

DECIZIA nr.198 din 24 martie 2021

asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989

Publicată în Monitorul Oficial nr.421 din 21.04.2021

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Marieta Safta	- prim-magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate referitoare la Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, formulată de un număr de 33 senatori aparținând Grupului parlamentar al Partidului Social Democrat din Senat.

2. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, al art.11 alin.(l) lit.A.a) și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1276 din 17 februarie 2021 și constituie obiectul Dosarului nr.523 A/2021.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate se prezintă parcursul procedural al adoptării legii criticate, după care sunt formulate o serie de critici având, în esență, următorul conținut:

(1) Procedura de adoptare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 încalcă principiul stabilității și predictibilității legilor specifice statului de drept, principiul separației și echilibrului puterilor în stat, precum și obligația respectării Constituției - art.1 alin.(3)-(5) din Constituție.

4. Se susține că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.91/2019 a fost adoptată cu o motivație exclusiv politică, de presupusă analiză comprehensivă a activității Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, de la înființarea acestuia, cu concluzii marcate de un profund subiectivism politic, discutabile sub aspectul opiniilor exprimate și chiar nereale din punct de vedere factual. În realitate, o asemenea analiză nu a fost realizată vreodată de Guvernul emitent al ordonanței de urgență, nici sub aspectul execuțiilor bugetare pentru anii precedenți, acest rol revenind Curții de Conturi, nici sub aspectul activității concret desfășurate, acest rol revenind, prin lege, Senatului României. Excedând vădit rolului său constituțional și contravenind flagrant obligațiilor constituționale decurgând din principiile statului de drept și separației și echilibrului puterilor în stat, Guvernul a desființat printr-o ordonanță de urgență o instituție publică înființată prin lege și aflată sub autoritatea Parlamentului, prin Senatul României. Avizul Consiliului Legislativ prin care s-a atras atenția asupra insuficienței și inconsistenței motivării urgenței și lipsa oricărei referiri la situația personalului angajat a fost ignorat, ceea ce este de natură, în opinia autorilor sesizării, să accentueze motivele extrinseci de neconstituționalitate a ordonanței de urgență.

5. Se mai arată și faptul că, prin actul normativ în cauză, Guvernul a stabilit un termen de 30 de zile pentru elaborarea unei hotărâri privind patrimoniul instituției desființate, nereglementând în niciun fel chestiunile legate de finanțare și cele privind personalul angajat. Prin Hotărârea Guvernului nr.83/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.101 din 11 februarie 2020, s-a dispus trecerea patrimoniului instituției desființate (cu peste 40 de zile în urmă) la Institutul de Investigare a Crimelor Comunismului și Memoria Exilului Românesc, instituție aflată în subordinea Guvernului. Cu alte cuvinte, patrimoniul unei instituții aflate în subordinea Parlamentului - bunuri, drepturi și obligații -, finanțată prin bugetul Senatului României, este preluat de o instituție aflată în subordinea Guvernului prin actul unic de voință al autorității executive. Nici prin hotărârea Guvernului menționată și nici prin alt act normativ nu s-a reglementat situația personalului angajat în cadrul

Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, deși ordonanța de urgență a fost contrasemnată, între alții, de ministrul muncii și protecției sociale.

(2) Ordonanța de urgență a Guvernului nr.91/2019 încalcă dispozițiile constituționale privind situația extraordinară a cărei reglementare nu poate fi amânată și obligația motivării urgenței, prevăzute de art.115 alin.(4) din Constituție.

6. Potrivit autorilor sesizării, existența unei situații extraordinare lipsește cu desăvârșire din preambulul ordonanței de urgență. Lipsește, de asemenea, orice referire temeinică privind necesitatea reglementării, ori a unor consecințe negative în cazul amânării adoptării actului normativ. Reglementarea s-a justificat doar ca decizie politică, prin aprecieri discutabile cu privire la activitatea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989 și la eficiența utilizării resurselor financiare în cadrul acestei activități.

7. Or, motivarea urgenței adoptării ordonanței în chiar cuprinsul acesteia este o cerință constituțională esențială pentru existența statului de drept, pentru stabilitatea și predictibilitatea cadrului legislativ și pentru respectarea excepției de la statutul constituțional al Parlamentului ca unică autoritate legiuitoare a țării prin procedura delegării legislative. Procedând ostentativ neconstituțional, Guvernul a concluzionat că opiniile proprii, evident subiective și consistente politice, privind presupuse deficiențe în activitatea de până atunci a Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989 constituie „situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată”. Situația este atât de „urgentă” încât Guvernul nu găsește altă reglementare privind deficiențele activității instituției decât desființarea acesteia și își oferă 30 de zile pentru reglementarea situației patrimoniului, lucru pe care îl face abia 40 de zile mai târziu.

(3) Procedura de adoptare a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 încalcă principiul bicameralismului, prevăzut de art.75 din Constituție.

8. Cu ocazia reexaminării solicitate de Președintele României, Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, a păstrat forma legii trimisă la promulgare. La Senat, Cameră decizională, proiectul a fost modificat, adăugându-se, prin amendamente, șase noi paragrafe la preambulul ordonanței de urgență. Aceste amendamente, menite, în opinia inițiatoarei, să corijeze deficiențele sesizate în avizul Consiliului Legislativ privind obligația motivării urgenței adoptării ordonanței, nu au făcut obiectul dezbaterii în procedura Camera Deputaților. Trebuie observat că, prin chiar opinia inițiatoarei amendamentelor, se urmărește împlinirea unei cerințe constituționale esențiale. Astfel, nu se poate aprecia că este vorba de amendamente de natură tehnică ori de corelare a textelor aflate în dezbaterile celor două Camere ale Parlamentului. Cu alte cuvinte, o cerință esențială, impusă de Constituție, s-a realizat exclusiv la nivelul Camerei decizionale, deși parcursul legislativ a fost de lungă durată și a inclus adoptarea normei de către Guvern, examinarea acesteia în cele două Camere ale Parlamentului, verificarea constituționalității sale de către Curtea Constituțională a României și reexaminarea proiectului de către prima Cameră sesizată. Prin jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională a României a statuat faptul că adăugarea, prin amendamente, la o inițiativă legislativă, a unor dispoziții de fond exclusiv la Camera decizională viciază principiul constituțional al bicameralismului Parlamentului României. O asemenea procedură transformă prima Cameră sesizată într-o instituție inutilă în procesul legislativ și Camera decizională în unică autoritate legiuitoare. Paragrafele adăugate la preambulul ordonanței de urgență nu derivă din celelalte texte și nici nu sunt corelate cu acestea ori cu conținutul normativ al ordonanței. Au fost concepute exclusiv la momentul reexaminării proiectului de lege la Camera decizională.

9. În motivarea amendamentelor menționate s-a arătat că, potrivit avizului Consiliului Legislativ, se impune „o completare a instrumentului de prezentare, precum și a preambulului, în sensul dezvoltării elementelor de fapt și de drept care au determinat promovarea prezentului proiect în regim de urgență, precum și o detaliere a eventualelor efecte negative.” În paragrafele adăugate se face trimitere la rectificarea bugetară pentru anul 2019, precum și la programul de guvernare, în sensul că „Guvernul și-a asumat prin programul de guvernare decizia de a remedia cheltuirea inefficientă de fonduri publice inclusiv prin desființarea instituțiilor și agențiilor guvernamentale care nu servesc scopului pentru care acestea au fost create, iar desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989 reprezintă o măsură necesară și urgentă pentru remedierea deficiențelor în cheltuirea fondurilor publice.”

10. În opinia autorilor sesizării, prin procedura de inițiere, dezbateri și adoptare, precum și prin conținutul lor, amendamentele încalcă flagrant principiul constituțional al bicameralismului. Chiar dacă scopul urmărit a fost acela de a complini obligația constituțională a Guvernului, Camera decizională nu a făcut acest lucru, adăugând inutil, din punct de vedere constituțional, texte de fond la preambulul ordonanței de urgență a Guvernului. În fapt, obligația motivării urgenței în conținutul ordonanței, impusă de art.115 alin.(4) teza finală din Constituția României, revine exclusiv Guvernului, adică emitentului care uzează de procedura excepțională a delegării legislative, procedura parlamentară de legiferare

neavând prevăzută o asemenea obligație. Nici măcar dacă ar fi făcut obiectul dezbaterii în ambele Camere ale Parlamentului, textele adăugate la preambulul ordonanței nu ar fi împlinit cerința constituțională a motivării urgenței adoptării acesteia.

11. Se arată, în acest sens, că în preambulul care însoțește cele 3 articole ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 se menționează aspecte care se referă la o pretinsă lipsă de activitate a Institutului și o singură precizare din punct de vedere financiar, și anume „oprirea urgentă a cheltuielilor de fonduri publice care nu servesc interesul public, ci prejudiciază buna funcționare a societății”. Or, textul constituțional, care reprezintă o excepție în sensul delegării legislative, obligă Guvernul să stabilească în mod explicit care sunt situațiile extraordinare care nu permit amânarea reglementărilor pe calea proiectelor de legi, acestea urmând a fi motivate în mod concret în preambulul, precum și în nota de fundamentare ce însoțește proiectul de adoptare a ordonanței de urgență care se înaintează Parlamentului. În cauză, după adoptarea în Guvern, ordonanța de urgență a fost înaintată Parlamentului, fiind adoptată tacit de Camera Deputaților, pentru ca în Camera decizională, respectiv Senat, să se adopte legea de respingere a ordonanței, verificată sub aspectul constituționalității de Curtea Constituțională, la sesizarea Guvernului. Președintele României a formulat cerere de reexaminare, susținând că instituția a cărei desființare se solicită nu a acționat în vederea atingerii scopului și misiunii pentru care a fost înființată, că s-au creat tensiuni și controverse în spațiul public și au existat deficiențe în cheltuirea fondurilor publice. Se precizează că, la momentul adoptării ordonanței de urgență, Guvernul nu a făcut niciun raport privind activitatea Institutului, nu a constatat dacă există o cheltuială publică motivată sau nu, dacă au existat din punct de vedere financiar cheltuieli nejustificate. Ca urmare, cererea de reexaminare nu putea fi admisă, având în vedere lipsa efectivă de motivare cu privire la urgență și care ar fi fost impedimentul ca desființarea institutului să se facă printr-o inițiativă legislativă a Guvernului.

12. La data de 9 februarie 2021, Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări a întocmit raportul ca urmare a cererii de reexaminare a Președintelui României, susținându-se că majoritatea senatorilor prezenți a admis obiecțiunile formulate și a fost adoptat un raport de admitere cu modificări. Din fișa amendamentelor admise rezultă că acestea sunt două: cu referire la titlu și în loc de respingere se va menționa admitere; cu privire la preambulul ordonanței de urgență a Guvernului care urmează să se completeze cu 6 noi paragrafe. În opinia autorilor sesizării, intervenția Senatului în modificarea preambulului Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 demonstrează în mod clar că nu exista motivarea urgenței prevăzută de art.115 alin.(4) din Constituție, că nici cererea de reexaminare a Președintelui României nu cuprindea elemente suficiente care să identifice motivele pentru care o instituție publică înființată printr-o lege urmează a fi desființată printr-o ordonanță de urgență a cărei aplicabilitate este de îndată fără a exista „o evaluare preliminară privind activitatea instituției respective și motivele concrete care determină desființarea acesteia de îndată”. Modificările intervenite în cuprinsul preambulului nu puteau fi făcute de către Parlament, legea prevăzând o singură excepție atunci când intervin modificări în textele înaintate Parlamentului, iar cel care modifică preambulul este Guvernul, după adoptarea legii în funcție de modificările intervenite. Se invocă în acest sens dispozițiile art.1 alin.(4) din Constituție, referitoare la principiul separației puterilor în stat, și cele ale art.4, ale art.6 alin.(3), ale art.7, ale art.31 alin.(4) și ale art.43 alin.(3) din Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

13. Având în vedere cele arătate, se solicită Curții admiterea sesizării și constatarea neconstituționalității Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, ce constituie obiectul legiferării, în integralitatea sa.

14. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) și ale art.17 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

15. **Președintele Senatului** a transmis punctul său de vedere cu Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1902 din 12 martie 2021, prin care solicită respingerea sesizării ca neîntemeiată.

16. Invocându-se jurisprudența Curții Constituționale referitoare la limitele reexaminării, se apreciază că invocarea criticilor de neconstituționalitate extrinsecă de la punctele (1) și (2) din sesizare, care privesc procedura adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019, ignoră în mod nejustificat jurisprudența Curții Constituționale cu privire la limitele sesizării Parlamentului pentru reexaminarea legii, aceste limite fiind definite exclusiv de cererea de reexaminare. Se arată că, în cazul în care Parlamentul respinge sau admite în parte cererea de reexaminare, Curtea a statuat că nu pot forma obiect al controlului de constituționalitate dispozițiile legale care nu au suferit niciun eveniment legislativ în procedura de reexaminare derulată de Parlament. Prin urmare, indiferent că o cerere de reexaminare a fost admisă, admisă în parte sau respinsă, pot constitui obiectul controlului de

constituționalitate *a priori* numai dispozițiile legale supuse unor intervenții legislative în procedura de reexaminare, precum și procedura de adoptare a legii în urma cererii de reexaminare.

17. Se apreciază că dacă cererea de reexaminare a fost admisă de Parlament, care a optat pentru schimbarea soluției legislative din lege de respingere în lege de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019, atunci obiecția de neconstituționalitate, formulată în interiorul termenului de 10 zile, prevăzut de art.77 alin.(3) din Constituție, nu mai poate viza decât critici de neconstituționalitate extrinsecă referitoare la procedura de adoptare a legii votate de Parlament în procedura reexaminării, așa cum a statuat Curtea în jurisprudența sa. În această etapă a promulgării, în condițiile art.77 alin.(3) din Constituție, critici de neconstituționalitate extrinsecă și/sau intrinsecă privind Ordonanța de urgență a Guvernului nr.91/2019 nu mai puteau fi invocate, iar dacă au fost invocate, ele nu sunt admisibile. De asemenea, în această etapă, critici de neconstituționalitate intrinsecă referitoare la legea adoptată în procedura reexaminării pot fi formulate numai în privința dispozițiilor legale reexaminate; or, în cazul de față, ca urmare a respingerii cererii de reexaminare, nicio dispoziție legală nu a fost reexaminată, astfel încât nu puteau fi aduse critici de neconstituționalitate intrinsecă chiar dispozițiilor legale cuprinse în forma inițială a legii, anterioare cererii de reexaminare formulate.

18. Față de aceste considerente, se apreciază că sunt inadmisibile criticile de neconstituționalitate extrinsecă invocate de autori la punctele (1) și (2) din sesizare, întrucât ele nu privesc procedura adoptării legii în etapa reexaminării. Se consideră că pronunțarea Parlamentului asupra legii s-a făcut în limitele cererii de reexaminare și în conformitate cu art.77 alin.(2) și (3) din Constituție, care sunt strâns coroborate cu respectarea implicită a prevederilor art.1 alin.(4) și (5), ale art.61 alin.(1) și ale art.80 alin.(2) din Constituție.

19. În continuare, se aduc o serie de observații vizând faptul că „autorii sesizării nu reușesc să califice corect statutul juridic al IRRD” atunci când analizează rolul Senatului României de a controla și evalua exclusiv activitatea concret desfășurată de Institut, cu referire inclusiv la o corespondență cu Curtea de Conturi.

20. Se mai susține și că sesizarea de neconstituționalitate nesocotește jurisprudența Curții Constituționale cu privire la obligațiile Parlamentului în urma formulării unei cereri de reexaminare de către Președintele României, motiv pentru care criticile formulate la punctul (3) al sesizării sunt neîntemeiate. Se redau o serie de aspecte vizând limitele reexaminării și obligația Parlamentului ca, în virtutea regulilor de tehnică legislativă, pentru coerența reglementării, să completeze texte din lege care nu au făcut în mod expres obiectul cererii de reexaminare.

21. Se apreciază că nu sunt întemeiate nici criticile referitoare la încălcarea principiului bicameralismului, întrucât nu s-au introdus modificări majore de conținut juridic cu privire la legea supusă controlului de constituționalitate și nici nu s-a realizat o modificare semnificativă a configurației normative a acestei legi.

22. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis punctul său de vedere cu Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1754 din 8 martie 2021, prin care solicită respingerea sesizării ca neîntemeiată.

23. Astfel, referitor la critica privind încălcarea principiului stabilității și predictibilității legilor specifice statului de drept, a principiului separației și echilibrului puterilor în stat, precum și a obligației respectării Constituției, se apreciază că nu este fundamentată pe argumente juridice, de constituționalitate, ci pe considerente de oportunitate politică, în legătură cu viziunea partidului pe care autorii sesizării îl reprezintă cu privire la Institutul Revoluției Române din Decembrie 1989. Ca urmare, subliniază că neconstituționalitatea unui text de lege sau a unor proceduri predeterminate presupune nerespectarea unor principii ori dispoziții din Legea fundamentală, iar eventualul caracter nedrept, injust al unei dispoziții legislative față de anumite persoane, precum și modalitățile de punere în practică a acesteia nu pot echivala cu neconstituționalitatea măsurii respective.

24. În ceea ce privește invocarea principiilor specifice statului de drept cu ocazia adoptării ordonanței de urgență contestate, se arată că argumentele invocate sunt neconcludente. Deși Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, legiitorul constituant a statuat că „*Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență*”, potrivit dispozițiilor art.115 din Constituție. Referitor la statul de drept, se observă că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că respectarea acestuia implică din partea autorităților publice colaborarea loială. Din aceeași perspectivă a respectării statului de drept, Parlamentul, „*organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării*”, este ținut să respecte modalitățile constituționale prin care se poate opune manierei în care Guvernul exercită competența de a reglementa măsuri cu putere de lege, prin respingerea ordonanțelor și a ordonanțelor de urgență, indiferent de motiv, inclusiv din motive de oportunitate politică, conform art.115 alin.(7) din Constituție. De asemenea, cele două Camere, în cadrul procedurii parlamentare de aprobare a ordonanțelor/ordonanțelor de urgență, pot dispune abrogarea prevederilor pe care nu le

susțin, având în vedere că ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbatere la Camera competentă să fie sesizată. Or, în cauză, Parlamentul a aprobat Ordonanța de urgență a Guvernului nr.91/2019 în urma reexaminării acesteia la cererea Președintelui României.

25. Față de susținerea potrivit căreia „*avizul Consiliului Legislativ este încălcat în totalitate*”, se subliniază că acesta a fost favorabil, cu observații și propuneri. Potrivit avizului menționat, „*se impune deci o completare a instrumentului de prezentare, precum și a preambulului, în sensul dezvoltării elementelor de fapt și de drept care au determinat promovarea prezentului proiect în regim de urgență, precum și o detaliere a eventualelor efecte negative*”. Se mai arată și că acest aviz are caracter facultativ, fiind emis de un organ consultativ de specialitate al Parlamentului, conform dispozițiilor art.79 alin.(1) din Constituție.

26. În ceea ce privește susținerea potrivit căreia Ordonanța de urgență a Guvernului nr.91/2019 încalcă dispozițiile constituționale privind situația extraordinară a cărei reglementare nu poate fi amânată și obligația motivării urgenței, se apreciază că este neîntemeiată. Sub acest aspect se invocă o serie de decizii ale Curții Constituționale și se citează preambulul actului normativ criticat. Se apreciază că, din analiza preambulului, se desprind motivele adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019, constând în: necesitatea obiectivă și stringentă de a elimina gravele disfuncționalități din activitatea instituțiilor publice; oprirea unor importante cheltuieli din fonduri publice care nu servesc interesului public, în condițiile în care s-a dovedit că activitatea institutului este irelevantă în raport cu sumele cheltuite de la bugetul de stat (pentru a acoperi aproape în întregime cheltuielile de organizare și funcționare, întrucât institutul nu a avut venituri proprii); evitarea unor incidente sociale determinate de activitatea institutului, marcată de controverse generate de acreditarea unei anumite viziuni asupra evenimentelor din decembrie 1989, viziune contestată sistematic de organizații ale revoluționarilor, etc. Se observă astfel că aceste motive sunt independente de voința Guvernului, rezultând preponderent din aplicarea actului normativ a cărui abrogare se reglementează și din implicațiile acestuia asupra societății civile, respectiv asupra bugetului de stat.

27. Se apreciază că este neîntemeiată și susținerea vizând încălcarea principiului bicameralismului, întrucât au fost respectate criteriile de constituționalitate referitoare la acesta, având în vedere că în Camera decizională: obiectul de reglementare al legii nu a fost modificat; structura legii nu a fost schimbată; s-a completat preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 cu unele prevederi care să-i confere un plus de rigoare, în acord cu cererea de reexaminare a Președintelui României; s-a menținut finalitatea urmărită de inițiator. Cât privește susținerea autorilor potrivit căreia modificările intervenite în cuprinsul preambulului nu puteau fi făcute de către Parlament, se apreciază că denotă în realitate o confuzie între nota de fundamentare, care reprezintă expunerea de motive la proiectul de lege de aprobare a ordonanței/ordonanței de urgență, și preambul, care constituie o parte componentă obligatorie în cuprinsul ordonanțelor de urgență, constând în prezentarea pe scurt, în mod sintetic, a elementelor de fapt și de drept ale situației extraordinare care impune recurgerea la această cale de reglementare. Preambulul nu trebuie confundat cu expunerea de motive sau nota de fundamentare, după caz, care reprezintă un instrument de prezentare și motivare a actului normativ, potrivit dispozițiilor art.30 din Legea nr.24/2000, cu modificările și completările ulterioare. În virtutea plenitudinii de competențe în materia legiferării, a rolului său activ în procedura elaborării și adoptării legilor, și corelativ funcției de control parlamentar exercitate asupra Executivului, autoritatea legiuitoare poate decide, după caz, respingerea ordonanțelor/ordonanțelor de urgență, aprobarea acestora în forma înaintată de Guvern sau poate interveni asupra lor, adoptându-le cu modificări ori completări, suspendând sau abrogând prevederi ale acestora, indiferent de considerentele care stau la baza acestei decizii.

28. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere cu Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.2095 din 17 martie 2021, prin care solicită respingerea sesizării ca neîntemeiată.

29. Se arată că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, cererea de reexaminare formulată conform art.77 alin.(2) din Constituție are drept efect redeschiderea procedurii legislative, însă numai în limitele cererii de reexaminare (Decizia nr.63 din 13 februarie 2018, paragraful 47). În cazul în care Parlamentul respinge sau admite în parte cererea de reexaminare a Președintelui României, Curtea a statuat că nu pot forma obiect al controlului de constituționalitate dispozițiile legale nereexaminare, și anume cele care nu au suferit niciun eveniment legislativ în procedura de reexaminare. Prin urmare, indiferent dacă o cerere de reexaminare a fost admisă/admisă în parte/respinsă, pot forma obiectul controlului de constituționalitate *a priori* numai dispozițiile legale supuse unor intervenții legislative în procedura de reexaminare, precum și procedura de adoptare a legii în urma cererii de reexaminare, cu titlu exemplificative, reținându-se cvorumul de ședință, majoritatea de vot sau ordinea de sesizare a Camerelor Parlamentului (a se vedea în acest sens Decizia nr.637 din 23 septembrie 2020).

30. Având în vedere această jurisprudență, se consideră că argumentele autorilor sesizării privind neconstituționalitatea Legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 prin

raportare la încălcarea prevederilor art.1 alin.(3)-(5), precum și cele privitoare la inexistența unei situații extraordinare a cărei reglementare nu mai poate fi amânată, respectiv la lipsa motivării urgenței la momentul adoptării ordonanței de urgență a Guvernului, sunt inadmisibile.

31. Se mai arată că, chiar și în ipoteza în care Curtea Constituțională ar accepta în acest caz o modificare a jurisprudenței prin considerarea ca admisibile a argumentelor formulate de autorii sesizării, în realitate, Guvernul României a respectat toate prevederile constituționale enunțate.

32. Astfel, având în vedere natura juridică a Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, desființarea acestuia nu se subsumează materiilor a căror reglementare este sustrasă competenței de legiferare a Guvernului, întrucât Institutul nu este o instituție fundamentală a statului, conform art.115 alin.(6) din Constituția României. De asemenea, s-a respectat condiția existenței unei situații extraordinare a cărei reglementare nu mai poate fi amânată, întrucât s-a avut în vedere o stare de fapt obiectivă, cuantificabilă, independentă de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public: modul defectuos de funcționare a Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, care s-a perpetuat în timp, și stoparea cheltuirii de fonduri publice care nu servesc interesul public și care prejudiciază buna funcționare a societății. De asemenea, aceste motive extraordinare care au justificat emiterea ordonanței de urgență au fost apreciate la momentul emiterii ordonanței, iar nu în funcție de factorii interveniți ulterior (a se vedea, cu titlu de exemplu, Decizia nr.42 din 22 ianuarie 2014). În ceea ce privește urgența, aceasta a fost motivată de Guvern, inclusiv prin raportare la faptul că „evenimentele organizate de Institutul Revoluției Române din Decembrie 1989 au vizat propagarea în spațiul public a unor interpretări asupra Revoluției Române din 1989 menite să se contrapună cercetărilor aflate în curs, desfășurate de organele de anchetă în *Dosarul Revoluției*”, precum și prin faptul că „Institutul Revoluției Române din Decembrie 1989 generează tensiuni sociale ori de câte ori subiectul Revoluției Române din 1989 revine în actualitate”.

33. Se consideră că este neîntemeiată și susținerea referitoare la pretinsa încălcare a principiului bicameralismului, invocându-se „ca *argumentum a simile*” și considerentele din Decizia Curții Constituționale nr.645 din 24 septembrie 2020, care a vizat legea de respingere a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019, în forma anterioară cererii de reexaminare formulate de Președintele României. În acea situație, legea de *aprobare* a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 a fost adoptată de Camera Deputaților, în baza procedurii aprobării tacite, iar Senatul, aducând amendamente, a adoptat Legea de *respingere* a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019. În Decizia nr.645 din 24 septembrie 2020, Curtea a constatat că nu a fost încălcat principiul bicameralismului.

34. Cu privire la amendamentele aduse preambulului Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 în procedura legislativă parlamentară deschisă ca urmare a admiterii în integralitate a cererii de reexaminare formulată de Președintele României, se apreciază că sunt constituționale. Aceste amendamente se încadrează în categoria amendamentelor necesare pentru completarea conținutului actului normativ cu aspecte care nu au făcut în mod expres obiectul cererii de reexaminare, dar care sunt necesare pentru a asigura coerența ansamblului reglementării. Argumentele invocate de Președintele României în cererea de reexaminare au fost transpuse prin amendamente nu numai în conținutul părții dispozitive a actului normativ supus aprobării, ci și în conținutul preambulului, ca parte constitutivă obligatorie a actului normativ supus aprobării Parlamentului.

35. În concluzie, se consideră că instanța de contencios constituțional ar trebui să respingă, ca inadmisibilă, sesizarea de neconstituționalitate cu privire la Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, prin raportare la criticile vizând încălcarea art.1 alin.(3)-(5) și a art.115 alin.(4) din Constituția României, ca neîntemeiată, cu privire la criticile vizând încălcarea art.75 din Constituția României.

CURTEA,

examinând sesizarea de neconstituționalitate, raportul întocmit de judecătorul-raportor, legea criticată, raportată la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

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

37. Astfel, sesizarea a fost formulată de 33 de senatori, în acord cu prevederile art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, care stabilesc în acest sens un număr minim de 25 de senatori pentru sesizarea Curții Constituționale cu obiecții de neconstituționalitate. Obiectul sesizării se încadrează în competența Curții, stabilită de textul constituțional menționat, acesta vizând Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, adoptată de Parlament, dar nepromulgată, precum și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.91/2019. În ceea ce privește termenul de sesizare, se constată că, potrivit fișei legislative,

legea criticată a fost adoptată în data de 15 februarie 2021 de Senat, în calitate de Cameră decizională. În data de 15 februarie 2021 a fost depusă la secretarul general al Senatului, pentru exercitarea dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar în data de 17 februarie 2021 a fost trimisă la promulgare. Sesizarea de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 17 februarie 2021, așadar, în cadrul termenului stabilit de art.77 alin.(1) din Constituție, înainte de promulgarea acesteia.

38. În ceea ce privește **obiectul controlului de constituționalitate**, Curtea constată că a fost sesizată cu privire la neconstituționalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989. Din motivarea obiecției de neconstituționalitate rezultă că autorii critică atât legea, cât și ordonanța de urgență supusă aprobării, astfel încât Curtea reține acest obiect al sesizării de neconstituționalitate (a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia nr.237 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.512 din 16 iunie 2020).

39. Prevederile constituționale invocate sunt cuprinse în art.1 alin.(3)-(5), referitoare la principiul stabilității și predictibilității legilor în statul de drept, principiul separației și echilibrului puterilor în stat, obligația respectării Constituției și a legilor, art.75 referitor la principiul bicameralismului și art.115 alin.(4) referitor la condițiile adoptării ordonanțelor de urgență ale Guvernului.

40. Pentru examinarea criticilor de neconstituționalitate formulate, Curtea, observă mai întâi **parcursul legislativ al ordonanței de urgență a Guvernului și al legii criticate**. În acest sens, Curtea constată că, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.91/2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.059 din 31 decembrie 2019, s-a reglementat desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, înființat prin Legea nr.556/2004, cu modificările ulterioare (art.1 din Ordonanța de urgență a Guvernului menționată).

41. Preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 are următorul cuprins: „*Având în vedere că activitatea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, de la înființarea sa și până în prezent, s-a dovedit irelevantă în raport cu sumele cheltuite de la bugetul de stat prin intermediul transferurilor realizate din bugetul Senatului României,*

în condițiile în care, încă de la constituirea sa, prin Legea nr.556/2004 privind înființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, cu modificările ulterioare, instituția a reprezentat o platformă politică, iar în pofida enunțării veniturilor proprii ca sursă de finanțare, încă de la început activitatea instituției a fost finanțată de la bugetul de stat aproape în totalitate,

ținând cont că, prin activitatea sa, Institutul Revoluției Române din Decembrie 1989 s-a dovedit a fi un for ermetic al cărui scop real vizează asigurarea unor poziții publice finanțate din fonduri publice pentru interese personale, iar Institutul Revoluției Române din Decembrie 1989 nu a prezentat o conduită adecvată statutului de instituție publică pe care îl deține în relația cu cetățenii,

în raport cu obiectul de activitate enunțat în cuprinsul legii de funcționare a Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989 se poate constata, în mod obiectiv, faptul că acesta nu a reprezentat în mod real un deziderat al instituției. În fapt, evenimentele organizate de Institutul Revoluției Române din Decembrie 1989 au vizat propagarea în spațiul public a unor interpretări asupra Revoluției Române din 1989 menite să se contrapună cercetărilor aflate în curs, desfășurate de organele de anchetă în «Dosarul Revoluției».

Astfel, întreaga activitate a Institutului Revoluției Române din decembrie 1989 a fost marcată de controverse determinate de dorința conducătorilor instituției de a acredita o anumită viziune asupra evenimentelor din decembrie 1989, contestată sistematic de organizații ale revoluționarilor. Or, contrar rațiunii de funcționare a unei instituții publice, Institutul Revoluției Române din Decembrie 1989 generează tensiuni sociale ori de câte ori subiectul Revoluției Române din 1989 revine în actualitate.

În raport cu modul de organizare și funcționare a Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, constatăm faptul că acesta beneficiază de un regim juridic atipic în structura instituțională a statului român, în condițiile în care specificul acestuia este mai degrabă al unei fundații decât al unei instituții publice. În acest sens evidențiem atribuirea, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.33/2019 pentru modificarea Legii nr.556/2004 privind înființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, a statutului de «instituție publică de specialitate, autonomă», fără a fi definită sau indicată rațiunea unei astfel de reglementări extraordinare.»

42. În avizul Consiliului Legislativ cu referire la actul normativ menționat se precizează, între altele, că „atât în Nota de fundamentare cât și în preambulul proiectului nu sunt prezentate elementele de fapt și de drept din care să reiasă existența unei situații extraordinare care impune adoptarea unor soluții legislative pe calea unei ordonanțe de urgență, în acord cu prevederile art.115 alin.(4) din Constituția României. Existența unei instituții înființate prin lege nu poate constitui, prin ea însăși, o situație extraordinară în sensul prevederilor constituționale menționate mai sus și în raport cu jurisprudența Curții Constituționale în materie, care să justifice desființarea instituției, în lipsa unor

argumente din care să rezulte că nu mai subzistă rațiunea care a stat la baza înființării acesteia. Afirmații precum «instituția a reprezentat o platformă politică al cărui scop real vizează asigurarea unor poziții publice pentru interese personale» și că «evenimentele organizate de Institut au vizat propagarea în spațiul public a unor interpretări asupra Revoluției Române din Decembrie 1989 menite să se contrapună cercetărilor aflate în curs», desfășurare de organele de anchetă în «Dosarul Revoluției», nu ar putea justifica adoptarea soluțiilor legislative propuse și, cu atât mai puțin, nu ar putea constitui justificări ale urgenței adoptării acestora. Existența unor disfuncționalități în desfășurarea activității unei instituții publice impun, eventual, adoptarea unor soluții în scopul eficientizării funcționării acesteia. Totodată, în raport cu prevederile art.115 alin.(4) din Constituția României, conform cărora Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată și ale art.41 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, menționarea doar a necesității emiterii unei ordonanțe de urgență este insuficientă, fiind necesară și prezentarea elementelor de fapt și de drept în susținerea situației extraordinare, a cărei reglementare nu poate fi amânată, impunând recurgerea la această cale de reglementare. Se impune deci o completare a instrumentului de prezentare, precum și a preambulului, în sensul dezvoltării elementelor de fapt și de drept care au determinat promovarea prezentului proiect în regim de urgență, precum și o detaliere a eventualelor efecte negative.»

43. Proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, cuprinzând un articol unic, a fost înregistrat la Camera Deputaților și adoptat tacit ca urmare a împlinirii, în data de 11 martie 2020, a termenului de 30 de zile prevăzut de art.115 alin.(5) din Constituție. Acesta a fost transmis Senatului în data de 23 aprilie 2020, care, în calitate de Cameră decizională, a adoptat Legea pentru respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, cuprinzând, de asemenea, un articol unic. Guvernul a atacat la Curtea Constituțională legea astfel adoptată, invocând încălcarea principiului bicameralismului.

44. Prin Decizia nr.645 din 24 septembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.902 din 5 octombrie 2020, Curtea a respins, ca neîntemeiată, sesizarea de neconstituționalitate și a constatat că Legea pentru respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989 este constituțională în raport cu criticile formulate.

45. La data de 12 octombrie 2020, Președintele României a formulat cerere de reexaminare a legii având obiectul menționat. În cererea de reexaminare s-a arătat, în esență, că „în perioada în care a funcționat - până la desființarea sa prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.91/2019, la data de 31 decembrie 2020 - această instituție nu a acționat în vederea atingerii scopului și misiunii pentru care a fost înființată. Mai mult, nu numai că Institutul nu a reușit să își demonstreze utilitatea, ci a generat, prin activitatea sa și contrar obiectivului său stabilit prin lege, numeroase tensiuni și controverse în spațiul public. Toate aceste aspecte, precum și cele privind unele deficiențe în cheltuirea fondurilor publice denotă că orice demers în vederea menținerii funcționării acestui institut ar fi de natură să afecteze însuși scopul pentru care acesta a fost creat, potrivit legii.” Ca urmare, „soluția adoptată de Parlament în sensul respingerii ordonanței de desființare a Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989 trebuie reanalizată, în condițiile în care acest institut și-a dovedit de-a lungul timpului ineficiența. În acest sens, apreciem că soluția legislativă de aprobare prin lege a Ordonanței de Urgență a Guvernului nr.91/2019 ar fi în total acord cu prerogativele de control parlamentar conferite de legiuitorul constituant Parlamentului, ceea ce implică maximă responsabilitate în analiza activității unor asemenea instituții. Din această perspectivă, decizia de a remedia cheltuirea ineficientă de fonduri publice prin desființarea instituțiilor care nu servesc scopului pentru care acestea au fost create reprezintă nu numai o atitudine consonantă cu rolul conferit Parlamentului prin Legea fundamentală - aceea de organ reprezentativ suprem al poporului român - ci și o probă de atașament al parlamentarilor, în exercitarea mandatului, față de interesele cetățenilor, precum și o dovadă de autentică moralitate.”

46. La data de 10 noiembrie 2020 a fost supusă votului în Camera Deputaților „Legea pentru respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, reexaminată la cererea Președintelui României (PL-x 15/2020)”, conform raportului comun al Comisiei pentru cultură, arte, mijloace de informare în masă și al Comisiei parlamentare a revoluționarilor din Decembrie 1989 (anexa 4), prin care s-a propus plenului adoptarea cu modificări a legii reexaminată, în acord cu solicitările formulate de Președintele României. Nu a fost întrunit numărul de voturi necesar adoptării, conform prevederilor art.76 alin.(1) din Constituție (voturi pentru - 120, voturi împotriva - 136 și abțineri - 24).

47. În ședința din 9 februarie 2021, membrii Comisiei juridice, de numiri, disciplină, imunități și validări a Senatului au analizat Legea și cererea de reexaminare (anexa 6), au hotărât, cu majoritatea voturilor senatorilor prezenți, admiterea obiecțiilor formulate de Președintele României în Cererea de

reexaminare și, în consecință, au adoptat un raport de admitere cu amendamente admise a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, supus spre dezbateră și adoptare plenului Senatului.

48. Cât privește amendamentele aduse în Camera decizională, Curtea constată că privesc titlul și articolul unic ale Ordonanței de urgență a Guvernului, în mod corespunzător transformării legii de respingere în lege de aprobare, precum și modificarea preambulului Ordonanței de urgență „cu șase noi paragrafe”, având următorul cuprins:

„Având în vedere solicitările Comisiei Europene din 23 mai 2018 prin care România a fost avertizată că se află în stadiul unei devieri semnificative de la obiectivul de deficit bugetar pe termen lung (MTO), precum și propunerile transmise Comisiei la data de 15 octombrie 2019, de către Guvernul României prin raportul Ministerului Finanțelor Publice în scopul încadrării în ținta de deficit bugetar pentru 2019 și 2020;

întrucât Comisia Europeană a solicitat României fie să reducă cheltuielile publice, fie să implementeze măsuri pentru majorarea semnificativă și rapidă a veniturilor, ajustările structurale totale solicitate de executivul european fiind de 1,7% din PIB în 2019 și de 1,95% din PIB în 2020.

întrucât ultima rectificare bugetară pentru anul 2019 prevede o diminuare a veniturilor publice de peste 18 miliarde de lei și un deficit de 4,3% din PIB, Guvernul are în vedere cu prioritate și de urgență, reducerea cheltuielilor publice pentru anul 2020 inclusiv prin desființarea sau reorganizarea mai multor instituții publice, pentru a se încadra în ținta de deficit bugetar și a evita declanșarea procedurii de deficit excesiv împotriva României.

înființat în data de 17 decembrie 2004, ca instituție publică de specialitate, autonomă, de interes național, cu personalitate juridică, finanțat din venituri proprii și subvenții acordate de la bugetul de stat, prin bugetul Senatului, Institutul Revoluției Române din Decembrie 1989 nu a acționat în vederea atingerii scopului și misiunii pentru care a fost înființat și finanțat din banii cetățenilor, nu și-a demonstrat utilitatea și a generat, prin activitatea sa, numeroase tensiuni și controverse în spațiul public.

Guvernul și-a asumat prin programul de guvernare decizia de a remedia cheltuirea ineficientă de fonduri publice inclusiv prin desființarea instituțiilor și agențiilor guvernamentale care nu servesc scopului pentru care acestea au fost create, iar desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989 reprezintă o măsură necesară și urgentă pentru remedierea deficiențelor în cheltuirea fondurilor publice.

Parlamentul constată că actul normativ supus aprobării este unul în executare, motivele și urgența care au determinat desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, prin ordonanța de urgență, subsistă, iar patrimoniul institutului desființat se preia de către Institutul de Investigare a Crimelor Comunismului și Memoria Exilului Românesc, în baza Hotărârii de Guvern nr.83/2020 privind stabilirea destinației patrimoniului fostului Institut al Revoluției Române din Decembrie 1989”.

49. Amendamentele propuse sunt motivate prin raportare la observațiile din avizul Consiliului Legislativ nr.1057 din 21 decembrie 2019, arătându-se că, față de acest aviz, „se impune deci o completare a instrumentului de prezentare, precum și a preambulului, în sensul dezvoltării elementelor de fapt și de drept care au determinat promovarea prezentului proiect în regim de urgență, precum și o detaliere a eventualelor efecte negative.” În consecință, Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989 cuprinde un articol unic, în sensul aprobării actului normativ menționat și completării preambulului său ”cu șase noi paragrafe”.

50. **Examinând criticile de neconstituționalitate formulate**, Curtea constată că acestea vizează, în esență, neconstituționalitatea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, din perspectiva încălcării principiului stabilității și predictibilității legilor specifice statului de drept, a principiului separației și echilibrului puterilor în stat, a obligației respectării Constituției [art.1 alin.(3)-(5) din Constituție], precum și a neîntrunirii condițiilor referitoare la urgență și situația extraordinară, prevăzute de art.115 alin.(4) din Constituție, respectiv neconstituționalitatea legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019, din perspectiva completării preambulului ordonanței de urgență a Guvernului de către Parlament, în Camera decizională, sens în care se invocă încălcarea principiului bicameralismului.

51. Pornind de la obiectul sesizării, Curtea reține, mai întâi, că, potrivit jurisprudenței sale constante, ordonanțele Guvernului aprobate de Parlament prin lege, în conformitate cu prevederile art.115 alin.(7) din Constituție, încetează să mai fie acte normative de sine stătătoare și devin, ca efect al aprobării de către autoritatea legiuitoare, acte normative cu caracter de lege, chiar dacă, din rațiuni de tehnică legislativă, alături de datele legii de aprobare, conservă și elementele de identificare atribuite la adoptarea lor de către Guvern (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.95 din 8 februarie 2006,

publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.177 din 23 februarie 2006, sau Decizia nr.1.039 din 9 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.582 din 21 august 2009).

52. Curtea este competentă să analizeze în cadrul controlului de constituționalitate *a priori* ce privește legea de aprobare însăși îndeplinirea de către ordonanța de urgență aprobată a condițiilor prevăzute de art.115 alin.(4) și (6) din Constituție (în acest sens, cu titlu exemplificativ, se rețin Decizia nr.584 din 13 iunie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.457 din 6 iulie 2007, Decizia nr.421 din 9 mai 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.367 din 30 mai 2007, Decizia nr.919 din 6 iulie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.504 din 15 iulie 2011, Decizia nr.1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.905 din 20 decembrie 2011, sau Decizia nr.55 din 5 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.136 din 25 februarie 2014, Decizia nr.237 din 3 iunie 2020, precitată, paragraful 44).

53. În cadrul controlului de constituționalitate *a priori* exercitat asupra legilor de aprobare a ordonanțelor, se poate contesta și, implicit, Curtea poate efectua controlul atât asupra aspectelor de constituționalitate extrinsecă, cât și a celor de constituționalitate intrinsecă privind ordonanța astfel aprobată [Decizia nr.214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.435 din 3 iunie 2019, paragraful 25], așadar asupra tuturor condițiilor impuse de art.115 – *Delegarea legislativă*, în privința adoptării ordonanțelor de urgență ale Guvernului.

54. Față de aceste considerente, Curtea va examina cu prioritate criticile vizând Ordonanța de urgență a Guvernului nr.91/2019, cu atât mai mult cu cât și susținerile referitoare la legea de aprobare a ordonanței de urgență a Guvernului pornesc tot de la premisa unor vicii de neconstituționalitate ale actului adoptat de Guvern, „complinite” de Senat cu prilejul aprobării Ordonanței de urgență.

55. Din această perspectivă, nu pot fi reținute afirmațiile din punctele de vedere care încearcă să acrediteze ideea că, prin criticile formulate de autorii sesizării, s-ar depăși limitele reexaminării. Câtă vreme, ca urmare a cererii de reexaminare formulate de Președintele României, legea de respingere a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 a fost transformată în lege de aprobare, criticile formulate cu privire la ordonanța de urgență (devenită lege ca efect al aprobării) se încadrează în limitele reexaminării, întrucât privesc chiar legea adoptată ca urmare a cererii de reexaminare. Acceptarea tezei contrare ar avea semnificația „acoperirii” indirecte a viciilor unei ordonanțe de urgență a Guvernului ca efect al cererii de reexaminare formulată de Președintele României, consecință inacceptabilă din punct de vedere constituțional. Cât privește sesizarea Curții Constituționale și pronunțarea Deciziei nr.645 din 24 septembrie 2020, precitată, se constată că privește Legea **pentru respingerea** Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, **iar nu legea de aprobare** a aceleiași ordonanțe de urgență a Guvernului. Dat fiind obiectul sesizării în acea cauză (o lege de respingere a unei ordonanțe de urgență), nu s-au invocat critici de neconstituționalitate cu privire la actul respins, adică Ordonanța de urgență a Guvernului nr.91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989. Ca urmare, nici sub acest aspect nu sunt incidente limite ale controlului de constituționalitate după reexaminare.

56. În ceea ce privește condițiile prevăzute de dispozițiile art.115 alin.(4) din Constituție invocate în motivarea criticilor analizate, Curtea reține că, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale (de exemplu, Decizia nr.255 din 11 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.511 din 16 iunie 2005, sau Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.181 din 14 martie 2017), Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ: existența unei situații extraordinare; reglementarea acesteia să nu poată fi amânată și urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.

57. În ceea ce privește „situațiile extraordinare”, Curtea a statuat că acestea exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr.83 din 19 mai 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.211 din 8 iunie 1998). De asemenea, potrivit Deciziei nr.258 din 14 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.341 din 17 aprilie 2006, „inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare [...] constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență [...]. A decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art.115 din Constituție privind delegarea legislativă și a lăsa libertate Guvernului să adopte în regim de urgență acte normative cu putere de lege, oricând și - ținând seama de împrejurarea că prin ordonanță de urgență se poate reglementa și în materii care fac obiectul legilor organice - în orice domeniu” (a se vedea și Decizia nr.366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.644 din 2 septembrie 2014). Așa fiind, pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența

unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public. Cu prilejul pronunțării Deciziei nr.255 din 11 mai 2005, precitată, Curtea a reținut că „invocarea elementului de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinată a urgenței, ceea ce, implicit, îl convertește în situație extraordinară, impune concluzia că aceasta nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi [...]”

58. Din analiza jurisprudenței menționate rezultă că numai existența unor elemente cu caracter obiectiv, care nu au putut fi prevăzute, poate determina apariția unei situații a cărei reglementare se impune cu celeritate. Constatarea acestor elemente se realizează de Guvern, care este obligat să motiveze intervenția sa în preambulul actului normativ adoptat. Prin urmare, așa cum Curtea a reținut în jurisprudența sa, „oportunitatea legiferării se limitează la decizia de a adopta actul normativ sau de a nu adopta, de a avea o conduită activă sau pasivă, în condițiile în care sunt demonstrate elementele cu caracter obiectiv, cuantificabil, prevăzute de art.115 alin.(4) din Constituție. Cu alte cuvinte, decizia legiferării aparține în exclusivitate legiuitorului delegat, care, dacă hotărăște reglementarea unei anumite situații juridice, are obligația de a se conforma exigențelor constituționale” (a se vedea în acest sens Decizia nr.68 din 27 februarie 2017, precitată, paragraful 87, precum și Decizia nr.237 din 3 iunie 2020, precitată, paragraful 47).

59. Analizând, din perspectiva acestei interpretări constante a dispozițiilor art.115 alin.(4) din Constituție, ordonanța de urgență a Guvernului criticată în prezenta cauză, Curtea constată că în preambulul acesteia sunt invocate o serie de aspecte precum „irelevanța” activității Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989, faptul că acesta a reprezentat „o platformă politică”, obiectul declarat „nu a reprezentat în mod real un deziderat al instituției”, activitatea sa a fost „marcată de controversă”, regimul juridic „atipic în structura instituțională a statului român”, necesitatea eliminării gravelor „disfuncționalități în modul de funcționare a instituțiilor publice, de a evita incidente sociale și a opri urgent cheltuirea de fonduri publice care nu servesc interesului public”. Or, așa cum observă și Consiliul Legislativ în avizul dat în cauză, aceste elemente nu pot fi subsumate conceptului de „situație extraordinară”, în sensul textului constituțional de referință, respectiv situație cu un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, și au un caracter obiectiv, în sensul că existența lor nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public.

60. Practic, în cuprinsul preambulului, Guvernul nu justifică adoptarea actului normativ criticat în regimul derogator prevăzut de art.115 alin.(4) din Constituție, ci se limitează la a expune argumente care demonstrează necesitatea reglementării. Or, disfuncționalitățile în activitatea unei instituții, caracterul său controversat sau pur și simplu lipsa utilității din punctul de vedere al interesului public pot justifica o măsură de desființare, însă nu pe calea ordonanței de urgență a Guvernului, al cărei regim este unul strict reglementat de Constituție.

61. Față de considerentele enunțate, Curtea constată că sunt întemeiate criticile de neconstituționalitate formulate în raport cu prevederile art.115 alin.(4) din Constituție. Intervenția ulterioară a Senatului în sensul „completării” preambulului ordonanței de urgență nu face decât să confirme faptul că, și în opinia forului legiuitor, motivarea ordonanței de urgență este deficitară în raport cu art.115 alin.(4) din Constituție, adică actul aprobat prin lege era *ab initio* viciat din punctul de vedere al exigențelor constituționale. Se observă, în acest sens, că Senatul a procedat la completarea substanțială a preambulului ordonanței de urgență, motivând, în esență, că în acest mod răspunde deficienței sesizate de Consiliul Legislativ în privința ordonanței de urgență a Guvernului.

62. Or, constatarea situației extraordinare și a urgenței reglementării se realizează de emitentul actului, la momentul adoptării acestuia, adică de către Guvern, care este obligat să motiveze intervenția sa în preambulul actului normativ adoptat. Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative stabilește în acest sens în art.43 alin.(3) că „*La ordonanțele de urgență preambulul este obligatoriu și cuprinde prezentarea elementelor de fapt și de drept ale situației extraordinare ce impune recurgera la această cale de reglementare*”. Ulterior, în procedura de examinare a legii de aprobare a ordonanței de urgență a Guvernului, Parlamentul are deplina competență de a verifica respectarea condițiilor de constituționalitate și oportunitate a reglementării Guvernului, așadar inclusiv dacă subzistă urgența și situația extraordinară în sensul art.115 alin.(4) din Constituție la data adoptării ordonanței de urgență, dar nu se poate substitui Guvernului în sensul identificării, ulterior adoptării actului normativ delegat, a unor motive în acest sens. Nimic nu împiedică Parlamentul ca, în situația în care apreciază că soluția legislativă promovată de Guvern este oportună (sens în care sunt, de altfel, completările aduse preambulului Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989), să promoveze o lege cu acest conținut, cu respectarea cadrului constituțional incident.

63. În concluzie, deficiența constatată în privința existenței și a motivării urgenței și a situației extraordinare cu prilejul adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989 nu poate fi complinită de către Parlament. Dimpotrivă, conform jurisprudenței constante a Curții Constituționale, viciul de neconstituționalitate extrinsec ce privește adoptarea ordonanței de urgență determină întotdeauna neconstituționalitatea legii de aprobare a acesteia, în ansamblu [Decizia nr.412 din 20 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.570 din 11 iulie 2019, paragraful 45]; viciul de neconstituționalitate al unei ordonanțe simple sau ordonanțe de urgență emise de Guvern nu poate fi acoperit prin aprobarea de către Parlament a ordonanței respective. Legea care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăși neconstituțională (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.584 din 13 iunie 2007, Decizia nr.421 din 9 mai 2007, Decizia nr.1.008 din 7 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.507 din 23 iulie 2009, Decizia nr.738 din 19 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.690 din 8 octombrie 2012, sau Decizia nr.55 din 5 februarie 2014).

64. În concordanță cu jurisprudența Curții Constituționale, având în vedere neconstituționalitatea extrinsecă astfel constatată, care determină deopotrivă neconstituționalitatea ordonanței de urgență, precum și a legii de aprobare a acesteia, în ansamblul său, nu mai este cazul să se examineze celelalte critici de neconstituționalitate (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr.82 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.33 din 16 ianuarie 2009, Decizia nr.355 din 23 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.652 din 26 iulie 2018, Decizia nr.76 din 30 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.217 din 20 martie 2019, Decizia nr.249 din 19 aprilie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.456 din 31 mai 2018, paragraful 59, Decizia nr.58 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.205 din 13 martie 2020, paragraful 62).

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de un număr de 33 senatori aparținând Grupului parlamentar al Partidului Social Democrat din Senat și constată că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.91/2019 privind desființarea Institutului Revoluției Române din Decembrie 1989 sunt neconstituționale, în ansamblul lor.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința din data de 24 martie 2021.