținând Grupului parlamentar al minorităților naționale, sub denumirea „Propunere legislativă pentru modificarea Legii nr. 334/2006 republicată în Monitorul Oficial al României nr. 446/23.06.2015”. Motivul ce a justificat această propunere legislativă a fost, potrivit inițiatorilor săi, evitarea paralelismului legislativ, susținându-se că soluția legislativă reglementată la art. 59 alin. (2) din Legea nr. 334/2006 se regăsea și la art. 50 alin. (4) din aceeași lege, sens în care se propunea abrogarea alin. (2) al art. 59.

6. La finalul procedurii legislative derulate la Senat — Cameră de reflecție —, propunerea legislativă a fost respinsă cu 96 de voturi pentru, 1 vot împotriva și 3 abțineri. În această etapă au fost primite avizul favorabil al Consiliului Legislativ, punctul de vedere neutru al Guvernului, avizul negativ al Comisiei pentru drepturile omului, culte și minorități și raportul

negativ emis de Comisia juridică, de numiri, disciplină și imunități și validări, împreună cu Comisia pentru administrație publică și organizarea teritoriului.

7. În procedura legislativă derulată la Camera Deputaților — forul decizional — a fost primit punctul de vedere neutru al Guvernului și raportul favorabil emis de Comisia juridică, de disciplină și imunități, prin care au fost admise 7 amendamente. În urma retrimiterii pentru raport suplimentar de către Plenul Camerei Deputaților la aceeași comisie sesizată în fond, aceasta a emis un raport suplimentar favorabil, prin care au fost admise 7 amendamente. Această procedură, de retrimiterie către Comisia juridică, de disciplină și imunități pentru raport suplimentar, a fost aplicată, succesiv, de încă 2 ori, fiind emis de fiecare dată câte un raport suplimentar prin care au fost admise, mai întâi, 95 de amendamente și, apoi, 99 de amendamente. Această ultimă formă a fost adoptată în Plenul Camerei Deputaților cu 176 de voturi pentru, 96 de voturi contra și 7 abțineri.

8. Încălcarea principiului bicameralismului este susținută prin raportare la jurisprudența Curții Constituționale, care, interpretând art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție, a consacrat această regulă a statului de drept (deciziile nr. 472/2008, nr. 1.029/2008, nr. 710/2009, nr. 413/2010, nr. 1.533/2011, nr. 1/2012 sau nr. 62/2017). Cele două criterii cumulative esențiale stabilite de Curtea Constituțională pentru a se determina cazurile în care prin procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului sunt, pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.

9. În situația de față, propunerea legislativă inițială a vizat doar abrogarea alin. (2) al art. 59 din Legea nr. 334/2006, pe motivul eliminării dublării legislative. Or, din compararea celor două forme — cea adoptată de Senat, de respingere a propunerii, și cea adoptată de Camera Deputaților — se constată că, pe de o parte, forul decizional a eliminat unicul amendament al inițiatorilor, iar, pe de altă parte, a adoptat peste o sută de noi amendamente vizând cu totul alte scopuri. Dacă modificările și/sau completările adoptate de Camera Deputaților ar fi servit aceluiași scop al inițiatorilor, atunci diferențele dintre forma adoptată de Senat și cea adoptată de Camera Deputaților nu ar mai fi întrunit condițiile utilizate de Curtea Constituțională pentru determinarea încălcării principiului bicameralismului. În aceste condiții se invocă Decizia nr. 710/2009, prin care Curtea a admis obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, constatând că forma finală a legii, în redactarea adoptată de Camera decizională, se îndepărtează în mod substanțial de forma adoptată de Camera de reflecție, „ceea ce echivalează, practic, cu excluderea acesteia din urmă de la procesul de legiferare. Or, legea trebuie să fie rezultanta manifestării de voință concordante a ambelor Camere ale Parlamentului”. Având în vedere că, în cazul de față, Camera

de reflecție a respins legea, iar Camera decizională și-a exprimat votul favorabil, considerentele deciziei amintite sunt, *a fortiori*, cu atât mai relevante și aplicabile.

10. În concluzie, fără a nega dreptul Camerei decizionale de a adopta proiecte de lege în forme ușor diferite de cele adoptate sau respinse de Camera de reflecție și arătând că respingerea proiectului de lege de către Senat nu este în măsură să exoneraze Camera Deputaților de obligația respectării principiului bicameralismului, autorii sesizării solicită constatarea încălcării acestui principiu, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale în materie, în special Decizia nr. 62/2017.

11. În argumentarea cererii de constatare a neconstituționalității Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale este invocată și **nerespectarea principiului supremației Constituției și a legii**, consacrat de art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală.

12. În ceea ce privește Parlamentul, se arată că această obligație fundamentală vizează inclusiv modul de exercitare a atribuției principale și esențiale a acestuia, aceea de unică autoritate legiuitoare a țării, care constă în elaborarea proiectelor de lege și adoptarea acestora ca legi ale statului român.

13. În acest sens se arată că expunerea de motive a inițiatorilor propunerii legislative a fost greșită încă de la depunerea acesteia, deoarece art. 50 alin. (4) din Legea nr. 334/2006 nu consacră aceeași soluție legislativă ca și cea cuprinsă la art. 59 alin. (2) din același act normativ. Astfel, art. 50 alin. (4) are în vedere limitele controlului Autorității Electorale Permanente cu privire la finanțarea organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri, statuându-se că acest control, care vizează în fapt încasările și plățile, se poate exercita numai în ceea ce privește perioada electorală și numai în legătură cu aceasta, pe când art. 59 alin. (2) prevede o excepție de la alin. (1) al aceluiași articol, statuând că organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale care au obținut câte un singur mandat de deputat, în condițiile legii electorale, respectiv câte un singur mandat de consilier într-o circumscripție electorală li se aplică numai prevederile legale privind finanțarea campaniei electorale.

14. Prin urmare, susțin autorii sesizării, justificarea extrem de sumară prevăzută în expunerea de motive nu are nicio legătură cu obiectul reglementării, iar abrogarea propusă urma să aducă modificări importante în privința beneficiarilor legii, constând în obligarea organizațiilor minorităților naționale care au obținut câte un singur mandat să îndeplinească toate îndatoririle legale care revin partidelor politice și altor organizații ale cetățenilor care au obținut un număr mai mare de mandate.

15. Această necorelare dintre expunerea de motive și obiectul real de reglementare nu a fost remediată până la data adoptării legii, ceea ce reprezintă o gravă încălcare a dispozițiilor art. 6 și art. 32 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

16. Totodată, abrogarea unui număr mare de alineate care prevedeau separat sancțiunea aplicabilă în anumite situații, corelată cu modificarea art. 52 alin. (1)–(3) referitor la sancțiunile contravenționale, în sensul renunțării la trimiterea către alte texte din lege în favoarea reluării în scris a descrierii faptelor respective, încalcă și art. 16 alin. (1) și art. 50 alin. (1) din Legea nr. 24/2000.

17. În sfârșit, autorii sesizării susțin și încălcarea principiului calității legii, derivat din conținutul normativ al art. 1 alin. (5) din Constituție și recunoscut și consacrat prin jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr. 473/2013, Decizia nr. 405/2016). Având în vedere jurisprudența în materie a instanței constituționale, dar și prevederile art. 8 alin. (4) și ale art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, autorii învederează, în sensul

încălcării pretinse, că prin legea ce face obiectul prezentei sesizări au fost introduse în corpul Legii nr. 334/2006 mai multe texte cu exprimări interpretabile, cum ar fi art. 52 alin. (1) pct. 36, art. 52 alin. (2) pct. 1, 2, 4, 8, 11, 14 și 18.

18. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

19. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis, cu Adresa nr. 2/10.243 din 1 noiembrie 2017, punctul său de vedere, prin care solicită respingerea, ca neîntemeiată, a sesizării de neconstituționalitate.

20. În acest sens arată că, ulterior revizuirii din anul 2003 a Constituției României, legiuitorul constituant a modificat substanțial procedura de adoptare a legilor, așa încât, potrivit art. 75 din Actul fundamental, fiecare Cameră a Parlamentului a fost înzestrată cu o anumită competență, fiind astfel realizată conceptualizarea noțiunilor de Cameră de reflecție și Cameră decizională, în funcție de domeniul în care este adoptată legea respectivă. Prin urmare, fiecare dintre cele două Camere are un rol și competențe determinate.

21. Este invocată Decizia nr. 1.093 din 15 octombrie 2008, prin care Curtea Constituțională a reținut că, în dezbaterile unei inițiative legislative, Camerele au un drept propriu de decizie asupra acesteia și, în concluzie, a constatat constituționalitatea legii criticate în acea cauză, din perspectiva procedurii legislative urmate. Întrucât fiecare dintre cele două Camere ale Parlamentului s-a exprimat cu privire la aceeași inițiativă legislativă, potrivit competențelor și cu respectarea regulamentelor parlamentare, iar aceasta a fost supusă spre dezbateri și adoptare în Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională. Raportând aceste considerente la speța de față, admiterea criticilor autorilor sesizării referitoare la încălcarea principiului bicameralismului ar putea avea ca o consecință eliminarea rolului de Cameră de reflecție al Senatului, în sensul că aceasta ar stabili definitiv conținutul normativ al proiectului de lege, cu rezultatul ca cea de-a doua Cameră, Camera Deputaților, în calitate sa de Cameră decizională în materie, să nu aibă posibilitatea să modifice sau să completeze legea în speța dedusă controlului de constituționalitate, ci doar să o respingă ori să o aprobe într-o formă deja determinată.

22. Totodată, prin Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, Curtea Constituțională a statuat faptul că „dezbaterile parlamentare a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului nostru bicameral”. Din analiza comparată a documentului privind inițierea și derularea procedurii, a formei adoptate de Senat, ca primă Cameră sesizată, și a celei adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, rezultă că această exigență a fost respectată.

23. Prin urmare, se consideră că afirmația autorilor sesizării, potrivit căreia forul decizional ar fi trebuit să se rezume la a adopta modificări și/sau completări „care să servească scopului avut în vedere (...) de inițiatori”, este în profund dezacord atât cu rolul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a țării și cu procedurile parlamentare aplicabile edictării legilor, cât și cu regula instituită de art. 69 din Constituție, potrivit căreia orice mandat imperativ care ar putea fi stabilit în sarcina deputaților și a senatorilor este nul.

24. În ceea ce privește pretinsa încălcare a condițiilor de claritate, precizie și previzibilitate a normelor juridice cuprinse în legea criticată, se arată că aceste cerințe sunt întrunite, de vreme ce aceasta nu cuprinde pasaje obscure sau soluții

normative contradictorii (claritate), textele sunt redactate într-un stil specific normativ dispozitiv, care prezintă norma instituită fără explicații sau justificări, prin folosirea cuvintelor în înțelesul lor curent din limba română (precizie). Conceptele și noțiunile utilizate sunt configurate în concordanță cu dreptul pozitiv, iar stabilirea soluțiilor normative este redată previzibil și univoc, cu respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

25. Așadar, se arată că nu poate fi reținută critica de neconstituționalitate formulată prin raportare la prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție. Mai mult, se arată că așa-numitul, de către autorii sesizării, „principiu al calității legii” nu cunoaște o consacrare constituțională și nici nu se poate reține o încălcare a acestuia din perspectiva deciziilor Curții Constituționale invocate, întrucât intervenția legislativă asupra art. 52 din actul criticat are tocmai rolul de a îndrepta echivocul din definirea naturii contravenționale a încălcării regulilor de conduită instituite. În redactarea în vigoare, articolul în cauză prevede trimiteri la norme juridice imperative ale legii, care însă nu stabilesc în mod clar faptele care reprezintă contravenții și, sub forma sancțiunilor contravenționale complementare, care dintre sumele menționate pot fi confiscate, ca rezultat al activității contrare valorilor sociale apărute.

26. Se mai menționează, totodată, că amendamentele adoptate au ca scop îmbunătățirea activității partidelor, dar și a Autorității Electorale Permanente, în scopul înăsprii cadrului sancționator, și nu în sensul invocat de autorii sesizării. Aceste modificări respectă recomandările Grupului GRECO și pe cele ale Comisiei de la Veneția, atât pe linia finanțării activității curente a partidelor politice, cât și pe cea a finanțării campaniilor electorale.

27. Guvernul a transmis punctul său de vedere prin Adresa nr. 5/6.924/2017, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 11.249 din 7 noiembrie 2017.

28. În ceea ce privește critica de neconstituționalitate referitoare la încălcarea principiului bicameralismului se susține că, „urmărind strict comparația între forma adoptată de Senat și cea finală, rezultată ca urmare a dezbaterilor și votului acordat în Camera Deputaților, observăm o serie de deosebiri de conținut juridic, însă revine instanței de contencios constituțional atributul exclusiv de a hotărî asupra pertinentei argumentelor invocate de autorii sesizării”.

29. Cu privire la pretinsa nesocotire a principiului legalității se susține, în considerarea semnificației sale conturate în lumina jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții Constituționale, că nu pot fi reținute criticile de neconstituționalitate sub aspectul lipsei de claritate și previzibilitate a legii examinate.

30. Președintele Senatului nu a comunicat punctul său de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

31. Curtea Constituțională este legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, ale art. 1, 10, 15 și 18 din Legea nr. 47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

32. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, în integralitatea sa.

33. Autorii sesizării invocă, în susținerea obiecției de neconstituționalitate, dispozițiile constituționale ale art. 1 alin. (5) — referitoare la obligația respectării Constituției, a supremației sale și a legilor, precum și principiul bicameralismului, desprins, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, din conținutul normativ al art. 61 alin. (2), potrivit căruia „Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat”, și al art. 75 — *Sesizarea Camerelor*.

(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

34. Curtea constată că sesizarea formulată îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție, atât sub aspectul obiectului său, fiind vorba despre o lege adoptată și nepromulgată, cât și sub aspectul titularului dreptului de sesizare, aceasta fiind semnată de un număr de 50 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Uniunii Salvați România, Partidului Mișcarea Populară și Partidului Național Liberal.

35. Curtea observă că prezenta sesizare de neconstituționalitate a fost formulată cu depășirea termenului de 5 zile înscris în art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992. Însă, potrivit jurisprudenței constituționale, acest termen are „un caracter de protecție pentru titularii dreptului de sesizare a instanței constituționale, astfel încât nu există nicio sancțiune dacă aceștia sesizează instanța constituțională după expirarea acestuia; în acest caz, așadar, esențial este ca legea să nu fi fost promulgată la momentul sesizării Curții Constituționale” (a se vedea în acest sens paragraful 19 din Decizia nr. 767 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 131 din 21 februarie 2017).

36. Așa fiind, Curtea a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, precum și ale art. 1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr. 47/1992, să se pronunțe asupra sesizării de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale.

(2) Analiza pe fond a obiecției de neconstituționalitate

(2.1.) Parcurusul legislativ al legii examinate

37. Propunerea legislativă cu titlul „*Lege pentru modificarea Legii nr. 334/2006 republicată în Monitorul Oficial al României nr. 446/23.06.2015*” a fost inițiată de 8 deputați aparținând Grupului parlamentar al minorităților naționale și conține un articol unic, cu următorul conținut: „*La art. 59 alin. (2) se elimină.*”

38. **Procedura legislativă la Senat.** Senatul a fost sesizat, în calitate de Cameră de reflecție, la data de 2.02.2016. În cadrul acestei proceduri legislative au fost primite avizul, respectiv rapoartele de respingere a trei comisii, și anume Comisia pentru drepturile omului, culte și minorități, Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări și Comisia pentru administrație publică, organizarea teritoriului și protecția mediului. De asemenea, a fost primit punctul de vedere al Guvernului, prin care se observă că cele două texte din Legea nr. 334/2006 — art. 50 alin. (4) și art. 59 alin. (2) — reglementează în materii diferite și, în concluzie, lasă la aprecierea Parlamentului oportunitatea adoptării propunerii legislative.

39. Avizul Consiliului Legislativ este unul favorabil, cu unele observații și propuneri, printre care și cea potrivit căreia propunerea legislativă nu este corect fundamentată, având în vedere că singura explicație cuprinsă în expunerea de motive, potrivit căreia prevederea a cărei abrogare se dorește ar conține dispoziții care se regăsesc și în art. 50 alin. (4) din actul normativ de bază, este greșită. Se arată că ar fi necesară refacerea expunerii de motive, astfel încât să corespundă atât obiectului real de reglementare, cât și prevederilor art. 6 și 30 din Legea nr. 24/2000, lipsa unei fundamentări temeinice a unui act normativ, în conformitate cu prevederile legii menționate, putând determina încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție.

40. La data de 13.09.2016, Senatul a respins propunerea legislativă cu 96 de voturi pentru, 1 vot împotriva și 3 abțineri.

41. **Procedura legislativă la Camera Deputaților** începe din data de 20.09.2016. În cursul acesteia, a fost primit (la 6.02.2017) punctul de vedere al Guvernului, potrivit căruia lasă la aprecierea Parlamentului oportunitatea adoptării propunerii legislative.

42. Comisia juridică, de disciplină și imunități a prezentat, la 5.04.2017, raportul său favorabil (cu 7 amendamente admise). În mod succesiv, plenul Camerei Deputaților a retrimis de 3 ori acestei Comisii propunerea legislativă, astfel încât au fost redactate următoarele variante: raport suplimentar I — favorabil (la 12.05.2017, cu 7 amendamente admise), raport suplimentar II — favorabil (la 26.09.2017, cu 95 amendamente admise și 5 respinse) și raport suplimentar III — favorabil (la 3.10.2017, cu 101 (și nu 99, cum au fost numerotate în mod eronat) amendamente admise și 5 respinse), acesta din urmă fiind, de altfel, adoptat de plenul Camerei Deputaților în ședința din 4.10.2017, cu 176 voturi pentru, 96 împotriva și 7 abțineri.

(2.2.) Modificări legislative adoptate

43. Curtea observă că actul normativ criticat operează, *sub aspect cantitativ*, următoarele intervenții legislative asupra Legii nr. 334/2006: — 7 abrogări, dintre care 6 ale unor texte din Legea nr. 334/2006 care conțin aceeași soluție legislativă, referitoare la confiscarea sumelor primite de către partidele politice cu încălcarea unor condiții legale, sume ce se fac venit la bugetul de stat, și ultima, referitoare la abrogarea art. 59 alin. (2); — 4 modificări impuse de normele de tehnică legislativă, în sensul corelării legislative în urma abrogărilor dispuse, mai sus menționate; — 84 de modificări, dintre care cele mai multe (78) vizează art. 52 și art. 53 din capitolul „Sanctiuni” al legii, în sensul că, în locul utilizării normelor de trimitere pentru identificarea, în corpul Legii nr. 334/2006, a unei contravenții și a sancțiunii corespunzătoare, s-a utilizat explicitarea/definirea fiecăreia dintre acestea, fără a se schimba, în esență, nici conținutul normei incriminatorii și nici limitele de pedeapsă cu amenda prevăzute de lege; — 2 texte legale nou-introduse: a) primul, prin care se dispune cu privire la unele sume ce fac obiectul confiscării și limitele acestora, instituind și exceptarea de la confiscare a sumelor neutilizate și b) al doilea, prin care se instituie misiunea Autorității Electorale Permanente de a asigura organizarea și desfășurarea alegerilor și a referendumurilor, precum și îndrumarea și ghidarea partidelor politice, a alianțelor politice, a alianțelor electorale, respectiv a candidaților independenți în respectarea legilor și a standardelor internaționale în materie, cu precizarea că, în exercitarea rolului său de control, activitatea de prevenire și îndrumare prevalează în fața celei sancționatoare.

44. Toate aceste operațiuni legislative intervenite asupra Legii nr. 334/2006, prin legea supusă controlului de constituționalitate, conțin, *sub aspect calitativ*, următoarele soluții juridice:

— art. unic pct. 1 modifică art. 5 alin. (4) din Legea nr. 334/2006, în sensul obligării partidelor politice să publice în Monitorul Oficial numai cuantumul veniturilor anuale obținute din cotații la nivelul întregului partid, nu și la nivelul filialelor județene sau locale, ca în prezent;

— art. unic pct. 6 modifică art. 18 alin. (2), în sensul majorării sumei alocate anual partidelor politice de la bugetul de stat, de la cel puțin 0,01% până la cel mult 0,04% din produsul intern brut, și nu din veniturile prevăzute la bugetul de stat, cum dispune Legea nr. 334/2006;

— art. unic pct. 12 introduce alin. (5¹) la art. 48, prin care prevederile art. 48 alin. (4) și (5) devin aplicabile și pentru alegerile locale parțiale;

— art. unic pct. 13 modifică art. 49 alin. (1), în sensul obligării partidelor să depună anual la Autoritatea Electorală Permanentă un raport anual sintetic al veniturilor și cheltuielilor anuale, și nu detaliat, cum este prevăzut în prezent;

— art. unic pct. 15 modifică art. 53 alin. (1), în sensul schimbării situațiilor în care contravenientul este obligat să verse la bugetul de stat sumele de bani și/sau contravaloarea în bani a bunurilor și serviciilor care au constituit obiectul contravenției, în baza hotărârii Autorității Electorale Permanente;

— art. unic pct. 16 introduce alin. (1¹) la art. 53, prin care este instituită o sancțiune contravențională constând în confiscarea doar a sumelor de bani care depășesc limitele prevăzute de lege pentru donații, împrumuturi, contribuții și cheltuieli electorale, cu excepția sumelor neutilizate;

— art. unic pct. 18 modifică art. 59 alin. (3), în sensul extinderii ariei de aplicare a dispozițiilor legii și la alianțele politice;

— art. unic pct. 19 introduce art. 59¹, care instituie obligația Autorității Electorale Permanente de a îndruma partidele politice, alianțele politice și electorale și candidații independenți în respectarea legilor și standardelor internaționale în materie, respectiv de a acorda prioritate activității de prevenire, în raport cu cea de sancționare;

— abrogarea unui mare număr de alineate care prevedeau, separat, sancțiunea aplicabilă în anumite situații, corelată cu modificarea, prin art. unic pct. 14, a art. 52 alin. (1)–(3) din Legea nr. 334/2006, referitor la sancțiunile contravenționale, în sensul renunțării la trimiterea către alte texte legale în favoarea reluării în scris a descrierii faptelor respective.

(2.3.) Analiza criticilor de neconstituționalitate

Critice de neconstituționalitate extrinsecă:

45. **Principiul bicameralismului**, invocat de autorii obiecției de neconstituționalitate, se întemeiază pe art. 61 alin. (2) și art. 75 din Constituție. Curtea Constituțională a dezvoltat și a consacrat acest principiu printr-o solidă și constantă jurisprudență, relevante fiind, în acest sens, Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, Decizia nr. 413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010, sau Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011. În esență, Curtea a stabilit două criterii esențiale (cumulative) pentru a se determina cazurile în care, prin procedura legislativă, se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.

46. Totodată, stabilind limitele principiului bicameralismului, prin Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, Curtea a observat că aplicarea acestui principiu nu poate avea ca efect „deturmarea rolului de Cameră de reflecție a primei Camere sesizate [...] în sensul că aceasta ar fi Camera care ar fixa în mod definitiv conținutul proiectului sau propunerii legislative (și, practic, conținutul normativ al viitoarei legi), ceea ce are drept consecință faptul că cea de-a doua Cameră, Camera decizională, nu va avea posibilitatea să modifice ori să completeze legea adoptată de Camera de reflecție, ci doar posibilitatea de a o aproba sau de a o respinge”. Sub aceste aspecte, „este de netăgăduit că principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor; prin urmare, lipsirea Camerei decizionale de competența sa de a modifica sau de a

completa legea astfel cum a fost adoptată de Camera de reflecție, deci de a contribui la procesul de elaborare a legilor, ar echivala cu limitarea rolului său constituțional și cu acordarea unui rol preponderent Camerei de reflecție în raport cu cea decizională în procesul de elaborare a legilor. Într-o atare situație, Camera de reflecție ar elimina posibilitatea Camerei decizionale de a conlucra la elaborarea actelor normative, aceasta din urmă putându-și doar exprima prin vot poziția cu privire la propunerea sau proiectul de lege deja adoptat de Camera de reflecție, ceea ce este de neconceput".

47. Totodată, Curtea a statuat, prin Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, că art. 75 alin. (3) din Constituție, folosind sintagma „*decide definitiv*” cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune că proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat că, în acest caz, Camera decizională nu poate însă modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator.

48. Prin Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 161 din 3 martie 2017, paragraful 32, Curtea a constatat, de asemenea, că „pornind de la premisa că legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, Curtea reține că autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră. Or, din analiza dispozițiilor deduse controlului de constituționalitate, Curtea constată că soluțiile adoptate de Camera Deputaților nu au făcut obiectul inițiativei legislative și nu au fost dezbătute în Senat. Cu alte cuvinte, Camera Deputaților, adoptând Legea pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2010 privind contractele de credit pentru consumatori, a sustras dezbaterii și adoptării primei Camere sesizate modificări care vizau aspecte esențiale în structura și filosofia legii, contrar art. 61 din Constituție. De asemenea, Curtea mai constată că legea adoptată de Camera Deputaților se îndepărtează de la scopul avut în vedere de inițiatorii săi.”

49. În lipsa unei consacrară exprese a principiului bicameralismului în corpul Legii fundamentale și sintetizând constatările de principiu cuprinse în jurisprudența în materie a Curții Constituționale, se poate afirma că acest principiu se caracterizează prin câteva elemente imuabile, în funcție de care se poate decide respectarea sa. Astfel, trebuie avut în vedere: scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, respectiv, dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.

50. Așadar, analizând, mai întâi, primul element determinant, respectiv scopul originar al legii, Curtea reține că, în forma sa inițială, propunerea legislativă cu titlul „*Lege pentru modificarea Legii nr. 334/2006 republicată în Monitorul Oficial al României nr. 446/23.06.2015*” conținea un articol unic cu următorul conținut: „*La art. 59 alin. (2) se elimină.*” Potrivit expunerii de motive ce o însoțește, abrogarea este necesară „*întrucât reglementările conținute de acestea se regăsesc în dispozițiile art. 50 alin. (4) din aceeași lege, respectiv organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale participante la alegeri fac subiectul controlului Autorității Electorale Permanente numai în perioada electorală și numai în legătură cu aceasta.*”

51. Este adevărat că, în cazul de față, Senatul, în calitate de Cameră de reflecție, a respins propunerea legislativă, însă acest act de voință politică, concretizat prin votul de respingere al primei Camere, nu oferă Camerei decizionale posibilitatea de a face abstracție de scopul inițial al legii, de concepția și filosofia propunerii legislative, astfel cum se reflectă în obiectul de reglementare al legii. Așa fiind, Curtea reține, în urma studiului comparativ dintre cele două forme adoptate de către cele două Camere ale Parlamentului, că scopul final al legii, în forma sa trimisă spre promulgare, se îndepărtează în mod radical de scopul său originar, chiar dacă acel unic articol al propunerii legislative, de abrogare a unei norme juridice din corpul Legii nr. 334/2006, a fost menținut. Cele 101 amendamente adoptate de Camera decizională sunt, prin conținutul lor normativ, de natură să determine un alt scop și o altă concepție legislativă, respectiv, în principal, reorganizarea și reformularea, cel puțin din punct de vedere al tehnicii legislative, a faptelor ce constituie contravenții în materia finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale, precum și a sancțiunilor corespunzătoare, iar, în secundar, întărirea rolului de control al Autorității Electorale Permanente asupra activității și modului de finanțare al partidelor politice.

52. Astfel, cele mai importante amendamente adoptate în Camera decizională, față de actuala redactare a Legii nr. 334/2006, se referă la obligația partidelor politice de a publica în Monitorul Oficial numai cuantumul veniturilor anuale obținute din cotizații la nivelul întregului partid, nu și la nivelul filialelor județene sau locale sunt — art. unic pct. 1; majorarea sumei alocate anual partidelor politice de la bugetul de stat, de la cel puțin 0,01% până la cel mult 0,04% din produsul intern brut, și nu din veniturile prevăzute la bugetul de stat, cum dispune Legea nr. 334/2006 — art. unic pct. 6; aplicarea prevederilor art. 48 alin. (4) și (5) și pentru alegerile locale parțiale — art. unic pct. 12; obligarea partidelor să depună anual la Autoritatea Electorală Permanentă un raport anual sintetic al veniturilor și cheltuielilor anuale, și nu detaliat — art. unic pct. 13; schimbarea situațiilor în care contravenientul este obligat să verse la bugetul de stat sumele de bani și/sau contravaloarea în bani a bunurilor și serviciilor care au constituit obiectul contravenției, în baza hotărârii Autorității Electorale Permanente — art. unic pct. 15; instituirea unei noi sancțiuni contravenționale constând în confiscarea doar a sumelor de bani care depășesc limitele prevăzute de lege pentru donații, împrumuturi, contribuții și cheltuieli electorale, cu excepția sumelor neutilizate — art. unic pct. 16; extinderea ariei de aplicare a dispozițiilor legii și la alianțele politice — art. unic pct. 18; obligația Autorității Electorale Permanente de a îndruma partidele politice, alianțele politice și electorale și candidații independenți în respectarea legilor și standardelor internaționale în materie, respectiv de a acorda prioritate activității de prevenire, în raport cu cea de sancționare — art. unic pct. 19.

53. Prin urmare, este evident aportul semnificativ cantitativ, dar și calitativ pe care îl aduce legea în forma trimisă la promulgare, față de forma supusă dezbaterii Camerei de reflecție. Așa cum s-a arătat și în jurisprudența în materie a Curții Constituționale, principiul bicameralismului trebuie să concilieze structura bicamerală a Parlamentului nostru — bicameral atât în sens instituțional, cât și funcțional —, adică să permită fiecărei Camere să-și exprime voința politică în privința unei anumite problematice supuse legiferării, cu respectarea prevederilor art. 75 din Constituție referitoare la ordinea de sesizare a celor două Camere în funcție de categoriile din care fiecare propunere legislativă sau proiect de lege face parte, dar și cu respectarea art. 61 din Constituție, în virtutea căruia legiferarea este opera întregului Parlament, ca entitate unică și suverană. De aceea, este contrar principiului bicameralismului ca reglementări de

substanță, care se îndepărtează de concepția originară a legii și care îi conferă acesteia o altă configurație, să fie adoptate de forul decizional, fără ca acestea să fi fost dezbătute și de prima Cameră. O astfel de procedură echivalează cu eliminarea primei Camere, în calitate de prim-legiutor sau „prim cititor” al legii, și transformarea Parlamentului într-unul unicameral, cel puțin sub aspect funcțional.

54. Or, concepția legiutorului constituant a avut în vedere o autoritate legiuitoare unică, suverană, dar structurată în două Camere, tocmai în ideea preeminenței principiului suveranității naționale — art. 2 alin. (1) din Actul fundamental — și a principiului colaborării instituționale, cu scopul final al sporirii garanțiilor referitoare la calitatea actului de legiferare, în măsură să reflecte cât mai fidel și real voința suverană a poporului român. De aceea, nu se poate susține că principiul bicameralismului limitează rolul Camerei decizionale la a adopta aceeași formă dezbătută în Camera de reflecție sau cu ușoare modificări și/sau completări, așa cum nu este întemeiată nici susținerea potrivit căreia calitatea de for decizional conferă respectivei Camere prerogativa „deciziei definitive”, în sensul de totală autonomie și independență de legiferare. În acest sens, Curtea a arătat că sintagma „decide definitiv” cu privire la Camera decizională, din art. 75 alin. (3) al Constituției, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări, însă, în acest caz, Camera decizională nu poate modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturării de la finalitatea urmărită de inițiator (Decizia nr. 624/2006, precitată).

55. În sensul celor de mai sus sunt și constatările Curții reținute în Decizia nr. 765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 134 din 21 februarie 2017, paragraful 37: „Bicameralismul nu înseamnă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, desigur, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/propunerii legislative.” (A se vedea, în același sens, și Decizia nr. 377 din 31 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 586 din 21 iulie 2017, paragraful 45).

56. Pentru toate aceste considerente, raportat la analiza comparativă dintre cele două forme adoptate de fiecare dintre cele două Camere, Curtea constată că legea ce constituie

obiectul controlului de constituționalitate a fost adoptată cu încălcarea principiului bicameralismului.

57. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că, în condițiile constatării neconstituționalității extrinseci a unei legi ce constituie obiectul controlului de constituționalitate *a priori*, nu se mai impune analiza celorlalte critici de neconstituționalitate formulate (în acest sens, ilustrative sunt deciziile nr. 89/2017, paragraful 68, nr. 747/2015, paragraful 35, sau nr. 442/2015, paragraful 33).

58. În concluzie, Curtea constată că legea criticată contravine principiului bicameralismului, având în vedere, în esență, faptul că, ignorând scopul inițial și obiectul de reglementare al propunerii legislative, Camera Deputaților — în calitate de Cameră decizională, a adoptat un număr impresionant (101) de amendamente, de natură să transforme în mod radical, prin aportul lor cantitativ și calitativ, filosofia ce a stat la baza inițierii demersului legislativ și excluzând, astfel, prima Cameră — cea de reflecție — de la procesul de legiferare, ce trebuie să reprezinte însă opera întregului Parlament.

59. Curtea remarcă, în cele din urmă, intenția Camerei decizionale de a actualiza dispozițiile Legii nr. 334/2006 față de anumite imperative în materie (recomandări ale Comisiei de la Veneția în privința finanțării activității partidelor politice și a campaniilor electorale), însă aceasta ar fi trebuit să constituie obiectul de reglementare al unei propuneri legislative sau al unui proiect de lege distinct, însoțite de propria expunere de motive și cu propriul său proces legislativ, în acord cu prevederile constituționale și regulamentare în materie. În acest sens, este relevantă jurisprudența Curții Constituționale potrivit căreia „situația determinată de constatarea neconstituționalității legii în ansamblul său [...] are un efect definitiv cu privire la acel act normativ, consecința fiind încetarea procesului legislativ în privința respectivei reglementări”. De aceea, „opțiunea legiutorului de a legifera în materia în care Curtea Constituțională a admis o sesizare de neconstituționalitate cu privire la o lege în ansamblul său presupune parcurgerea tuturor fazelor procesului legislativ prevăzut de Constituție și de regulamentele celor două Camere ale Parlamentului” (a se vedea Decizia nr. 308 din 28 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 309 din 9 mai 2012, sau Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014).

60. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată și constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale este neconstituțională.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 8 noiembrie 2017.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Magistrat-asistent-șef,
Claudia-Margareta Krupenschi