

Prof. univ. dr. Marieta Safta
Facultatea de Drept,
Universitatea „Titu Maiorescu” din București

Drept constituțional și instituții politice

Vol. II. Instituții politice

Ediția a 6-a, revizuită

Editura
Stamangiu
2025

CUPRINS

TITLUL I. INSTITUȚIILE POLITICE	1
TITLUL II. PUTEREA ORGANIZATĂ STATAL	3
Capitolul I. Teorie generală	3
<i>Secțiunea 1. Caracterizarea puterii organizate statale</i>	3
<i>Secțiunea a 2-a. Trăsăturile puterii organizate statale</i>	4
§1. Puterea de stat, formă a puterii	4
§2. Caracterul organizat	4
§3. Unicitatea	5
§4. Caracterul de constrângere	5
§5. Suveranitatea	6
Capitolul al II-lea. Separația puterilor în stat	9
TITLUL III. TEORIA STATULUI	16
Capitolul I. Definiția și elementele statului	16
<i>Secțiunea 1. Noțiunea de stat</i>	16
<i>Secțiunea a 2-a. Elementele statului</i>	17
<i>Secțiunea a 3-a. Autoritățile (instituțiile) statului</i>	19
Capitolul al II-lea. Forma statului	21
<i>Secțiunea 1. Noțiune</i>	21
<i>Secțiunea a 2-a. Forma de guvernământ</i>	21
§1. Definiție	21
§2. Clasificare	21
<i>Secțiunea a 3-a. Regimul politic</i>	23
<i>Secțiunea a 4-a. Structura de stat</i>	24
§1. Noțiune	24
§2. Formele structurii de stat	24
Capitolul al III-lea. Caracterele statului român	26
TITLUL IV. PARTIDELE POLITICE	30
Capitolul I. Apariția partidelor politice	30

Capitolul al II-lea. Conceptul de „partid politic”.	
Funcțiile partidelor politice _____	33
<i>Secțiunea 1. Trăsături definitorii</i> _____	33
<i>Secțiunea a 2-a. Definiții ale partidelor politice</i> _____	35
<i>Secțiunea a 3-a. Funcții ale partidelor politice</i> _____	35
Capitolul al III-lea. Clasificări ale partidelor politice _____	37
Capitolul al IV-lea. Sisteme de partide. Clasificări _____	40
Capitolul al V-lea. Partidele politice în România _____	42
<i>Secțiunea 1. Reglementare</i> _____	42
§1. Norme constituționale de referință _____	42
§2. Norme infraconstituționale de referință _____	44
<i>Secțiunea a 2-a. Organizarea partidelor politice</i> _____	44
<i>Secțiunea a 3-a. Înregistrarea partidelor politice</i> _____	45
<i>Secțiunea a 4-a. Funcționarea partidelor politice</i> _____	46
<i>Secțiunea a 5-a. Finanțarea partidelor politice</i> _____	52
<i>Secțiunea a 6-a. Încetarea activității partidelor politice</i> _____	56
§1. Modalitățile de încetare a activității partidelor politice _____	56
§2. Constatarea neconstituționalității partidelor politice _____	56
§3. Dizolvarea pe cale judecătorească a unui partid politic _____	59
§4. Limite ale libertății de asociere în partide politice _____	60
TITLUL V. SISTEMUL ELECTORAL _____	67
Capitolul I. Considerații generale _____	67
Capitolul al II-lea. Drepturile electorale ale cetățenilor români _____	71
<i>Secțiunea 1. Dreptul de vot</i> _____	71
<i>Secțiunea a 2-a. Dreptul de a fi ales</i> _____	72
<i>Secțiunea a 3-a. Dreptul de a alege și de a fi ales în Parlamentul European</i> _____	73
Capitolul al III-lea. Scrutinul _____	75
<i>Secțiunea 1. Concept</i> _____	75
<i>Secțiunea a 2-a. Sistemul majoritar</i> _____	75
§1. Caracterizare _____	75
§2. Scrutinul majoritar uninominal _____	75
§3. Scrutinul majoritar de listă (plurinominal) _____	77
<i>Secțiunea a 3-a. Sistemele electorale cu reprezentare proporțională</i> _____	78

<i>Secțiunea a 4-a. Sisteme mixte</i> _____	79
§1. Caracterizare _____	79
§2. Clasificare _____	79
Capitolul al IV-lea. Organizarea și desfășurarea alegerilor în România _____	80
<i>Secțiunea 1. Alegerile pentru Parlament</i> _____	80
§1. Scrutinul _____	80
§2. Aducerea la cunoștință a datei alegerilor. Campania electorală _____	80
§3. Circumscripțiile electorale _____	81
§4. Birourile electorale. Oficiile electorale _____	81
§5. Secțiile de votare _____	86
§6. Registrul electoral _____	87
§7. Listele electorale _____	90
§8. Candidaturile _____	91
§9. Desfășurarea votării _____	93
§10. Stabilirea rezultatelor votării _____	95
§11. Constatarea rezultatelor alegerilor _____	97
11.1. Stabilirea pragului electoral _____	97
11.2. Repartizarea mandatelor de deputat, respectiv de senator _____	98
§12. Publicarea rezultatelor alegerilor _____	102
§13. Votul prin corespondență _____	102
<i>Secțiunea a 2-a. Alegerile pentru Parlamentul European</i> _____	106
§1. Listele electorale. Competențe ale Autorității Electorale Permanente _____	106
§2. Candidaturile _____	107
§3. Desfășurarea votării _____	109
§4. Stabilirea rezultatelor votării _____	110
§5. Atribuirea mandatelor _____	111
TITLUL VI. REFERENDUMUL _____	113
Capitolul I. Noțiuni _____	113
Capitolul al II-lea. Tipuri de referendum _____	114
Capitolul al III-lea. Funcțiile referendumului _____	115
Capitolul al IV-lea. Regimul juridic al referendumului în România _____	116
<i>Secțiunea 1. Sediul materiei și tipuri de referendum</i> _____	116

<i>Secțiunea a 2-a. Reguli generale privind referendumul național</i>	117
§1. Tipuri de referendum	117
§2. Participarea la referendum	117
§3. Valabilitatea referendumului	117
<i>Secțiunea a 3-a. Organizarea și desfășurarea referendumului</i>	121
§1. Stabilirea obiectului și a datei referendumului	121
§2. Organizarea referendumului	124
§3. Campania pentru referendum	125
§4. Desfășurarea referendumului	125
§5. Stabilirea rezultatelor referendumului	126
<i>Secțiunea a 4-a. Rolul Curții Constituționale în cadrul procedurii referendumului</i>	128
Capitolul al V-lea. Efectele referendumului	144
TITLUL VII. PARLAMENTUL	147
Capitolul I. Caracterizarea și funcțiile Parlamentului	147
<i>Secțiunea 1. Caracterizarea Parlamentului. Istoric</i>	147
<i>Secțiunea a 2-a. Funcțiile Parlamentului</i>	149
§1. Funcția de reprezentare	149
§2. Funcția legislativă	150
§3. Funcția de stabilire a direcțiilor principale ale activității social-economice, culturale, statale și juridice	153
§4. Funcția de alegere, formare, avizare a formării, numire sau revocare a unor autorități statale	153
§5. Funcția de control	154
5.1. Controlul parlamentar realizat prin mesaje, rapoarte și programe	154
5.2. Controlul realizat prin întrebări și interpelări	158
5.3. Controlul realizat prin comisiile parlamentare	159
5.4. Controlul realizat prin rezolvarea petițiilor cetățenilor	160
5.5. Controlul realizat prin Avocatul Poporului	161
5.6. Controlul parlamentar asupra procesului decizional la nivelul Uniunii Europene	163
§6. Funcția de conducere în politica externă	165
§7. Funcția de organizare internă	171

Capitolul al II-lea. Structura Parlamentului și organizarea lui internă _____	172
<i>Secțiunea 1. Structura Parlamentului _____</i>	172
<i>Secțiunea a 2-a. Autonomia regulamentară și bugetară a Parlamentului _____</i>	176
<i>Secțiunea a 3-a. Organizarea internă a Parlamentului _____</i>	181
§1. Grupurile politice parlamentare _____	181
§2. Birourile _____	184
§3. Comisiile parlamentare _____	188
3.1. Rolul și natura actelor comisiilor parlamentare _____	188
3.2. Comisiile permanente _____	191
3.3. Comisiile speciale _____	192
3.4. Comisiile de anchetă _____	194
3.5. Comisiile de mediere _____	198
Capitolul al III-lea. Funcționarea Parlamentului _____	200
<i>Secțiunea 1. Mandatul sau legislatura _____</i>	200
<i>Secțiunea a 2-a. Sesiunea _____</i>	201
<i>Secțiunea a 3-a. Ședința _____</i>	202
Capitolul al IV-lea. Actele Parlamentului _____	203
<i>Secțiunea 1. Categoriile de acte _____</i>	203
<i>Secțiunea a 2-a. Legea, ca act juridic al Parlamentului _____</i>	203
§1. Conceptul de lege. Clasificări _____	203
§2. Procedura adoptării legilor _____	205
2.1. Inițiativa legislativă _____	205
2.1.1. Titulari _____	205
2.1.2. Inițiativa legislativă a cetățenilor _____	205
2.2. Pregătirea legii. Expunerea de motive, nota de fundamentare, studiul de impact _____	209
2.3. Soluțiile legislative propuse și redactarea legii _____	211
2.4. Avizarea proiectelor de legi și a propunerilor legislative _____	213
2.5. Dezbaterile și adoptarea proiectului de lege _____	215
2.5.1. Sesizarea Camerelor Parlamentului _____	215
2.5.2. Dezbaterile și avizarea de către comisiile permanente competente _____	219
2.5.3. Procedura amendamentelor. Dezbaterile în plen _____	219
2.5.4. Votarea proiectului de lege _____	222

2.6. Posibilitatea de sesizare a Curții Constituționale pentru exercitarea controlului de constituționalitate al legii înainte de promulgare. Efectul deciziilor Curții Constituționale de constatare a neconstituționalității legii în control <i>a priori</i> _____	223
2.7. Promulgarea. Reexaminarea legii la cererea Președintelui României _____	225
2.8. Publicarea legii _____	226
2.9. Procedura de urgență _____	226
2.10. Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege _____	228
<i>Secțiunea a 3-a. Hotărârea, act juridic al Parlamentului</i> _____	229
<i>Secțiunea a 4-a. Moțiunile</i> _____	233
§1. Moțiunile simple _____	233
§2. Moțiunea de cenzură _____	234
2.1. Caracterizare și reglementare _____	234
2.2. Etape procedurale _____	235
<i>Secțiunea a 5-a. Actele structurilor interne ale Parlamentului</i> _____	238
Capitolul al V-lea. Deputații și senatorii _____	239
<i>Secțiunea 1. Statutul deputaților și senatorilor</i> _____	239
<i>Secțiunea a 2-a. Dobândirea/pierderea calității de deputat/senator</i> _____	241
<i>Secțiunea a 3-a. Drepturile și obligațiile deputaților și senatorilor</i> _____	242
<i>Secțiunea a 4-a. Imunitatea parlamentară</i> _____	243
<i>Secțiunea a 5-a. Incompatibilități</i> _____	246
<i>Secțiunea a 6-a. Principii de conduită parlamentară. Răspundere și sancțiuni</i> _____	250
Capitolul al VI-lea. Consiliul Legislativ _____	255
TITLUL VIII. PUTEREA EXECUTIVĂ _____	260
Capitolul I. Aspecte generale _____	260
Capitolul al II-lea. Președintele României _____	261
<i>Secțiunea 1. Rol și atribuții</i> _____	261
§1. Dispoziții constituționale de referință _____	261
§2. Atribuții privind legiferarea _____	263
§3. Atribuții privind organizarea și funcționarea puterilor publice _____	264

§4. Atribuții privind alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități publice _____	266
4.1. Numirea Guvernului _____	266
4.2. Numirea unor membri ai Guvernului _____	273
4.3. Revocarea din funcția de membru al Guvernului _____	275
4.4. Numirea miniștrilor interimari _____	276
§5. Atribuții în domeniul apărării țării și asigurării ordinii publice _____	278
§6. Atribuții în domeniul politicii externe _____	279
§7. Atribuții ce decurg din obligațiile României de stat membru al Uniunii Europene _____	279
§8. Alte atribuții _____	281
<i>Secțiunea a 2-a. Alegerea Președintelui României</i> _____	282
§1. Considerații generale. Cadru normativ _____	282
§2. Desfășurarea alegerilor _____	282
2.1. Listele electorale _____	282
2.2. Secțiile de votare. Birourile electorale _____	283
2.3. Candidaturile _____	283
2.4. Desfășurarea votării _____	285
2.5. Stabilirea rezultatului alegerilor _____	287
§3. Rolul Curții Constituționale în procesul electoral pentru alegerea Președintelui României _____	290
3.1. Cadru legal _____	290
3.2. Soluționarea contestațiilor privind înregistrarea sau respingerea înregistrării candidaturilor ori a semnelor electorale _____	292
3.3. Soluționarea contestațiilor privind împiedicarea unui partid sau a unei formațiuni politice ori a unui candidat de a-și desfășura campania electorală _____	295
3.4. Soluționarea cererilor de anulare a alegerilor _____	295
3.5. Confirmarea și validarea rezultatului alegerilor _____	298
<i>Secțiunea a 3-a. Răspunderea Președintelui României</i> _____	298
§1. Imunitatea Președintelui României _____	298
§2. Răspunderea politică a Președintelui României _____	303
§3. Răspunderea penală a Președintelui României _____	304
<i>Secțiunea a 4-a. Actele Președintelui României</i> _____	305
§1. Decretul _____	305
1.1. Caracterizare generală _____	305
1.2. Clasificări _____	306
§2. Mesaje, declarații, apeluri _____	311

Capitolul al III-lea. Guvernul	314
<i>Secțiunea 1. Rolul, funcțiile și atribuțiile Guvernului</i>	314
<i>Secțiunea a 2-a. Structura și conducerea Guvernului</i>	315
<i>Secțiunea a 3-a. Funcționarea Guvernului</i>	316
<i>Secțiunea a 4-a. Actele Guvernului</i>	318
§1. Categoriile de acte	318
§2. Delegarea legislativă	318
2.1. Norme constituționale de referință	318
2.2. Statuări în jurisprudența Curții Constituționale cu privire la regimul ordonanțelor de urgență ale Guvernului	320
§3. Regimul juridic al hotărârilor Guvernului	326
3.1. Adoptarea hotărârilor Guvernului	326
3.1.1. <i>Elaborarea și consultarea</i>	327
3.1.2. <i>Avizarea și adoptarea</i>	327
3.1.3. <i>Reuniunea de lucru pregătitoare ședinței Guvernului</i>	329
3.1.4. <i>Analiza, supunerea spre adoptare în cadrul ședinței Guvernului, precum și procedura ulterioară adoptării</i>	330
3.2. Hotărârile Guvernului, acte de organizare a executării legilor	332
TITLUL IX. AUTORITATEA JUDECĂTOREASCĂ	338
Capitolul I. Delimitări conceptuale	338
Capitolul al II-lea. Instanțele judecătorești	339
<i>Secțiunea 1. Categoriile de instanțe judecătorești</i>	339
§1. Înalta Curte de Casație și Justiție	339
§2. Curțile de apel	340
§3. Tribunalele și tribunalele specializate	340
§4. Judecătoriile	341
§5. Instanțele militare	341
§6. Instanțele extraordinare și instanțele specializate	341
<i>Secțiunea a 2-a. Specificul activității jurisdicționale și principiile fundamentale potrivit cărora se realizează justiția</i>	344
§1. Independența judecătorului și supunerea lui numai legii	345
§2. Principiul legalității	348
§3. Accesul liber la justiție	349
§4. Justiția se realizează în mod egal pentru toți	349

§5. Dreptul la apărare _____	350
§6. Prezumția de nevinovăție _____	350
§7. Publicitatea ședințelor de judecată _____	350
§8. Folosirea limbii oficiale și a limbii materne în justiție _____	351
Capitolul al III-lea. Ministerul Public _____	352
<i>Secțiunea 1. Rolul și atribuțiile Ministerului Public _____</i>	<i>352</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Organizarea Ministerului Public _____</i>	<i>359</i>
§1. Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție _____	359
§2. Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism _____	359
§3. Direcția Națională Anticorupție _____	360
§4. Parchetele de pe lângă curțile de apel, tribunale, tribunale pentru minori și familie și judecătorii _____	360
§5. Parchetele militare _____	361
Capitolul al IV-lea. Consiliul Superior al Magistraturii _____	362
<i>Secțiunea 1. Rolul și componența Consiliului Superior al Magistraturii _____</i>	<i>362</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii _____</i>	<i>363</i>
<i>Secțiunea a 3-a. Atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii _____</i>	<i>364</i>
§1. Apărarea independenței, imparțialității și reputației profesionale a judecătorilor și procurorilor _____	364
§2. Atribuțiile Plenului Consiliului Superior al Magistraturii _____	365
§3. Atribuțiile secțiilor Consiliului Superior al Magistraturii _____	367
§4. Atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii în domeniul răspunderii disciplinare a magistraților _____	369
4.1. Condițiile răspunderii disciplinare a magistraților _____	369
4.2. Aspecte procedurale _____	371
TITLUL X. CURTEA CONSTITUȚIONALĂ _____	375
Capitolul I. Reglementarea Curții Constituționale _____	375
Capitolul al II-lea. Structura Curții Constituționale _____	376
Capitolul al III-lea. Atribuțiile Curții Constituționale _____	377
<i>Secțiunea 1. Clasificare _____</i>	<i>377</i>

<i>Secțiunea a 2-a. Scurtă caracterizare</i>	377
§1. Controlul constituționalității legilor înainte de promulgare [art. 146 lit. a) teza I din Constituție]	377
§2. Verificarea constituționalității inițiativelor de revizuire a Constituției [art. 146 lit. a) teza a II-a din Constituție] și a legii de revizuire adoptate de Parlament (art. 23 din Legea nr. 47/1992)	378
§3. Controlul constituționalității tratatelor sau altor acorduri internaționale [art. 146 lit. b) din Constituție]	379
§4. Controlul constituționalității regulamentelor Parlamentului [art. 146 lit. c) din Constituție]	380
§5. Controlul constituționalității hotărârilor plenului Camerei Deputaților, hotărârilor plenului Senatului și hotărârilor plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului [art. 146 lit. l) din Constituție și art. 27-28 din Legea nr. 47/1992]	380
§6. Soluționarea excepției de neconstituționalitate ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial [art. 146 lit. d) teza I din Constituție]	382
§7. Soluționarea excepției de neconstituționalitate ridicate de Avocatul Poporului [art. 146 lit. d) teza a II-a din Constituție]	383
§8. Soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice [art. 146 lit. e) din Constituție]	384
§9. Vegherea respectării procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmarea rezultatelor sufragiului [art. 146 lit. f) din Constituție]	385
§10. Constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României [art. 146 lit. g) din Constituție]	385
§11. Emiterea avizului consultativ pentru propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României [art. 146 lit. h) din Constituție]	386
§12. Vegherea respectării procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmarea rezultatelor acestuia [art. 146 lit. i) din Constituție]	387
§13. Verificarea îndeplinirii condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni [art. 146 lit. j) din Constituție]	387

§14. Soluționarea contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic [art. 146 lit. k) din Constituție] _____	387
Capitolul al IV-lea. Reguli procedurale specifice activității Curții Constituționale _____	388
Capitolul al V-lea. Actele Curții Constituționale și efectele acestora _____	390
<i>Secțiunea 1. Tipuri de acte _____</i>	<i>390</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Obligațiunea erga omnes a deciziilor și hotărârilor Curții Constituționale _____</i>	<i>391</i>
<i>Secțiunea a 3-a. Obligațiunea pentru viitor a deciziilor și hotărârilor Curții Constituționale _____</i>	<i>393</i>
§1. Aplicarea principiului neretroactivității în cazul controlului de constituționalitate având ca obiect legile înainte de promulgare _____	393
§2. Aplicarea principiului neretroactivității în cazul controlului de constituționalitate al legilor și ordonanțelor în vigoare _____	394
BIBLIOGRAFIE _____	401

Prof. univ. dr. Marieta Safta
Facultatea de Drept,
Universitatea „Titu Maiorescu” din București

Drept constituțional și instituții politice

Vol. II. Instituții politice

Ediția a 6-a, revizuită

Editura
Stamangiu
2025

Capitolul al IV-lea. Actele Parlamentului

Secțiunea 1. Categoriile de acte

Potrivit art. 67 din Constituție, Camera Deputaților și Senatul adoptă legi, hotărâri și moțiuni.

Potrivit art. 87 din Regulamentul Senatului, Senatul adoptă legi, hotărâri și moțiuni simple. De asemenea, poate adopta mesaje, declarații, rezoluții și alte acte cu caracter politic. Tot astfel, art. 85 din Regulamentul Camerei Deputaților prevede că aceasta adoptă legi, hotărâri, moțiuni simple, mesaje, declarații, rezoluții și alte acte politice.

După cum actele Parlamentului conțin sau nu norme juridice, pot fi clasificate în două categorii:

– **acte cu caracter normativ** (legile, hotărârile de aprobare a regulamentele Camerelor, precum și unele hotărâri);

– **acte cu caracter individual** (hotărârile care cuprind manifestări de voință în scopul stabilirii de drepturi și obligații în sarcina unor subiecte de drept determinate, precum și moțiunile).

De asemenea, regulamentele circumstanțiază expres actele politice ale celor două Camere ale Parlamentului.

Secțiunea a 2-a. Legea, ca act juridic al Parlamentului

§1. Conceptul de lege. Clasificări

Termenul „lege” este folosit în două accepțiuni:

– o accepțiune largă (*lato sensu*), care exprimă orice act normativ, specifică limbajului comun atunci când se intenționează referirea la norme;

– o accepțiune restrânsă (*stricto sensu*), prin care se desemnează actul juridic adoptat de Parlament în calitate de autoritate legiuitoare.

În această din urmă accepțiune, pe care o avem în vedere în acest context, legea poate fi definită ca fiind actul normativ emis de Parlament în conformitate cu normele de procedură stabilite de Constituție și de regulamentele parlamentare^[1] și care cuprinde norme juridice cu caracter general și obligatoriu. Altfel spus, definirea legii în sens restrâns rezultă din îmbinarea criteriului formal (ce privește autoritatea emitentă și procedura de adoptare) cu cel material (privitor la conținutul normativ). Legea se caracterizează,

[1] I. VIDA, în I. MURARU, E.S. TĂNĂȘESCU (coord.), *op. cit.*, 2008, p. 653.

așadar, prin generalitate, „*ea trebuie să creeze o situație generală, obiectivă, abstractă. Ea nu trebuie să se aplice numai unor anumiți indivizi, ci este destinată să guverneze situația unor categorii de indivizi, a unor serii de cazuri. Ea trebuie să se aplice unor categorii de spețe, nu unui singur caz*”^[1]. De asemenea, se caracterizează prin permanență, în sensul că guvernează toate situațiile care se nasc sub imperiul ei și „*nu se stinge odată cu aplicarea la un singur caz*”^[2], și, de asemenea, prin obligativitate.

Constituția României se referă la următoarele **categorii de legi**:

a) **legi constituționale** – sunt cele prin care se revizuieste Constituția. Sub aspectul conținutului, ele conțin reglementări ale relațiilor sociale fundamentale și care sunt esențiale pentru instaurarea, menținerea și exercitarea statală a puterii. Sub aspect procedural, se adoptă cu votul a cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere sau trei pătrimi atunci când prin procedura de mediere nu se ajunge la niciun rezultat, fiind definitive numai după aprobarea lor prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire;

b) **legi organice** – sub aspectul conținutului, sunt acelea care intervin în domeniile rezervate prin Constituție. Sub aspect procedural, se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere;

c) **legi ordinare** – reglementează relații sociale de mai mică importanță, iar procedural sunt adoptate cu votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră.

S-a opinat și că, în raport de acest sistem tripartit de exercitare a competențelor legislative ale Parlamentului, Legea de revizuire a Constituției României din anul 2003 a introdus o nouă categorie de legi, și anume legile de aderare la Uniunea Europeană și NATO. Potrivit 148 alin. (1) și art. 149 din Constituție, aceste legi se adoptă în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul parlamentarilor. În pofida acestei reguli de procedură, legile în cauză nu pot fi încadrate în categoria legilor constituționale, întrucât în plan substanțial nu se supun regulilor care guvernează această categorie de legi. S-a opinat că, în realitate, este vorba despre „*o nouă categorie de legi ordinare*”, procedura diferită de adoptare fiind determinată de obiectul specific și special al acestora^[3].

Cu referire la distincția dintre legi organice și legi ordinare, Curtea Constituțională a reținut^[4] că domeniul legilor organice este foarte clar delimitat prin textul Constituției, art. 73 alin. (3) fiind de strictă interpretare, însă „este

^[1] G. ALEXIANU, *Curs de drept constituțional*, vol. III, fascicola II, Ed. TipoMoldova, Iași, 2013, p. 8.

^[2] *Ibidem*.

^[3] I. VIDA, *Legistică formală...*, op. cit., p. 45.

^[4] C.C.R., Decizia nr. 88/1998 (M. Of. nr. 207 din 3 iunie 1998), Decizia nr. 548/2008 (M. Of. nr. 495 din 2 iulie 2008) sau Decizia nr. 786/2009 (M. Of. nr. 400 din 12 iunie 2009).

posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De aceea, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare a legii organice. În consecință, criteriul material este cel definitiv pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice”.

§2. Procedura adoptării legilor

2.1. Inițiativa legislativă

2.1.1. Titulari

Inițiativa legislativă privește posibilitatea de a propune proiecte de legi sau propuneri de legi corelate cu obligația Parlamentului de a examina, a dezbate și a se pronunța asupra acestora. Inițiativa legislativă reprezintă punctul de pornire în procesul de elaborare a unei legi, fiind, prin urmare, și un indicator al unei democrații reale.

Constituția României reglementează în mod distinct inițiativa legislativă după cum este vorba despre legi organice și legi ordinare, pe de o parte, și legi constituționale, pe de altă parte.

Potrivit Constituției, au drept de inițiativă legislativă, cât privește legile organice și legile ordinare, Guvernul, deputații, senatorii și cetățenii (art. 74 din Constituție). Cât privește legile constituționale, au drept de inițiativă legislativă Președintele României la propunerea Guvernului, cel puțin o pătrime din numărul deputaților sau al senatorilor, precum și cetățenii (art. 150 din Constituție).

2.1.2. Inițiativa legislativă a cetățenilor^[1]

Textele constituționale de referință stabilesc condiții referitoare la exercitarea acestui drept după cum urmează:

– un număr minim de cetățeni cu drept de vot (100.000 în cazul legilor organice și legilor ordinare, respectiv 500.000 în cazul legilor constituționale);

[1] C. STOICA, M. SAFTA, *Legislative initiative of citizens in Romania and at the European level*, în Acta Juridica Hungarica, vol. 55, nr. 2/2014.

– dispersia teritorială a cetățenilor care își exercită acest drept (în cazul legilor organice și al celor ordinare, cetățenii trebuie să provină din cel puțin un sfert din județele țării, iar în fiecare dintre aceste județe, respectiv în municipiul București trebuie să fie înregistrate cel puțin 5.000 de semnături în sprijinul inițiativei; în cazul legilor constituționale, cetățenii care inițiază revizuirea Constituției trebuie să provină din cel puțin jumătate din județele țării, iar în fiecare dintre aceste județe sau în municipiul București trebuie să fie înregistrate cel puțin 20.000 de semnături în sprijinul inițiativei);

– limite: în cazul legilor organice și al celor ordinare, nu pot face obiectul inițiativei legislative a cetățenilor problemele fiscale, cele cu caracter internațional, amnistia și grațierea; în cazul legilor constituționale, limitele comune valabile pentru orice inițiată de revizuire, reglementate de art. 152 din Constituție, respectiv caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială, orice revizuire care are ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale sau a garanțiilor acestora.

Stabilirea unui număr minim de cetățeni și a unei dispersii teritoriale a acestora este necesară pentru a asigura o reprezentativitate și certitudinea că propunerea legislativă reflectă un interes general. Cât privește restricțiile cu caracter special instituite de art. 74 alin. (2) din Constituție, s-a arătat^[1] că „sunt impuse în virtutea faptului că vizează probleme generale ale guvernării statale și ar putea prejudicia, în procesul legiferării, interesul general, prin promovarea intereselor unui grup restrâns de cetățeni cu drept de vot, în dauna unui corp electoral care a promovat o majoritate parlamentară de guvernare și un program legislativ care poate fi viciat prin ordonanțarea legală a unei ordini juridice particulare”^[2].

Textele art. 74 și art. 150 din Constituția României trebuie coroborate, pentru stabilirea cadrului constituțional al inițiativei legislative cetățenești, cu

[1] I. VIDA, în I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU (coord.), *op. cit.*, 2008, p. 706.

[2] Condiții similare sunt de altfel impuse și în constituțiile altor state în care se reglementează dreptul de inițiativă legislativă. Astfel, cât privește numărul minim de cetățeni cu drept de vot necesar a fi întrunit pentru promovarea unei inițiative legislative, acesta variază, de exemplu: 1.000 în Liechtenstein, 5.000 în Slovenia, 10.000 în Macedonia de Nord, 20.000 în Albania, 30.000 în Georgia, 50.000 în Lituania, Italia, Ungaria, 100.000 în Polonia, 500.000 în Spania, o zecime din electorat în Andorra, Letonia (A. NUSSBERGER, *Constitutional holders of legislative initiative: a general overview*, CDL-UTD (2010)019, www.venice.coe.int). Sunt, de asemenea, stabilite limite pentru exercitarea acestui drept. Menționăm exemplul Spaniei, în considerarea similitudinii cu reglementarea din România; Constituția Spaniei limitează inițiativa legislativă cetățenească, excluzând din domeniul său legile organice, cele prin care se stabilesc impozite și taxe, problemele internaționale, amnistia și grațierea (S. BARTOLE, A. NUSSBERGER, M. HEGELSON, *Report on legislative initiative*, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 77-a Sesiune plenară, Veneția, 12-13 decembrie 2008, www.venice.coe.int).

cele ale art. 146 lit. j), potrivit cărora una dintre atribuțiile Curții Constituționale este aceea de a verifica îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni^[1].

Regulile stabilite la nivel constituțional sunt dezvoltate în legislația infra-constituțională, respectiv prin Legea nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni^[2], care reglementează în detaliu condițiile pentru exercitarea de către cetățeni a acestui drept. Astfel:

– inițiativa legislativă a cetățenilor se exercită printr-o propunere legislativă (art. 1 din lege);

– promovarea inițiativei legislative se asigură de către un comitet de inițiativă alcătuit din cel puțin 10 cetățeni cu drept de vot; din acest comitet nu pot face parte persoanele alese în funcție prin vot universal, membrii Guvernului, persoanele numite în funcție de prim-ministru sau care nu pot face parte, potrivit legii, din partide politice; componența comitetului de inițiativă se aduce la cunoștință, împreună cu propunerea legislativă ce face obiectul inițiativei, prin publicare în Monitorul Oficial al României, Partea I; comitetul de inițiativă este cel care reprezintă cetățenii care susțin propunerea legislativă și tot el asigură înregistrarea propunerii legislative la Camera competentă a Parlamentului, în termen de cel mult 6 luni de la data publicării acesteia (art. 2 din lege);

– propunerea legislativă se întocmește în forma cerută pentru proiectele de lege și, în vederea publicării, se avizează în prealabil de Consiliul Legislativ (art. 3 din lege);

– promovarea propunerii legislative publicate se face pe baza adeziunii cetățenilor, prin semnarea de către aceștia a listelor de susținători [art. 4 alin. (1) din lege];

– listele de susținători se întocmesc cu respectarea organizării administrativ-teritoriale a țării și vor cuprinde: denumirea propunerii legislative ce face obiectul inițiativei și identificarea Monitorului Oficial al României în care aceasta a fost publicată; județul și localitatea (pentru municipiul București se trece sectorul) în care își au domiciliul sau reședința susținătorii; numele, prenumele și domiciliul susținătorilor; menționarea actului de identitate și a codului numeric personal; semnăturile susținătorilor. Este interzisă orice fel de delegare sau de reprezentare pentru semnarea listei de susținători [art. 4 alin. (2) din lege];

– formularele pentru listele de susținători se imprimă pe coli de hârtie format A4, detașabile și numerotate. Formularele se imprimă pe o singură față a colii și cuprind prevederile menționate la alin. (2), cu excepția celor referitoare la susținători, care se completează de mână, atunci când aceștia semnează lista; fiecare pagină imprimată a listei de susținători se semnează

[1] I. DELEANU, *op. cit.*, 2006, p. 885.

[2] Republicată în M. Of. nr. 516 din 8 iunie 2004.

de către un membru al comitetului de inițiativă sau de o altă persoană împuternicită în scris de comitet pentru a întocmi lista. Persoana împuternicită nu poate fi desemnată decât dintre susținători [art. 4 alin. (5) și (6) din lege];

– listele de susținători trebuie atestate de către primarul localității, fie personal, fie, în localitățile urbane, și prin funcționarii primăriei împuterniciți de primar în acest scop. Atestarea privește calitatea de cetățean cu drept de vot și a domiciliului susținătorilor și se face prin verificarea listei de susținători, iar în ceea ce privește domiciliul, în colaborare cu organul local de poliție, dacă este cazul; în vederea atestării, listele de susținători se depun la primărie; orice persoană interesată poate consulta dosarul și poate contesta realitatea semnăturii sau o altă prevedere cuprinsă în liste [art. 5 alin. (1) și (2) din lege];

– atestarea de către primar a listei de susținători se face în termen de cel mult 15 zile lucrătoare de la înregistrarea dosarului la primărie, prin semnătura persoanei care a efectuat controlul, cu indicarea actului de împuternicire, dacă este cazul, și a datei când s-a făcut atestarea, precum și prin aplicarea ștampilei. Dacă primarul a solicitat sprijinul organului local de poliție, va semna și reprezentantul acestuia, cu precizarea aspectelor pe care le-a verificat. Semnătura se aplică pe ultima copertă a dosarului cuprinzând listele verificate, aflat la comitetul de inițiativă, după ce a fost confruntat cu cel depus la primărie. Aspectele neatestate se elimină din listă [art. 5 alin. (3) și (4) din lege];

– propunerea legislativă ce face obiectul inițiativei cetățenilor, însoțită de expunerea de motive și de dosarele cuprinzând listele de susținători, se înregistrează la Camera Parlamentului la care a fost prezentată, la cererea semnată de membrii comitetului de inițiativă. Cererea va cuprinde și împuternicirea a cel mult 5 membri care să reprezinte comitetul de inițiativă în vederea promovării și susținerii inițiativei după înregistrare [art. 6 alin. (1) din lege];

– Curtea Constituțională, din oficiu (în cazul inițiativelor legislative de revizuire a Constituției) sau pe baza sesizării președintelui Camerei Parlamentului la care s-a înregistrat inițiativa (în cazul inițiativelor legislative care privesc legi organice sau ordinare), va verifica:

a) caracterul constituțional al propunerii legislative ce face obiectul inițiativei;

b) îndeplinirea condițiilor referitoare la publicarea acestei propuneri și dacă listele de susținători prezentate sunt atestate potrivit legii;

c) întrunirea numărului minim de susținători pentru promovarea inițiativei, prevăzut la art. 74 și, după caz, la art. 150 din Constituție, precum și respectarea dispersiei teritoriale în județe și în municipiul București, prevăzută de aceleași articole.

Curtea Constituțională se pronunță în termen de 30 de zile de la sesizare asupra propunerii legislative și în termen de 60 de zile de la sesizare asupra propunerii de revizuire a Constituției, iar decizia sau, după caz, hotărârea se comunică președintelui Camerei Parlamentului care a sesizat-o și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I [art. 7 alin. (1)-(4) din lege];

– de la data primirii hotărârii Curții Constituționale, Camera Parlamentului sesizată cu inițiativa legislativă începe procedura parlamentară de legiferare [art. 7 alin. (5) din lege]. Este vorba, desigur, despre situația în care prin hotărâre s-a constatat îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative cetățenești, în caz contrar efectul hotărârii/deciziei Curții fiind acela de a opri procesul legislativ în faza dezbaterilor parlamentare^[1].

Parcursarea acestei proceduri nu garantează adoptarea unei legi, ci doar declanșarea procedurii de legiferare, cu consecința adoptării sau nu a legii ce face obiectul propunerii înaintate de cetățeni.

Sunt incidente și dispozițiile art. 48-49 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, referitoare la verificarea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni.

Se pot sesiza caracterul strict al termenelor și numeroasele formalități necesar a fi îndeplinite pentru promovarea inițiativei legislative cetățenești, precum și sfera largă a autorităților implicate în acest proces: Consiliul Legislativ (pentru avizarea propunerii legislative), primarii și organele de poliție (pentru atestarea listelor de susținători), Curtea Constituțională (pentru verificarea îndeplinirii condițiilor de exercitare a inițiativei legislative cetățenești). Această procedură este explicabilă prin necesitatea unei certitudini juridice referitoare la voința exprimată pentru exercitarea inițiativei.

2.2. Pregătirea legii. Expunerea de motive, nota de fundamentare, studiul de impact

Platon spunea că, *„în toate discuțiile și, în general, oriunde intervine vocea, există introduceri, și oarecum niște exerciții pregătitoare, prin care cineva încearcă (...) să realizeze ceea ce trebuie să urmeze. (...) Scopul legiuitorului în acest preambul, în care încearcă să convingă, este de a pregăti pe acela căruia i se adresează legea să primească binevoitor și ascultător prescripția, care este însăși legea. Orice operă de legiuire trebuie precedată de preludiu (expunerea de motive) convenit, căci partea următoare este importantă și nu este indiferent dacă materia se imprimă mai clar sau mai neclar în memorie”*^[2].

^[1] I. VIDA, *Curtea Constituțională a României. Justiția politicului sau politica justiției?*, Ed. Monitorul Oficial, București, 2011, p. 131.

^[2] PLATON, *Legile*, Cartea a IV-a, apud I. CRAIOVAN, *Doctrina juridică*, Ed. All Beck, București, 1999, p. 62.

Capitolul al V-lea. Actele Curții Constituționale și efectele acestora

Secțiunea 1. Tipuri de acte

Actele pe care Curtea Constituțională a României le pronunță în exercitarea atribuțiilor sale sunt decizii, hotărâri sau avize, în mod corespunzător atribuției concrete în realizarea căreia sunt date, potrivit distincțiilor de la art. 11 din Legea nr. 47/1992.

Astfel, Curtea Constituțională emite **decizii** în cazul în care:

a) se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori, precum și, din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;

b) se pronunță asupra constituționalității tratatelor sau a altor acorduri internaționale, înainte de ratificarea acestora de Parlament, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori;

c) se pronunță asupra constituționalității regulamentelor 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;

d) hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial, precum și a celor ridicate direct de Avocatul Poporului;

e) soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, la cererea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a prim-ministrului sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii;

f) hotărăște asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic.

Curtea Constituțională pronunță **hotărâri** în cazul în care:

a) veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmă rezultatele sufragiului;

b) constată existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României și comunică cele constatate Parlamentului și Guvernului;

c) veghează la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmă rezultatele acestuia;

d) verifică îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni.

Curtea Constituțională emite **avize** consultative pentru propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României.

Dintre acestea, Constituția se referă doar la decizii și avize, hotărârile fiind nominalizate numai de Legea nr. 47/1992, care le atribuie același efect ca și cel consacrat de Legea fundamentală pentru decizii^[1].

Secțiunea a 2-a. Obligatorivitatea erga omnes a deciziilor și hotărârilor Curții Constituționale

Constituția României consacră obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale. Astfel, potrivit art. 147 alin. (4) din Constituție, „*Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor*”.

Consacrarea constituțională a caracterului general obligatoriu al deciziilor acestei Curți determină ca ele să se impună tuturor subiecților de drept, întocmai ca și un act normativ, spre deosebire de hotărârile instanțelor judecătorești, care produc efecte *inter partes litigantes*^[2].

Obligatorivitatea *erga omnes* privește deopotrivă considerentele și dispozitivul deciziilor. Într-o jurisprudență constantă începând cu Decizia Plenului nr. 1/1995^[3], Curtea a statuat că puterea de lucru judecat ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta. În consecință – a reținut Curtea –, atât Parlamentul, cât și Guvernul, respectiv autoritățile și instituțiile publice trebuie să respecte întru totul atât considerentele, cât și dispozitivul deciziilor pe care Curtea Constituțională le pronunță. Acest efect specific al actelor Curții Constituționale este o consecință a rolului său, care nu s-ar putea realiza în mod plenar dacă nu s-ar recunoaște valoarea obligatorie a interpretării date de Curte textelor și conceptelor Legii fundamentale, sensului identificat de aceasta voinței legiuitorului constituant. „*Puterea de lucru judecat*” la care face referire Curtea Constituțională, atașând-o atât considerentelor, cât și dispozitivului deciziilor pe care le pronunță, reprezintă

[1] Potrivit unei opinii exprimate în doctrina de specialitate, în acest mod, Legea nr. 47/1992 ar adăuga la Constituție, din moment ce stabilește ca acte ale Curții și hotărârile, care nu sunt nominalizate de dispozițiile constituționale [a se vedea I. MURARU, E.S. TĂNĂȘESCU, în I. MURARU, E.S. TĂNĂȘESCU (coord.), *op. cit.*, p. 1339].

[2] Nu cuprindem în această categorie deciziile Înaltei Curți de Casație și Justiție pronunțate ca urmare a soluționării recursurilor în interesul legii sau dezlegării unor chestiuni de drept, care au un regim juridic distinct.

[3] M. Of. nr. 16 din 26 ianuarie 1995.

expresia obligativității *erga omnes* a interpretării pe care Curtea o dă Constituției, obligativitate care se întemeiază pe dispozițiile constituționale ale art. 1 alin. (3) și (5), art. 142 alin. (1) și art. 147 alin. (4)^[1]. Nu este vorba, așadar, despre o autoritate de lucru judecat ca instituție a procedurii civile cu care se completează procedura în fața Curții Constituționale și nici despre un concept „autonom”^[2], ci expresia efectului specific al deciziilor Curții Constituționale.

Pentru situația particulară a constatării neconstituționalității dispozițiilor din legile și ordonanțele în vigoare, precum și a celor din regulamente, art. 147 alin. (1) din Constituție stabilește că acestea „și încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale, dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept”.

„Încetarea efectelor juridice” ale dispozițiilor legale, ca efect al deciziilor Curții Constituționale de constatare a neconstituționalității, a fost configurată de legiuitorul constituant ca instituție distinctă de cea a abrogării (această din urmă instituție apărând, de asemenea, menționată expres în Constituție în art. 153), întrucât vizează manifestări de voință ale unor autorități diferite, cu competențe diferite. Chiar dacă, în mod practic, consecințele pe care le produc abrogarea și constatarea neconstituționalității unei norme juridice (aceasta din urmă la expirarea termenului de 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale și dacă legiuitorul nu intervine în sensul punerii în acord a prevederilor neconstituționale cu dispozițiile Constituției) sunt în sensul că acea normă nu se mai aplică, cele două instituții nu se confundă. Prin urmare, nu se poate afirma că instanța de jurisdicție constituțională realizează abrogarea legii, după cum nu se poate afirma că legiuitorul constată neconstituționalitatea legii.

Art. 147 din Constituție mai stabilește și că, în cazurile de neconstituționalitate care privesc legile înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor în acord cu decizia Curții Constituționale.

În privința tratatelor sau acordurilor internaționale, dacă acestea sunt constatate ca fiind neconstituționale, ele nu pot fi ratificate, iar în cazul în care constituționalitatea lor a fost constatată potrivit art. 146 lit. b) din Constituție, nu pot face obiectul unei excepții de neconstituționalitate.

Deși nu sunt menționate expres în Constituție, hotărârile Curții Constituționale pronunțate în exercitarea atribuțiilor jurisdicționale au același regim

[1] M. SAFTA, K. BENKE, *Obligativitatea considerentelor deciziilor Curții Constituționale*, în *Dreptul nr. 9/2010*, p. 41.

[2] I. DELEANU, S. DELEANU, *Jurisprudența și revirimentul jurisprudențial*, Ed. Universul Juridic, București, 2013.

juridic ca și deciziile, conferit însă de legea organică a Curții. În acest sens, art. 11 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 stabilește că „*Deciziile, hotărârile și avizele Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Deciziile și hotărârile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor*”.

Hotărârile în materie jurisdicțională nu se confundă cu hotărârile Plenului Curții Constituționale în materie administrativă, care au regimul specific actelor administrative, fiind supuse în mod corespunzător căilor de atac.

Secțiunea a 3-a. Obligativitatea pentru viitor a deciziilor și hotărârilor Curții Constituționale^[1]

Potrivit art. 147 alin. (4) teza finală din Constituție, deciziile Curții Constituționale „*au putere numai pentru viitor*”. Același regim juridic este stabilit în privința hotărârilor pronunțate în materie jurisdicțională prin dispozițiile art. 11 alin. (3) teza finală din Legea nr. 47/1992.

Textul constituțional consacră astfel principiul neretroactivității legii în situația particulară a deciziilor Curții Constituționale, care fac parte și ele din ordinea juridică normativă și se supun principiilor care o guvernează. Întrucât textul constituțional nu distinge, rezultă că toate deciziile Curții Constituționale, indiferent de atribuția în exercitarea cărora au fost pronunțate, se supun principiului neretroactivității. Pe cale jurisprudențială, Curtea a procedat la interpretarea normei constituționale de referință, distingând în funcție de atribuțiile concrete în exercitarea cărora pronunță decizii. Ne vom referi aici la controlul constituționalității legilor înainte de promulgare și, respectiv, după intrarea lor în vigoare (în cel de-al doilea caz fiind avute în vedere și ordonanțele Guvernului).

§1. Aplicarea principiului neretroactivității în cazul controlului de constituționalitate având ca obiect legile înainte de promulgare

Aplicarea principiului neretroactivității în cazul controlului de constituționalitate *a priori* al legilor nu comportă discuții deosebite. Constatarea neconstituționalității unei legi înainte de promulgare produce exclusiv efecte *ex nunc*. Nici nu ar putea fi de conceput o altă soluție, câtă vreme normele sancționate nu au fost niciodată în vigoare și nu au produs efecte juridice.

[1] Preluare parțială din M. SAFTA, M. MAZILU-BABEL, *Efectele în timp ale deciziilor curților constituționale*, 18 septembrie 2018, <https://www.juridice.ro/602523/efectele-in-timp-ale-deciziilor-curtilor-constituționale.html>, secțiunea „4. Efectele în timp în cazul deciziilor CCR”, autor Marieta Safta.

Există situații în care, prin decizii pronunțate în control *a priori*¹¹, Curtea Constituțională menționează în considerente obligația legiuitorului de a elimina din dreptul pozitiv soluția legislativă cuprinsă în legea criticată, cu trimitere expresă la norme în vigoare. Această practică a Curții Constituționale, și anume de a sancționa în control *a priori* soluții legislative, cu trimitere inclusiv la legile în vigoare care le conțin, ar putea fi apreciată ca o dezvoltare a practicii de sancționare nu doar a normelor, ci și a soluțiilor legislative neconstituționale, practică dezvoltată în ultimii ani, însă în control *a posteriori*. Efectul asupra normei în vigoare este însă mediat de acțiunea legiuitorului – care va fi împiedicat să adopte o normă care consacră soluția legislativă constatată ca fiind neconstituțională, respectiv va fi obligat să elimine din dreptul pozitiv norma la care face trimitere decizia pronunțată în control *a priori*. În cazul în care legiuitorul nu își îndeplinește aceste obligații, acele soluții, respectiv normele care le consacră nu vor fi neconstituționale „de drept”. Dacă legiuitorul va reglementa aceeași soluție legislativă într-un alt act normativ sau dacă va proceda la menținerea normei în vigoare la care decizia pronunțată în control *a priori* face referire, singura soluție pentru constatarea neconstituționalității acestora este o nouă sesizare a Curții Constituționale.

În concluzie, deciziile pronunțate în control *a priori* au efect exclusiv pentru viitor, detaliat în mod corespunzător de prevederile art. 147 alin. (2) din Constituție.

§2. Aplicarea principiului neretroactivității în cazul controlului de constituționalitate al legilor și ordonanțelor în vigoare

Cele mai multe discuții din punctul de vedere al configurării principiului neretroactivității deciziilor Curții Constituționale le suscită soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate – un control *a posteriori*, concret, al normelor juridice primare. Obiect al controlului de constituționalitate îl constituie în acest caz, potrivit art. 146 lit. d) din Constituție coroborat cu art. 29 din Legea nr. 47/1992, legile și ordonanțele în vigoare.

Interpretând dispozițiile art. 147 alin. (4) din Constituție, Curtea a statuat că, de principiu, decizia de constatare a neconstituționalității face parte din ordinea juridică normativă, prin efectul acesteia *prevederea neconstituțională încetându-și aplicarea pentru viitor*. Curtea a distins însă în privința raporturilor juridice reglementate de norma constatată ca fiind neconstituțională după cum urmează:

a) decizia de constatare a neconstituționalității se va aplica în privința raporturilor juridice care urmează a se naște după publicarea sa

^[1] C.C.R., Decizia nr. 136/2018 (M. Of. nr. 383 din 4 mai 2018).

în **Monitorul Oficial** – *facta futura*. Aceasta, fiind o clară aplicare a principiului neretroactivității, nu comportă lămuriri suplimentare;

b) **decizia de constatare a neconstituționalității se va aplica situațiilor juridice *pendinte***. Curtea a statuat că o decizie de admitere a excepției de neconstituționalitate se aplică în cauzele aflate pe rolul instanțelor judecătorești la momentul publicării acesteia – cauze *pendinte* (așadar, nu și cele existente, dar cu privire la care nu există niciun litigiu) în care respectivele dispoziții sunt aplicabile –, indiferent de invocarea excepției până la publicarea deciziei de admitere, întrucât ceea ce are relevanță în privința aplicării deciziei Curții este ca raportul juridic guvernat de dispozițiile legii constatate ca fiind neconstituțională să nu fie definitiv consolidat. În acest mod, efectele deciziei de admitere a instanței de contencios constituțional se produc *erga omnes*, întrucât excepția de neconstituționalitate este, de principiu, o chestiune prejudicială, o problemă juridică a cărei rezolvare trebuie să precedă soluționarea litigiului cu care este conexă și un mijloc de apărare care nu pune în discuție fondul pretenției deduse judecății;

c) **decizia de constatare a neconstituționalității nu se va aplica situațiilor care au devenit *facta praeterita***. Este vorba despre cauzele soluționate până la publicarea deciziei Curții Constituționale și în care nu a fost dispusă sesizarea Curții Constituționale cu o excepție având ca obiect o dispoziție dintr-o lege sau ordonanță declarată neconstituțională și care reprezintă o *facta praeterita*, de vreme ce cauza a fost definitiv și irevocabil soluționată. Din momentul introducerii cererii în instanță și până la soluționarea definitivă a cauzei, norma incidentă a beneficiat de o prezumție de constituționalitate care nu a fost răsturnată decât ulterior pronunțării hotărârii prin care s-a tranșat în mod definitiv litigiul. Potrivit Curții, incidența deciziei de admitere a instanței de contencios constituțional într-o atare cauză ar echivala cu atribuirea de efecte *ex tunc* actului jurisdicțional al Curții, cu încălcarea dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală, și ar nega în mod nepermis autoritatea de lucru judecat care este atașată hotărârilor judecătorești definitive.

Curtea a reținut însă și o importantă **excepție** de la această din urmă regulă, susceptibilă de analiză din perspectiva modului în care Curtea înțelege să aplice principiul constituțional al neretroactivității deciziilor sale. Astfel, potrivit Curții, **o decizie de admitere a excepției de neconstituționalitate se aplică și în cauzele în care a fost invocată excepția de neconstituționalitate până la data publicării**, altele decât cea în care a fost pronunțată decizia Curții Constituționale, soluționate definitiv prin hotărâre judecătorească, ipoteză în care decizia de admitere constituie motiv de revizuire^[1]. Soluția legislativă care consacră dreptul persoanelor prevăzute de lege de a

[1] C.C.R., Decizia nr. 377/2017 (M. Of. nr. 586 din 21 iulie 2017).

exercita calea de atac a revizuirii nu intră în coliziune cu prevederile constituționale privind efectele *ex nunc* ale deciziei de admitere a Curții, revizuirea putând fi exercitată numai după publicarea în Monitorul Oficial al României a actului Curții^[1]. Astfel, „efectele unei decizii de admitere pronunțate de instanța de contencios constituțional se întind inter partes numai ex nunc, deoarece revizuirea este cea care în mod direct produce efecte pentru trecut, și nu decizia de admitere a Curții Constituționale, aceasta din urmă fiind numai un instrument, un motiv legal pentru reformarea viitoare a hotărârilor judecătorești care s-au întemeiat pe dispoziția declarată neconstituțională”^[2].

Curtea nu a distins, în realizarea acestor circumstanțieri, în funcție de tipul deciziilor pe care le pronunță, de unde concluzia că ele se aplică, *mutatis mutandis*, și deciziilor interpretative^[3].

**Decizia Curții Constituționale prin care se constată
neconstituționalitatea unei norme de incriminare – caz de înlăturare
sau modificare a pedepsei/măsurii educative.
Efectele unei decizii a Curții Constituționale prin care se constată
neconstituționalitatea unei norme de incriminare se asimilează cu
cele ale unei legi penale de dezincriminare**

DECIZIA NR. 651 DIN 25 OCTOMBRIE 2018

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor
art. 595 alin. (1) din Codul de procedură penală
și ale art. 4 din Codul penal

**EMITENT: CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
PUBLICATĂ ÎN: MONITORUL OFICIAL
nr. 1083 din 20 decembrie 2018**

– extras –

„48. Atunci însă când printr-o decizie a Curții Constituționale se constată neconstituționalitatea totală sau parțială a unei norme de incriminare, decizia echivalează, în privința efectelor, cu o lege de dezincriminare. Acest fapt a fost deja statuat și de către Înalta Curte de Casație și Justiție prin pronunțarea Deciziei nr. 6 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 284 din 24 aprilie 2017, cu privire la pronunțarea unei hotărâri

[1] În acest sens, a se vedea C.C.R., Decizia nr. 1106 din 22 septembrie 2010 (M. Of. nr. 672 din 4 octombrie 2010), Decizia nr. 998/2012 (M. Of. nr. 39 din 17 ianuarie 2013), Decizia nr. 130/2013 (M. Of. nr. 225 din 19 aprilie 2013) și Decizia nr. 474/2013 (M. Of. nr. 48 din 21 ianuarie 2014).

[2] C.C.R., Decizia nr. 377/2017, precitată.

[3] Pentru o analiză a problematicii deciziilor interpretative, a se vedea T. TOADER, M. SAFTA, *Contencios constituțional*, ed. a 3-a, Ed. Hamangiu, București, 2025.

prealabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, stabilind că «fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, a îndeplinit un act ori a participat la luarea unei decizii prin care s-a obținut, direct sau indirect, un folos patrimonial pentru o persoană cu care s-a aflat în raporturi comerciale intră sub incidența Deciziei Curții Constituționale nr. 603 din 6 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 845 din 13 noiembrie 2015, fiind dezincriminată, indiferent de data îndeplinirii actului ori a participării la luarea deciziei și indiferent de data raporturilor comerciale».

49. Curtea a reținut că decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție a avut în vedere incidența efectelor unei decizii a Curții Constituționale, cu efect dezincriminator asupra faptei, în cauzele aflate în curs de judecată pe rolul instanțelor judecătorești. Însă, având în vedere efectele acestei tipologii de acte jurisdicționale asupra dreptului substanțial penal, o astfel de decizie a Curții Constituționale trebuie să determine consecințe asupra situației juridice a oricărei persoane care intră sub incidența sa, indiferent de stadiul în care se află procesul penal, deci inclusiv în faza executării hotărârii judecătorești definitive de condamnare sau a hotărârii prin care s-a aplicat o măsură educativă. Producerea unor atare efecte nu este incompatibilă cu prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, potrivit cărora deciziile Curții Constituționale au putere numai pentru viitor (*ex nunc*), întrucât producerea consecințelor pentru trecut nu derivă din aplicarea deciziei Curții, ci din asimilarea efectelor juridice ale actului de jurisdicție constituțională cu cele ale unei legi de dezincriminare.

50. Deciziile instanței constituționale, prin caracterul lor general obligatoriu, creează cadrul necesar aplicării art. 4 din Codul penal privind dezincriminarea, atât pentru cauzele în curs, cât și pentru cele definitiv soluționate, întrucât ele au aptitudinea de a scoate din vigoare o normă de incriminare. Or, în măsura în care art. 4 din Codul penal prevede expres retroactivitatea legii de dezincriminare, toate consecințele penale ale hotărârilor judecătorești privitoare la faptele dezincriminate încetând prin intrarea în vigoare a legii noi, rezultă că și decizia Curții Constituționale, asimilată ca efecte juridice legii de dezincriminare, trebuie să producă aceleași consecințe, deci să poată constitui temei pentru formularea unei cereri întemeiate pe art. 595 din Codul de procedură penală.

51. În sfârșit, Curtea a considerat că este de neacceptat ca o lege de dezincriminare, care este expresia voinței și opțiunii legiuitorului, manifestată în cadrul marjei sale de apreciere, ca rezultat al politicii penale a statului la un moment dat, și care abrogă o normă care a beneficiat de prezumția de constituționalitate, să aibă efecte atât asupra cauzelor pendinte, cât și asupra celor definitiv judecate, iar o decizie a Curții Constituționale, care sancționează o normă de incriminare, constatând neconstituționalitatea sa, să nu producă efecte asupra cauzelor definitiv soluționate, cu consecința ca persoanele care cad sub incidența acesteia să execute în continuare o pedeapsă, întemeiată pe o normă neconstituțională.

52. Această teză este cu atât mai evidentă cu cât intervenirea unei legi de dezincriminare reprezintă o chestiune de oportunitate, apreciată în exclusivitatea de legiuitor. Or, dacă răspunzând unor motive de oportunitate, legea de dezincriminare își extinde efectele și asupra unor condamnări definitive, cu atât mai mult acesta trebuie să fie efectul unei decizii de admitere a unei excepții de neconstituționalitate având ca obiect o normă de incriminare, care lipsește de validitate juridică norma legală. A admite că declararea neconstituționalității unei norme de incriminare într-o cauză penală nu ar avea niciun efect asupra situației persoanelor condamnate definitiv la închisoare în alte cauze penale înseamnă a admite că aceste persoane trebuie să continue executarea pedepselor aplicate chiar dacă temeiul legal al condamnării lor a dispărut. În acest caz, nu se mai asigură supremația Constituției și principiul legalității incriminării și executării pedepsei. Este de neconceput ca, în disonanță cu art. 23 alin. (12) referitor la stabilirea și aplicarea pedepsei din Legea fundamentală și art. 7 «Nicio pedeapsă fără lege» din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, starea de libertate a unei persoane să depindă de cât de repede sau de încet se judecă un proces pentru fapte săvârșite în același moment. Este adevărat că, potrivit Constituției, numai legea penală poate retroactivă, dar, dacă decizia Curții Constituționale vizează o lege penală de incriminare, este inadmisibil ca aceasta să aibă efecte mai restrânse decât cele ale legii de dezincriminare. Astfel, în vreme ce legea este rezultatul unei evaluări a legiuitorului, în acord cu politica penală a statului, decizia Curții Constituționale este rezultatul unui control de constituționalitate în urma căruia norma își pierde validitatea constituțională. Sancțiunea aplicată legii, respectiv lipsirea de efecte juridice, produce consecințe similare abrogării sale, astfel că efectele deciziei Curții Constituționale nu pot decât să fie asimilate cu cele ale unei legi de dezincriminare.

53. Aceste argumente sunt valabile și pentru deciziile Curții Constituționale care au ca efect micșorarea limitei maxime a pedepsei prevăzute de lege.

54. Având în vedere particularitățile situațiilor juridice reglementate de art. 4 din Codul penal și art. 595 din Codul de procedură penală, Curtea constată că acestea dispun și cu privire la situații juridice definitiv judecate, punându-se, astfel, în discuție aspecte legate de securitatea raporturilor juridice cu referire la autoritatea de lucru judecat. Așa fiind, Curtea constată că principiul securității raporturilor juridice are o structură complexă și exprimă, în esență, faptul că cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze.

55. Referitor la principiul stabilității/securității raporturilor juridice, prin Decizia nr. 404 din 10 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 347 din 6 mai 2008, Curtea a reținut că, deși nu este în mod expres consacrat de Constituția României, acest principiu se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3), potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor

omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa. Referitor la același principiu, instanța de la Strasbourg a reținut că unul dintre elementele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității raporturilor juridice (Hotărârea din 22 decembrie 2004, pronunțată în cauza *Androne împotriva României*; Hotărârea din 7 iulie 2009, pronunțată în cauza *Stanca Popescu împotriva României*).

56. Tot astfel, referitor la principiul autorității de lucru judecat, fundamental în ordinea juridică națională și europeană, precum și la nivelul Curții Europene a Drepturilor Omului, Curtea reține că atingerea adusă acestuia prin legislația națională trebuie să fie strict limitată, derogarea fiind permisă doar dacă o impun motive substanțiale și imperioase (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 7 iulie 2009, pronunțată în cauza *Stanca Popescu împotriva României*, paragraful 99, și Hotărârea din 24 iulie 2003, pronunțată în cauza *Ryabykh împotriva Rusiei*, paragraful 52). Or, normele legale criticate referitoare la aplicarea legii penale de dezincriminare și la intervenirea unei legi penale noi sunt esențiale pentru desfășurarea procesului penal, astfel că o decizie de admitere a excepției de neconstituționalitate referitoare la o normă de incriminare constituie un motiv substanțial și imperios care să justifice derogarea de la principiul autorității de lucru judecat, fiind astfel permisă și posibilă afectarea principiului securității raporturilor juridice. Drept urmare, derogarea menționată se justifică prin intervenirea unui motiv «substanțial și imperios», respectiv decizia de admitere a Curții Constituționale privind o normă de incriminare.

57. Așa fiind, Curtea constată că instituțiile juridice referitoare la legea penală de dezincriminare, precum și la intervenirea unei legi penale noi există pentru ca nicio persoană să nu fie nevoită să execute o pedeapsă pentru o faptă care nu mai este prevăzută de lege ca infracțiune ori o pedeapsă pentru care legea nouă prevede un prag mai mic decât cel al pedepsei care se execută ori urmează a se executa. Or, decizia Curții Constituționale prin care este constatată neconstituționalitatea unei norme de incriminare face ca, de la data publicării sale, fapta incriminată și considerată anterior socialmente periculoasă să nu mai existe, adică produce efecte similare unei legi de dezincriminare, împrejurarea că legiuitorul nu intervine pentru a pune de acord dispozițiile de incriminare constatate neconstituționale cu decizia Curții Constituționale nu constituie un argument pentru respingerea cererilor de înlăturare a pedepselor aplicate, întrucât, *per a contrario*, decizia Curții Constituționale de constatare ca neconstituțională a unei norme de incriminare ar fi lipsită de efectele sale general obligatorii, consacrate de art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală.

58. În fine, (...) Curtea constată că doar o decizie de admitere a unei excepții de neconstituționalitate poate avea efecte asupra unei norme de incriminare în vigoare. Deciziile de respingere pronunțate de către Curtea Constituțională nu au această putere, întrucât în aceste situații instanța de control constituțional fie nu se pronunță pe fondul excepției de neconstituționalitate (o respinge ca inadmisibilă), fie se pronunță pe fond, dar găsește textul în

acord cu Legea fundamentală (respinge excepția ca neîntemeiată). Prin urmare, orice decizie de admitere a Curții Constituționale referitoare la o normă de incriminare care are ca efect dezincriminarea totală sau parțială a unei infracțiuni sau care influențează, în sensul reducerii, limita maximă a pedepsei prevăzute de lege pentru o anumită infracțiune (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 633 din 12 octombrie 2018, paragraful 1010), intră în sfera de reglementare a art. 595 alin. (1) din Codul de procedură penală și art. 4 din Codul penal.

59. În concluzie, întrucât efectele deciziei de admitere, pronunțată de Curtea Constituțională, privind o normă de incriminare trebuie să fie imediate, aplicabile atât în cauzele pendinte, cât și în cele definitiv judecate și independent de pasivitatea legiuitorului, Curtea constată că soluția legislativă cuprinsă în art. 595 alin. (1) din Codul de procedură penală, care nu prevede și decizia Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea unei norme de incriminare ca un caz de înlăturare sau modificare a pedepsei/măsurii educative, și soluția legislativă cuprinsă în art. 4 din Codul penal, care nu asimilează efectele unei decizii a Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea unei norme de incriminare cu efectele unei legi penale de dezincriminare, afectează dispozițiile constituționale ale art. 16 alin. (1) privind egalitatea în drepturi a cetățenilor, art. 23 alin. (12) referitor la stabilirea și aplicarea pedepsei și art. 147 alin. (1) și alin. (4) referitor atât la încetarea efectelor juridice ale normelor de incriminare constatate ca fiind neconstituționale, cât și la caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, precum și dispozițiile art. 7 «Nicio pedeapsă fără lege» din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. (...)

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ **În numele legii** **DECIDE:**

1. Admite excepția de neconstituționalitate (...) și constată că soluția legislativă cuprinsă în art. 595 alin. (1) din Codul de procedură penală, care nu prevede și decizia Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea unei norme de incriminare ca un caz de înlăturare sau modificare a pedepsei/măsurii educative, este neconstituțională.

2. Admite excepția de neconstituționalitate (...) și constată că soluția legislativă cuprinsă în art. 4 din Codul penal, care nu asimilează efectele unei decizii a Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea unei norme de incriminare cu cele ale unei legi penale de dezincriminare, este neconstituțională”.