

MANEA (TEAU), Maria Luiza

Studii: Facultatea de Drept, Universitatea din București (1999).

Specializări: Facultatea de Drept, Universitatea din București (2018); Universitatea „Nicolae Titulescu”, Facultatea de Drept (2007); studii în domeniul administrației publice la Institutul European din România (2005); Institutul Național de Administrație (2004-2009).

Alte specializări și activități: Participări TAIEX: Haga (2001), Bruxelles (2001), București (2000); „La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union Européenne entre le système de droit anglo-saxon et celui romano-germanique. Valeur juridique” Centrul francofon de drept constituțional al Universității Mihail Kogălniceanu și Asociația Română de Drept Constituțional, Iași (2012).

Activitate: Șef sector (2016-prezent); Director (2010-2016); consilier, expert, consultant (2000-2010) în cadrul Consiliului Legislativ; Formator în cadrul programului „Abordarea tehnico-legislativă pentru elaborarea și publicarea actelor normative”, Institutul Național de Administrație (2008); Colaborator al Facultății de Drept, Universitatea din București, la disciplina Drept constituțional și instituții politice (2009); membru în colegiul de redacție al Buletinului de informare legislativă (2010-2016).

Publicații: autor a numeroase studii de specialitate, dintre care menționăm: „Acceptarea tacită în sistemele constituționale ale statelor membre ale Uniunii Europene”, „Unele ficțiuni juridice în Noul cod civil”, „Câteva considerații privind republicarea actelor normative, ca urmare a intrării în vigoare a noilor Coduri” în Buletinul de informare legislativă; Recenzii publicate în Revista Română de Drept Comunitar; Coautor: „Republicarea actelor normative, probleme actuale și de perspectivă” în Buletinul de informare legislativă, „Republicarea și rectificarea actelor normative” în Revista de drept comercial.

Maria Luiza Manea (Teau)

Procedura de legiferare prin acceptare tacită

— în sistemul juridic românesc și în cel al
Uniunii Europene —



Editura C.H. Beck
București 2019



AVERTISMENT

„Nu vă lăsați deșertați în distrugerea cărții!”
 Editura C.H. Beck este acreditată CNATDCU și este responsabilă
 pentru conținutul cărții.

Nu vă lăsați deșertați în distrugerea cărții!

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

Procedura de legiferare prin acceptare tacită în domeniul juridic
 românesc și în cel al Uniunii Europene
 Maria-Luiza Mădăraș (Tean)

Procedura de legiferare prin acceptare tacită în domeniul juridic
 românesc și în cel al Uniunii Europene
 Maria-Luiza Mădăraș (Tean)

Copyright © 2019 - Editura C.H. Beck

ISBN 978-606-18-4873-1

„Nu vă lăsați deșertați în distrugerea cărții!”
 Editura C.H. Beck este acreditată CNATDCU și este responsabilă
 pentru conținutul cărții.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

MĂDĂRAȘ, MARIA-LUIZA

Procedura de legiferare prin acceptare tacită în domeniul juridic
 românesc și în cel al Uniunii Europene / Maria-Luiza Mădăraș (Tean)
 București : Editura C.H. Beck, 2019

Limba bibliografică

ISBN 978-606-18-4873-1

34

Editura C.H. Beck

Colentina, Plevnei nr. 172, et. 3-4, Sector 6, București

Tel.: 021.410.06.47; 021.410.06.73

Fax: 021.410.08.46

E-mail: comenzi@beck.ro

Redactor: Dana Popescu

Cuprins

Abrevieri.....	XI
Cuvânt de îndemn la lectură.....	XIII
Capitolul I. Noțiuni introductive	1
Secțiunea 1. Originea și noțiunea de acceptare tacită, ca formă a tăcerii, în domeniul științelor juridice.....	15
§1. Scurte considerații privind utilizarea tăcerii ca instrument juridic.....	15
§2. Definiția și terminologia acceptării tacite	19
Secțiunea a 2-a. Efectele juridice ale acceptării tacite – concepte și instituții juridice. Comparație interdisciplinară.....	22
Secțiunea a 3-a. Rolul timpului în producerea efectelor juridice ale acceptării tacite.....	30
§1. Termene în dreptul public și în dreptul privat.....	30
§2. Termene în dreptul constituțional	37
Capitolul II. Procedura de legiferare prin acceptare tacită în România.....	43
Secțiunea 1. Scurte considerații privind bicameralismul și legiferarea prin acceptare tacită prevăzută la art. 75 alin. (2) din Constituția României, republicată	43
Secțiunea a 2-a. Tăcerea parlamentară ca manifestare de voință colectivă. Cauzele adoptării tacite a legii	56
§1. Adoptarea tacită a proiectului legislativ de prima Cameră sesizată – etape pregătitoare, cворum și termene	56
1.1. Inițiativa legislativă – efectele depunerii/înregistrării/prezentării la Camera competentă. Termene prevăzute între momentul înregistrării și momentul examinării la comisiile permanente	58

1.2. Examinarea și avizarea proiectului legislativ de către comisiile parlamentare – termene regulamentare.....	68
1.3. Adoptarea tacită a proiectului legislativ de prima Cameră sesizată – cvorum și termene, formalități de constatare	74
§2. Proceduri parlamentare speciale – angajarea răspunderii Guvernului – termene și tăcerea Parlamentului	100
2.1. Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege.....	105
2.2. Proiecte de lege adoptate ca urmare a angajării răspunderii Guvernului, conform art. 114 alin. (3) din Constituția României. Exemple	109
Secțiunea a 3-a. Proiecte legislative adoptate tacit. Exemple și situații statistice în perioada 2004-2016	119
§1. Adoptarea tacită a proiectului legislativ de către prima Cameră sesizată, conform art. 75 alin. (2) din Constituția României.....	130
§2. Adoptarea tacită a proiectului legii de aprobare a ordonanței de urgență a Guvernului de către prima Cameră sesizată, conform art. 115 alin. (5) din Constituția României.....	134
Secțiunea a 4-a. Concluzii privind adoptarea legii. Efectele juridice ale acceptării tacite în procesul legislativ românesc	137
Capitolul III. Procedura de legiferare prin acceptare tacită în Uniunea Europeană	143
Secțiunea 1. Câteva considerații privind originalitatea sistemului constituțional al Uniunii Europene. Instituțiile unionale și bicameralismul.....	143
Secțiunea a 2-a. Evoluția procesului legislativ al Uniunii Europene.....	150
§1. De la procedura de consultare la procedura codeciziei	150
§2. Codecizia în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene	164

§3. Etapele procedurii codeciziei	167
3.1. Prima lectură.....	172
3.2. A doua lectură	174
3.3. Comitetul de conciliere și a treia lectură	176
Secțiunea a 3-a. Efectele curgerii timpului în procedura codeciziei unionale: adoptare tacită sau respingere a proiectului legislativ	178
§1. Acceptarea tacită, modalitate de legiferare. Parlamentul European în a doua lectură.....	178
§2. Respingerea tacită și neadoptarea actului: comitetul de conciliere în a treia lectură	182
Secțiunea a 4-a. Considerații finale privind procedura ordinară de legiferare în Uniunea Europeană	187
Capitolul IV. Adoptarea tacită a legilor, instrument al parlamentarismului raționalizat	192
Secțiunea 1. Considerații privind parlamentarismul raționalizat.....	194
Secțiunea a 2-a. Adoptarea tacită, modalitate de diferențiere a Camerelor parlamentare în România.....	208
Secțiunea a 3-a. Privire critică și comparativă între procedura de adoptare tacită a legilor în sistemul juridic românesc și în cel al Uniunii Europene.....	212
Secțiunea a 4-a. Concluzii privind utilizarea acceptării tacite în procedura de legiferare	225
Anexa	
I. Diferențierea competențelor Camerelor Parlamentului României, în funcție de domeniul legal al adoptării tacite.....	231
II. Domeniul legal de aplicare a codeciziei, procedura legislativă ordinară de adoptare a legilor în Uniunea Europeană	234
Bibliografie	242

Capitolul I Noțiuni introductive

Funcționalitatea unui stat de drept este indisolubil legată de prezența și aplicarea legii. De aceea, adoptarea acesteia trebuie să fie un proces transparent și democratic și, pe cât posibil, să se desfășoare cu celeritate, având în vedere, pe de o parte, că prin lege sunt protejate drepturile și interesele cetățenilor care au ales instituția legiuitoare și, pe de altă parte, că procedura de adoptare este nu numai complexă, dar și diferită, în funcție de organizarea parlamentului fiecărui stat, unicameral sau bicameral.

În acest sens, pentru scurtarea timpului legislativ, actele constituționale ale unor state europene cu parlamente bicamerale, cum ar fi Germania, Spania sau Belgia, reglementează utilizarea tăcerii în cadrul procedurilor de adoptare a actelor normative. Tăcerea este prevăzută, mai ales, în activitatea de legiferare a celei de-a doua Camere.

Deși, ca regulă generală, tăcerea nu este considerată o declarație de voință în domeniul dreptului, totuși, în anumite situații prevăzute de lege, ea dobândește semnificații juridice. În dreptul constituțional, are rolul de a adopta sau de a respinge proiectul legislativ¹, luând forma acceptării/adoptării tacite sau a respingerii

¹ Pentru simplificare și economie textului, sintagma „proiect legislativ” este denumirea generică utilizată uneori în prezenta lucrare atât pentru propunerile legislative inițiate de deputați și senatori, cât și pentru proiectele de lege inițiate de Guvern. Având în vedere că distincția dintre cele două modalități de exercitare a dreptului de inițiativă legislativă nu este formală, fiind legată de anumite particularități ale regimului juridic al propunerilor legislative (I. Muraru, M. Constantinescu, *Drept parlamentar românesc*, Ed. All Beck, București, 2005, p. 160), ne vom referi în mod expres la una sau la alta dintre cele două modalități, în cazurile particulare analizate.

tacite și dând naștere sau nu unui act juridic unilateral – legea *stricto sensu*.

Prezentul demers științific pleacă de la faptul că, în România, Legea fundamentală, așa cum a fost revizuită în anul 2003, a introdus tăcerea ca instrument nou în procedura parlamentară de adoptare a legilor. Astfel, art. 75 alin. (2) și art. 115 alin. (5) teza a III-a reglementează adoptarea tacită a proiectelor legislative de către prima Cameră sesizată¹. Caracterul inedit al acestei noi proceduri a dus la modificarea naturii bicameralismului din România, care, dintr-unul nediferențiat, s-a transformat într-unul clar diferențiat, cel puțin în materia competențelor legislative ale celor două Camere². Această departajare a domeniului legal între cele două Camere a devenit un mijloc de raționalizare a activității Parlamentului (a se vedea diferențierea competențelor primei Camere sesizate a Parlamentului României, în funcție de domeniul adoptării tacite, prezentată la pct. I din anexă).

De asemenea, într-un alt domeniu constituțional, cel al raporturilor dintre Parlament și Guvern, cu referire la angajarea răspunderii Guvernului, astfel cum este prevăzută în prezent la art. 114 alin. (3), constituentul român prevede în mod expres posibilitatea adoptării, de către Parlament, a legii prezentate de executiv³.

¹ Art. 75 alin. (2) din Constituția României, republicată: Prima Cameră sesizată se pronunță în termen de 45 de zile. Pentru coduri și alte legi de complexitate deosebită termenul este de 60 de zile. În cazul depășirii acestor termene se consideră că proiectele de legi sau propunerile legislative au fost adoptate”.

Art. 115 alin. (5) teza a III-a din Constituția României, republicată: „[...] Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență”.

² I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, ed. a 12-a, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 163.

³ Art. 114 alin. (3) din Constituția României: „Dacă Guvernul nu a fost demis potrivit alineatului (2) (după ce au trecut 3 zile – n.n.), proiectul de lege prezentat, modificat sau completat, după caz, cu amendamente acceptate de Guvern, se consideră adoptat, iar aplicarea

Instituția angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului se întâlnește în constituțiile multor state europene, în state precum Franța, Italia sau Germania, și reprezintă un instrument al parlamentarismului raționalizat, prin care se asigură un control și un echilibru instituțional între cele două instituții, inclusiv în domeniul legiferării.

Instituție constituțională diferită de procedura de legiferare ordinară prevăzută la art. 75 din Constituția României, angajarea răspunderii Guvernului „este singura în care această formă particulară a răspunderii din dreptul public are și consecințe legislative directe, căci se poate finaliza fie cu adoptarea unui act normativ, fie cu demiterea executivului”¹.

Această modalitate de adoptare a legii este o procedură politică, care poate „provoca” o moțiune de cenzură, însă ca urmare a acțiunii Guvernului, nu din inițiativa Parlamentului². Procedura are un caracter mixt, de control și de legiferare: de control, „întrucât are drept consecință deplasarea dezbaterii de la proiectul de lege prezentat la sprijinul acordat Guvernului”, și de legiferare, deoarece „proiectul de lege prezentat este considerat adoptat dacă nu s-a depus o moțiune de cenzură sau aceasta a fost respinsă”³. Prin urmare, adoptarea unui proiect de lege prin angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului⁴ este specială și excepțională față de procedura ordinară de legiferare, dar care poate avea același efect juridic, adoptarea unei legi prin acceptare tacită. Permisă în mod expres de textul Constituției, angajarea răspunderii

programului sau a declarației de politică generală devine obligatorie pentru Guvern”.

¹ E.S. Tănăsescu, Articolul 113. Moțiunea de cenzură, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României...*, op. cit., p. 1065.

² I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional...*, vol. II, ed. a 12-a, op. cit., p. 222.

³ I. Muraru, M. Constantinescu, *Drept parlamentar românesc*, Ed. All Beck, București, 2005, p. 244. A se vedea și DCC nr. 34/1998 cu privire la constituționalitatea Legii pentru aprobarea O.U.G. nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale (M.Of. nr. 88 din 25 februarie 1998).

⁴ I. Vida, *Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, București, 2006, p. 261.

Guvernului asupra unui proiect de lege atribuie Parlamentului un rol secundar. Acesta din urmă, prin inacțiune, respectiv prin nedeplinirea unei moțiuni de cenzură, susține practic măsurile inițiate de Guvern. În acest caz, adoptarea tacită a proiectului de lege reflectă încrederea (re)acordată Guvernului. Componenta politică a procedurii tacite este așadar evidentă și exprimă, în fapt, sprijinul politic pe care Parlamentul îl acordă Guvernului în transpunerea măsurilor de guvernare. Opinăm că, prin aceasta, adoptarea tacită, de către Parlament, a proiectului de lege prezentat de Guvern devine un element al parlamentarismului raționalizat în România.

Așadar, adoptarea tacită, astfel cum este reglementată în prezent de Constituția României, constituie un instrument de raționalizare a activității parlamentare, nu numai în regimul de drept comun, unde, prin repartizarea competențelor legislative între cele două Camere, ele pot fi, pe rând, atât primă Cameră sesizată, cât și Cameră decizională, dar și în cadrul regimului special al instituției angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului.

Dacă în primul caz adoptarea tacită poate reflecta unele calcule de politică a votului Parlamentului asupra unui proiect de lege adoptat în condițiile art. 75, adoptarea tacită în regim excepțional exprimă mai degrabă calculul politic al Guvernului asupra unui proiect de lege adoptat în temeiul art. 114 alin. (3), mai ales în situația în care Executivul se sprijină pe susținerea majorității parlamentare.

Fără a fi definită în mod expres de lege constituțională, adoptarea tacită presupune faptul că un proiect legislativ este considerat acceptat dacă legiuitorul nu s-a pronunțat în termenul constituțional stabilit. În prezent, în România, adoptarea tacită este prevăzută deci nu numai în cadrul procedurii de drept comun, unde are ca obiect propuneri legislative și proiecte de lege, care, după expirarea termenului, se consideră acceptate în forma inițiatorului de către prima Cameră sesizată, dar și în cadrul angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege în fața Parlamentului. Acesta este considerat adoptat de ambele Camere, în ședință comună. În ambele materii constituționale, am constatat că factorul sau calculul politic contribuie – și chiar determină – adoptarea tacită a proiectelor legislative. De exemplu, în cazul adoptării unui

proiect de lege prin angajarea răspunderii Guvernului, acceptarea tacită a acestuia de către Parlament poate rezulta și ca urmare a unor negocieri politice între legiuitor și executiv, concretizate în unele amendamente ale parlamentarilor care au fost aprobate de Guvern și incluse în proiectul de lege. Ulterior, proiectul poate fi adoptat tacit ca urmare a faptului că executivul, în urma negocierilor cu Parlamentul, nu a fost demis.

Ca atare, scopul cercetării a fost de a constata și de a cuantifica rezultatele concrete – pozitive sau negative – pe care noile proceduri le-au avut în activitatea desfășurată de Parlamentul României în perioada 2004-2016. Au fost aceste rezultate la nivelul intențiilor și așteptărilor constituantului român, și-a atins el obiectivul avut în vedere la instituirea acestor proceduri? Sau au fost sesizate și urmări neprevăzute, care au proiectat uneori o imagine negativă a societății asupra Parlamentului, ca unică autoritate legiuitoare a țării?

În privința obiectivului urmărit, de a fluentiza și de a accelera procesul legislativ prin intermediul unui instrument care să asigure raționalizarea activității Parlamentului, putem spune că, în urma analizei practicii acestei instituții, adoptarea tacită a îndeplinit măcar o funcție de deblocare a activității la prima Cameră sesizată. De exemplu, în cazul grevei parlamentare din anul 2012, când activitatea legislativului a fost stopată până la soluționarea cererilor membrilor din opoziție și când, ca formă de protest, aceștia nu au participat la ședințele plenurilor Camerelor, în lipsa cvorumului de ședință au fost adoptate tacit de către prima Cameră sesizată multe proiecte legislative. În acest fel, prin transmiterea lor la Camera decizională, s-a putut continua procedura parlamentară de adoptare a actelor normative.

În doctrină, s-a precizat că „avantajul calitativ constă, în esență, în urgentarea procedurii legislative, prin reducerea timpului de dezbateră la prima Cameră sesizată și eliminarea completă a procedurii de mediere, cel puțin în privința legilor organice și ordinare. Departate de a minimiza importanța și chiar necesitatea unei reale optimizări a procesului decizional la nivelul Parlamentului, apreciem că același rezultat, al simplei grăbiri a procesului de adoptare (pe bandă) a legilor, putea fi obținut și cu alte mijloace, inclusiv

unele care ar fi afectat structura bicamerală a adunării reprezentative”¹. De asemenea, s-a apreciat că în Constituția României, este instituită o prezumție absolută, care are ca scop accelerarea procesului legislativ și care constă în faptul că o inițiativă legislativă se consideră adoptată prin simpla trecere a timpului, chiar în situația în care ea nu a fost adoptată de Cameră².

Prin urmare, independent de rolul de accelerare a adoptării legii și în ciuda diferențierii competențelor celor două Camere, funcționarea noii proceduri de adoptare tacită a ridicat și semne de întrebare, legate mai ales de transformarea Parlamentului din bicameral în unicameral, ca urmare a absenței obligativității discutării proiectelor legislative în fiecare Cameră. Trebuie însă precizat că, în practica parlamentară, adoptarea tacită nu constituie regula, iar pe baza situațiilor statistice realizate în capitolul II al lucrării³ și a stenogramelor⁴ ședințelor în plen se constată preocuparea susținută

¹ E.S. Tănăsescu, Considerații teoretice privind procedura legislativă instituită prin revizuirea Constituției, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu, C-L. Popescu, ș.a., Perspective juridice privind instituția parlamentului, Ed. All Beck, București, 2005, p. 4.

² I. Vida, Articolul 75. Sesizarea Camerelor, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituția României..., op. cit., p. 714.

³ La Senat au fost adoptate tacit, în anul 2012, 179 de proiecte legislative – mai ales din cauza grevei parlamentare – dar după acest an, în 2013, doar 8 proiecte legislative, iar în 2014, 28. La Camera Deputaților au fost adoptate tacit 45 de proiecte în anul 2012, 35 în 2013 și 46 în 2014.

⁴ În cazul Propunerii legislative pentru completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi (Pl-x nr. 393/2015), în momentul dezbaterii acesteia, în plenul Camerei Deputaților, s-a constatat de către un membru al Camerei că „urmează acum, de exemplu, o listă de patru acte normative la rând, cu adoptare tacită, acte normative foarte importante și [...] Camera Deputaților nu are niciun punct de vedere. Or, Biroul permanent nu ar trebui să mai țină la sertar sau prin comisiile de specialitate acte normative care sunt foarte importante. [...] Ar trebui să discutăm lucrurile astea, nu să pasăm responsabilitatea Senatului și să spunem: domnule, Senatul este Cameră decizională și cu asta, basta. În aceeași ședință a mai fost precizat și că atunci când intră în Biroul permanent, mai toate legile vin cu un număr de BPI, deci încă

pentru evitarea adoptării tacite de către prima Cameră sesizată, din partea atât a membrilor Parlamentului, cât și a Biroului permanent, care coordonează desfășurarea procedurii parlamentare. Cu atât mai mult cu cât, deși procedura tacită are mai degrabă un caracter tehnic-procedural, utilizarea ei poate să ducă la prezumția de necitare a legii adoptate, dar și să implice, în unele cazuri, calcule de politică a votului¹. Sincopile legislative generate de revizuirea Constituției au fost sesizate și de societatea civilă și mass-media din România ultimilor ani, în special în cazul anumitor proiecte cu impact social important sau de interes pentru mediul de afaceri, constatându-se lipsa dezbaterilor din Parlament și, ca urmare, adoptarea tacită a unor legi importante, precum controversatul Proiect de lege privind securitatea cibernetică² sau mult disputata

primesc numărul Pl-x. Prin acest program paperless nu primim textul legilor. Primim numele legii, primim data până când trebuie să fie depuse amendamente și, când apar la noi și numerele Pl-x, se întâmplă că ar fi trebuit să depunem amendamente cu o zi înainte. Așa am pățit eu săptămâna aceasta. Eu fiind unul care încerc să le urmăresc, cât este posibil”. Disponibil la adresa (<http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=7561&idm=3>) [accesat: 20.01.2016].

¹ Cităm, în acest sens, din stenograma ședinței Camerei Deputaților din data de 30 septembrie 2015, la dezbaterea Pl-x nr. 393/2015 pentru completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi: „Colegul meu a ridicat o cu totul altă problemă, și anume că sunt proiecte de lege la care se așteaptă în mod voit să se aprobe în mod tacit pentru a nu se dezbate în plenul Camerei. Despre asta discutăm și aceasta este observația colegului meu. Și vă rog să o transmiteți Biroului permanent”. Disponibil la adresa (<http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=7561&idm=3>) [accesat: 22.01.2016].

² Pl-x nr. 263/2014, proiect adoptat tacit de Camera Deputaților: „La punctul 6, termenul pentru dezbateri și vot final fiind depășit, proiectul de lege se consideră adoptat, în conformitate cu prevederile art. 75 alin. (2) din Constituție și ale art. 113 din Regulamentul Camerei Deputaților”. Disponibil la adresa (<http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=7406&idm=5>) [accesat: 15.01.2016]; „Proiectul de lege a fost inițiat de către Guvern în aprilie 2014, legea a trecut tacit de Camera Deputaților la 17 septembrie 2014, apoi a ajuns la Senat, iar vineri, 19 decembrie 2014, a fost adoptată în această cameră decizională, cu unanimitate de voturi. Ținând seama de faptul că Legea securității cibernetică a fost adoptată, iar

lege care a prevăzut migrația politică a aleșilor locali, respectiv Legea de aprobare a O.U.G. nr. 55/2014 pentru reglementarea unor măsuri privind administrația publică locală¹. De altfel, ulterior adoptării tacite de către prima Cameră, acest proiect a fost declarat neconstituțional² și apoi, ca urmare a reexaminării prevăzute la

reprezentanții unor autorități, instituții și servicii secrete vor avea acces la informații de internet și telefonie, fără aprobarea judecătorilor, noi, semnatarilor acestei petiții, vă rugăm să solicitați Curții Constituționale a României să constate că sunt neconstituționale prevederile Legii nr. 580/2014 privind securitatea cibernetică a României (Pl-x nr. 263/2014), ce a fost adoptată la data de 19 decembrie 2014 de către Senatul României”. Disponibil la adresa (<http://www.petitieonline.com/legea-securitatii-cibernetice-a-romaniei-e-neconstitutionala>). [accesat: 15.01.2016]. Ulterior, această lege chiar a fost declarată neconstituțională în ansamblul său, prin DCC nr. 17/2015 asupra obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind securitatea cibernetică a României (M.Of. nr. 79 din 30 ianuarie 2015). A fost respinsă, în final, atât de Camera Deputaților (la 4 martie 2015), cât și de Senat (la 28 aprilie 2015).

¹ Pl-x nr. 392/2014, proiect adoptat tacit de Camera Deputaților (deși fusese dezbătut în ședința din 17 septembrie 2014, nu primise votul final, iar la 2 octombrie s-a împlinit termenul de adoptare tacită). Disponibil la adresa (http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=14318). [accesat: 18.01.2016]; „Expert Forum, Centrul Român de Politici Europene și Freedom House România își exprimă indignarea după ce Camera Deputaților a adoptat tacit legea care aprobă controversata O.U.G. nr. 55/2014 care a permis migrația politică a aleșilor locali, lege declarată neconstituțională de CCR. «Camera Deputaților [...] nesocotește o decizie a Curții Constituționale prin amânarea unei decizii până la data limită, invocarea de motive implauzibile pentru neîntocmirea raportului în comisia de specialitate și, în consecință, aprobarea tacită a actului normativ. În acest mod continuă decredibilizarea Parlamentului României, cu justificarea ridicolă *n-am avut timp să-mi fac tema*; Camera Deputaților adoptă tacit o O.U.G. declarată neconstituțională de CCR, ceea ce este inacceptabil, indiferent de complicațiile procedurale invocate», arată cele trei organizații”. Disponibil la adresa (<http://www.hotnews.ro/stiri-esential-19352906-cateva-ong-uri-isi-exprima-indignarea-dupa-camera-deputatilor-adoptat-tacit-legea-care-aproba-ordonanta-traseistilor-declarata-neconstitutionala-ccr.htm>). [accesat: 18.01.2016].

² Prin DCC nr. 761/2014 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind aprobarea O.U.G. nr. 55/2014 pentru regle-

art. 147 alin. (2) din Constituție, Camera Deputaților, ca primă Cameră, a adoptat Legea pentru respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 55/2014. Alte legi complexe și prezentând un ridicat interes social, cum ar fi Codul civil sau Codul penal, au fost și ele adoptate tacit, însă nu prin procedura de drept comun, ci ca urmare a angajării răspunderii Guvernului. Proiectele acestora s-au transformat în legi prin simpla trecere a termenului constituțional de 3 zile, calculat de la data prezentării proiectului legislativ în fața Parlamentului, și în lipsa unei moțiuni de cenzură.

În prezent, modul cum a fost implementată adoptarea tacită în România poate admite deci unele critici, vizând mai ales subiectivitatea politică, dar și lipsa de reacție a legiuitorului în procesul de adoptare a actelor normative. Și aceasta pentru că, deși în parlamentele bicamerale lectura unui proiect legislativ presupune dezbateri și vot în fiecare Cameră, la noi, în prima și (de regulă) unica lectură a primei Camere sesizate, se pleacă de fapt de la o prezumție legală a adoptării legii, care este întemeiată pe ficțiunea dezbaterii și votării acesteia.

În lucrare sunt identificate soluții pentru remedierea aspectelor nesatisfăcătoare constatate în procedura de adoptare a legilor din sistemul constituțional român, în încercarea de a asigura transparența necesară în activitatea legislativă a oricărui parlament bicameral, reprezentativ și democratic.

În acest scop, pe lângă studiarea modului de funcționare a parlamentelor naționale bicamerale europene întâlnite în unele sisteme constituționale construite pe principiile și regulile parlamentarismului raționalizat, am considerat că, din punct de vedere al utilizării tehnice a acceptării tacite în legiferare, modelul constituțional al Uniunii Europene constituie cel mai bun exemplu, fiind elocvent pentru modul în care tăcerea juridică, sub formă de adoptare sau de respingere, poate fi prevăzută eficient în procesul legislativ. Cu atât mai mult cu cât procedura de adoptare a actelor normative unionale se realizează tot în sistem bicameral, diferen-

mentarea unor măsuri privind administrația publică locală (M.Of. nr. 46 din 20 ianuarie 2015).

fiat, în care Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene sunt asimilate cu Camerele unui parlament.

Codecizia, cea mai importantă procedură legislativă a Uniunii Europene este numită în prezent procedura legislativă ordinară și reglementată la art. 294 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene¹. Codecizia funcționează pe principiul parității dintre Parlamentul European (PE), ales direct și reprezentând popoarele Uniunii, și Consiliul Uniunii Europene, care reprezintă guvernele statelor membre. În procesul legislativ, cele două instituții au aceleași drepturi și obligații, adoptând împreună textele legislative, niciuna dintre ele neputând adopta legea fără acordul celeilalte. Prin implicarea celor doi actori – PE și Consiliul Uniunii Europene – codecizia funcționează după același algoritm de adoptare a

¹ Art. 294 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene: „[...] A doua lectură | 7. În cazul în care, în termen de trei luni de la data transmiterii, Parlamentul European: (a) aprobă poziția Consiliului din prima lectură sau nu s-a pronunțat, actul respectiv se consideră adoptat cu formularea care corespunde poziției Consiliului; (b) respinge, cu majoritatea membrilor care îl compun, poziția Consiliului din prima lectură, actul propus este considerat ca nefiind adoptat; [...] Concilierea | 10. Comitetul de conciliere, care reunește membrii Consiliului sau reprezentanții lor și tot atâția membri care reprezintă Parlamentul European, are misiunea de a ajunge la un acord asupra unui proiect comun, cu majoritatea calificată a membrilor Consiliului sau a reprezentanților acestora și cu majoritatea membrilor care reprezintă Parlamentul European, în termen de șase săptămâni de la data convocării, pe baza pozițiilor Parlamentului și ale Consiliului din a doua lectură. [...] 12. În cazul în care, în termen de șase săptămâni de la convocare, comitetul de conciliere nu aprobă niciun proiect comun, actul propus este considerat neadoptat. A treia lectură | 13. În cazul în care, în acest termen, comitetul de conciliere aprobă un proiect comun, Parlamentul European și Consiliul dispun fiecare de un termen de șase săptămâni de la această aprobare, pentru a adopta actul respectiv în conformitate cu acest proiect, Parlamentul European hotărând cu majoritatea voturilor exprimate iar Consiliul cu majoritate calificată. În caz contrar, actul propus este considerat neadoptat”.

legilor precum cel din parlamentele naționale bicamerale¹, astfel încât o legătură organică în analiza comparativă asupra celor două proceduri parlamentare – autohtonă și unională – este, pe lângă tăcere, și sistemul constituțional bicameral. De altfel, în doctrina europeană, încadrarea construcției juridice unionale în rândul sistemelor politice bicamerale federale a fost deseori constatată, subliniindu-se că Parlamentul European constituie, împreună cu Consiliul, un legislativ de tip federal², în cadrul căruia Consiliul UE ar fi prima Cameră, iar PE a doua Cameră³, fapt și mai evident după introducerea codeciziei ca procedură legislativă ordinară⁴.

¹ S. Peers, The democratic accountability of the EU's legislative approach [online], Statewatch, decembrie 2011, p. 1: „The ordinary legislative procedure can be compared to the legislative process in any state with a bicameral legislature”. Disponibil la adresa (<http://www.statewatch.org/analyses/no-203-eu-openness.pdf>) [accesat: 15.01.2016]; S. Hix, The Political System of the European Union, ed. a 2-a, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005, p. 77: „[...] by the mid 1990s, the EU legislative system had developed into something much closer to a traditional bicameral model”.

² R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, Parlamentul European, ed. a 6-a, Ed. Monitorul Oficial, București, 2007, p. 7: „Parlamentul European constituie, împreună cu Consiliul, un legislativ de tip federal”.

³ C. Burns, A. Rasmussen, C. Reh, Legislative codecision and its impact on the political system of the European Union, în Journal of European Public Policy [online], vol. 20, nr. 7/2013, p. 943. Disponibil la adresa (1080/13501763.2013.795366) [accesat: 31.01.2016].

⁴ S. Hagemann, B. Hoyland, Bicameral Politics in the European Union, în Journal of Common Market Studies [online], vol. 48, nr. 4/2010, p. 813 și urm. Disponibil la adresa (<http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hagemannJCMS10.pdf>) [accesat: 15.12.2015]; C. Burns, A. Rasmussen, C. Reh, op. cit., p. 941 și urm.; Th. König, B. Lindberg, S. Lechner, ș.a., Bicameral Conflict Resolution in the European Union: An Empirical Analysis of Conciliation Committee Bargains, în British Journal of Political Science [online], vol. 37, nr. 2/2007, p. 281 și urm. Disponibil la adresa (<https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/bicameral-conflict-resolution-in-the-european-union-an-empirical-analysis-of-conciliation-committee-bargains/3BEF1F04144AD17637C0705CD57BCFEC>) [accesat: 05.12.2015].