

12 Noiembrie 2018

Președintele României, domnul Klaus Iohannis, a trimis Curții Constituționale, luni, 12 noiembrie a.c., o sesizare de neconstituționalitate asupra Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului.

Vă prezentăm textul integral al sesizării:

București, 12 noiembrie 2018

Domnului VALER DORNEANU
PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului

Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului a fost transmisă de Parlament spre promulgare Președintelui României în de data de 24 octombrie 2018. Apreciem că această lege a fost adoptată cu nerespectarea prevederilor constituționale ale art. 75 alin. (2) coroborate cu cele ale art. 61 alin. (2), precum și cu cele ale art. 147 alin. (4), iar prin conținutul său, actul normativ are prevederi care sunt contrare dispozițiilor constituționale consacrate prin art. 1 alin. (5), art. 16 alin. (1), precum și prin art. 138 alin. (5) coroborat cu art. 111 alin. (1), potrivit argumentelor ce urmează a fi prezentate în continuare.

A. Motive de neconstituționalitate extrinsecă

Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului a fost adoptată de Camera Deputaților cu încălcarea prevederilor art. 75 alin. (2) coroborate cu cele ale art. 61 alin. (2), precum și cu cele ale art. 147 alin. (4) din Constituție

Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, dedusă controlului de constituționalitate, a fost adoptată de Camera Deputaților, ca primă Cameră competentă, în ședința din data de 13 iunie 2018. Considerăm că această lege a fost adoptată cu încălcarea prevederilor art. 75 alin. (2), fiind dezbătută și adoptată de prima Cameră sesizată cu depășirea termenului constituțional stabilit la 60 de zile.

Inițiativa legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, precum și pentru modificarea art. 16 alin. (3) din Legea nr. 8/2016 privind înființarea mecanismelor prevăzute de Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, aparținând unui număr de 2 deputați și 1 senator, a fost depusă la Camera Deputaților pentru dezbateră și adoptare la data de 27 decembrie 2017 (înregistrată sub nr. BPI.780/27-12-2017).

În conformitate cu dispozițiile art. 111 alin. (1) din Constituție, Biroul permanent al Camerei Deputaților, în ședința din data de 1 februarie 2018, a transmis propunerea legislativă menționată Guvernului, în vederea formulării unui punct de vedere. De asemenea, în conformitate cu prevederile art. 92 alin. (3) din Regulament, Biroul permanent a stabilit și termenul până la care să fie transmis acest punct de vedere, respectiv data de 26 februarie 2018. Precizăm că Guvernul a transmis punctul de vedere la data de 18 mai 2018 (nr. 6403/18.05.2018).

În conformitate cu dispozițiile art. 92 alin. (5) din Regulamentul Camerei Deputaților, legea criticată a fost prezentată în ședința Biroului permanent al Camerei Deputaților din data de 5 martie 2018 (Plx nr. 1/2018), fiind transmisă comisiilor competente, în vederea elaborării avizelor și a raportului.

Potrivit art. 75 alin. (2) din Constituție: „Prima Cameră sesizată se pronunță în termen de 45 de zile. Pentru coduri și alte legi de complexitate deosebită, termenul este de 60 de zile. În cazul depășirii acestor termene se consideră că proiectele de legi sau propunerile legislative au fost adoptate”. Astfel, Constituția instituie o prezumție absolută, în virtutea căreia o inițiativă legislativă, chiar dacă nu a fost adoptată de o Cameră, se consideră adoptată prin simpla trecere a timpului. Prezumția se bazează pe o presupusă acceptare tacită a propunerii legislative și pe lipsa obiecțiilor primei Camere sesizate.

Termenul de 45 de zile, respectiv de 60 de zile prevăzut la art. 75 alin. (2) din Legea fundamentală este un termen care privește raporturile constituționale dintre autoritățile publice, respectiv raporturile dintre cele două Camere ale Parlamentului, pe de o parte, și între acestea și Guvern, pe de altă parte. La împlinirea acestuia, dreptul și, totodată, obligația primei Camere competente să dezbată o inițiativă legislativă încetează, legea considerându-se adoptată în forma depusă de inițiator. Ca efect al împlinirii acestui termen se naște dreptul Camerei decizionale de a se pronunța asupra inițiativei adoptate în condițiile art. 75 alin. (2) și de a decide definitiv. De asemenea, împlinirea acestui termen are consecința imposibilității membrilor primei Camere competente de a mai formula amendamente, dincolo de acest interval de timp stabilit de Constituție propunerile parlamentarilor sau ale comisiilor nemaifiind admisibile. Aceeași este și consecința pentru Guvern care, dincolo de acest termen nu mai poate formula și depune amendamente cu privire la legea respectivă în cadrul primei Camere sesizate, nu mai poate solicita dezbaterea acesteia în procedură de urgență sau înscrierea ei cu prioritate pe ordinea de zi, toate aceste drepturi putând fi exercitate de Guvern doar în cadrul Camerei decizionale.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că „termenele care privesc desfășurarea raporturilor constituționale dintre autoritățile publice, (...) în măsura în care nu se prevede altfel în mod expres, nu se calculează pe zile libere.” (Decizia nr. 233/1999). Totodată, în Decizia nr. 89/2010 Curtea a reținut că dispozițiile art. 101 din Codul de procedură civilă – potrivit cărora „termenele se înțeleg pe zile libere, neintrând în socoteală nici ziua când a început, nici ziua când s-a sfârșit termenul” – nu sunt aplicabile în dreptul public, supus regulii în virtutea căreia termenele, în acest domeniu, se calculează pe zile calendaristice, în sensul că se include în termen și ziua în care el începe să curgă și ziua când se împlinește.

Dispozițiile art. 75 alin. (2) din Constituție nu prevăd un anumit mod de calcul al acestor termene pe care prima Cameră competentă le are la dispoziție pentru a se pronunța asupra unei inițiative legislative. În absența oricăror prevederi constituționale exprese, considerăm că – fiind termene ce privesc desfășurarea raporturilor constituționale dintre autoritățile publice, deci de drept public – acestea urmează regula stabilită de jurisprudența constantă din ultimii 20 ani a Curții Constituționale și se calculează pe zile calendaristice. Din interpretarea sistematică a dispozițiilor constituționale ale art. 75 alin. (2) și ale art. 66, considerăm că singura ipoteză în care termenele de adoptare tacită ar putea fi suspendate este aceea a perioadei dintre sesiunile parlamentare ordinare, în condițiile în care

nu s-a cerut întrunirea în sesiune extraordinară. Normele constituționale trebuie să fie interpretate în sensul de a produce efecte, scopul urmărit de legiuitorul constituant derivat fiind acela de a crea pentru Camera de reflecție posibilitatea de a se pronunța într-un termen rezonabil. Or, sistemul constituțional român instituie regula sesiunilor periodice și nu a celor permanente. Prin urmare, între cele două perioade prevăzute la art. 66 alin. (1) din Constituție pentru cele două sesiuni ordinare, în absența unei cereri de convocare a unei sesiuni extraordinare, termenele prevăzute la art. 75 alin. (2) din Constituție trebuie considerate suspendate.

Totodată, fiind pe tărâmul dreptului public, la calculul termenului de 45, respectiv 60 de zile urmează să se includă în termen și ziua în care el începe să curgă și ziua când se împlinește.

Orice altă interpretare este de natură să conducă la moduri de calcul diferite ale altor termene constituționale ce privesc raporturile constituționale dintre autoritățile publice (termenul de promulgare, termenul de sesizare a Curții Constituționale, termenul în care se poate organiza referendumul de revizuire a Constituției etc.), ceea ce generează impredictibilitate și lipsă de transparență cu privire la împlinirea acestor termene, în general, și a celor prevăzute la art. 75 alin. (2), în special; în plus, orice altă interpretare ar însemna o adăugare la textul constituțional.

Impredictibilitatea și lipsa de transparență cu privire la împlinirea termenelor prevăzute la art. 75 alin. (2) este întărită și de faptul că în prezent, potrivit regulamentelor parlamentare termenele constituționale de adoptare tacită se socotesc în mod diferit la Camera Deputaților față de Senat, aspect ce este de natură să contravină și art. 1 alin. (5), în ceea ce privește supremația Constituției. Potrivit art. 113 din Regulamentul Camerei Deputaților: „(1) În temeiul art. 75 alin. (1) și (2) din Constituția României, republicată, Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, se pronunță asupra proiectului de lege sau a propunerii legislative în termen de 45 de zile de la data prezentării la Biroul permanent. Fac excepție codurile și legile de complexitate deosebită, asupra cărora se pronunță în termen de 60 de zile de la data prezentării la Biroul permanent și ordonanțele de urgență, pentru care termenul este de 30 de zile de la data depunerii acestora la Camera Deputaților. (1^a) În cazul propunerilor legislative care sunt depuse la Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, termenele aferente procesului legislativ curg de la data înregistrării la Biroul permanent însoțite de avizele solicitate și se socotesc luând în calcul 4 zile pe săptămână, cu excepția sărbătorilor legale. (2) La data expirării termenelor prevăzute la alin. (1) proiectele de legi sau propunerile legislative se consideră adoptate de Camera Deputaților și se trimit Senatului sub semnătura președintelui Camerei

Deputaților”. Totodată, potrivit art. 119 din Regulamentul Senatului: „Pentru termenele procedurale ale procesului legislativ se iau în calcul numai zilele în care Senatul lucrează în plen sau în comisii permanente”.

Așadar, regulamentele parlamentare ale celor două Camere cuprind dispoziții diferite cu privire la modul de calcul al aceluiași termen constituțional prevăzute la art. 75 alin. (2). Astfel, dispozițiile art. 113 alin. (1¹) din Regulamentul Camerei Deputaților stabilesc că aceste termene se calculează luând în calcul 4 zile pe săptămână, cu excepția sărbătorilor legale, în timp ce art. 119 din Regulamentul Senatului prevede că la calculul acestor termene se au în vedere numai zilele în care Senatul lucrează în plen și în comisii. Desigur, în cadrul autonomiei de care beneficiază, Camerele sunt libere să își stabilească programul de lucru așa cum consideră, dimensionându-l în funcție de multiple variabile. Programul de lucru în plen și în comisii nu este cunoscut la începutul unei sesiuni, uneori acesta putând să suporte modificări chiar în cursul unei săptămâni de lucru.

Însă, extinderea aplicării unor dispoziții regulamentare diferite și în ceea ce privește modul de calcul al termenelor prevăzute la art. 75 alin. (2) din Constituție pune în pericol securitatea raporturilor juridice în materie de legiferare. Așa cum a reținut și Curtea Constituțională în jurisprudența sa, autonomia regulamentară dă dreptul Camerelor Parlamentului de a dispune cu privire la propria organizare și procedurile de desfășurare a lucrărilor parlamentare, însă aceasta nu poate fi exercitată în mod discreționar, abuziv, cu încălcarea atribuțiilor constituționale ale Parlamentului sau a normelor imperative privind procedura parlamentară; normele regulamentare reprezintă instrumentele juridice care permit desfășurarea activităților parlamentare în scopul îndeplinirii atribuțiilor constituționale ale forului legislativ și trebuie interpretate și aplicate cu bună-credință și în spiritul loialității față de Legea fundamentală (Decizia nr. 209/2012).

În consecință, fiind termene de drept public, ce vizează desfășurarea raporturilor constituționale dintre cele două Camere ale Parlamentului, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale, termenele prevăzute la art. 75 alin. (2) din Constituție se calculează calendaristic, această interpretare unitară fiind singura de natură să confere efectivitate normelor constituționale menționate, asigurând, pe de o parte, respectarea principiului transparenței activității parlamentare, iar pe de altă parte, predictibilitate în aplicarea normelor constituționale și în derularea procesului de legiferare.

Momentul de la care încep să curgă termenele prevăzute la art. 75 alin. (2) din Constituție este reglementat asemănător în regulamentele celor două Camere ale Parlamentului. Astfel, potrivit art.

113 alin. (1¹) din Regulamentul Camerei Deputaților, în cazul propunerilor legislative care sunt depuse la Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, termenele aferente procesului legislativ curg de la data înregistrării la Biroul permanent însoțite de avizele solicitate, iar potrivit art. 118 din Regulamentul Senatului: „Pentru propunerile legislative termenele de legiferare curg de la data înregistrării acestora la Biroul permanent, însoțite de avizele necesare”.

Totodată, potrivit art. 92 din Regulamentul Camerei Deputaților: „Art. 92. - (1) În exercițiul dreptului de inițiativă legislativă, Guvernul înaintează Camerei proiecte de legi. Deputații, senatorii și cetățenii prevăzuți la art. 74 din Constituția României, republicată, pot prezenta Camerei Deputaților propunerile legislative. Acestea trebuie să fie însoțite de o expunere de motive și redactate în forma cerută pentru proiectele de legi. (2) Deputații pot prezenta și proiecte de hotărâri ale Camerei Deputaților. (3) În cazul propunerilor legislative depuse în condițiile alin. (1), președintele Biroului permanent solicită avizul Consiliului Legislativ și punctul de vedere sau informarea, după caz, a Guvernului, care trebuie depuse în maximum 15 zile de la data solicitării. Punctul de vedere al Guvernului poate conține și amendamente. (4) În cazul propunerilor legislative depuse în condițiile alin. (1), care implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, președintele Camerei Deputaților va solicita în mod obligatoriu o informare din partea Guvernului, în condițiile art. 111 din Constituția României, republicată, în același termen de 15 zile. (5) În cazul în care Consiliul Legislativ sau Guvernul nu transmite, în termen de 15 zile de la solicitare, avizul, punctul de vedere sau informarea, după caz, Biroul permanent va stabili comisia sesizată în fond, comisiile de aviz, termenul de depunere a raportului pentru propunerea legislativă respectivă, trimițând proiectul pentru dezbateră și întocmirea raportului.”

De asemenea, potrivit art. 113 din Regulamentul Camerei Deputaților: „(1) În temeiul art. 75 alin. (1) și (2) din Constituția României, republicată, Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, se pronunță asupra proiectului de lege sau a propunerii legislative în termen de 45 de zile de la data prezentării la Biroul permanent. Fac excepție codurile și legile de complexitate deosebită, asupra cărora se pronunță în termen de 60 de zile de la data prezentării la Biroul permanent și ordonanțele de urgență, pentru care termenul este de 30 de zile de la data depunerii acestora la Camera Deputaților. (1¹) În cazul propunerilor legislative care sunt depuse la Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, termenele aferente procesului legislativ curg de la data înregistrării la Biroul permanent însoțite de avizele solicitate și se socotesc luând în calcul 4 zile pe săptămână, cu excepția

sărbătorilor legale. (2) La data expirării termenelor prevăzute la alin. (1) proiectele de legi sau propunerile legislative se consideră adoptate de Camera Deputaților și se trimit Senatului sub semnătura președintelui Camerei Deputaților”.

Din interpretarea sistematică a dispozițiilor art. 92 alin. (1) - (5) și ale art. 113 din Regulamentul Camerei Deputaților rezultă că, pentru propunerile legislative înregistrate la Camerei Deputaților ca primă Cameră sesizată:

- termenele prevăzute la art. 75 alin. (2) din Constituție curg de la data înregistrării la Biroul permanent însoțite de avizele solicitate; astfel, ca urmare a aplicării dispozițiilor art. 92 alin. (5) coroborat cu art. 113 alin. (1^a) din Regulamentul Camerei Deputaților, o inițiativă pentru care a început să curgă termenul prevăzut la art. 75 alin. (2) din Constituție va avea întotdeauna un număr de înregistrare identificat cu inițiala Plx., urmată de un număr (numărul de înregistrare la Biroul permanent) și un an; spre deosebire de aceste propuneri legislative, inițiativele care nu se încadrează pe ipoteza normativă și procedurală de la art. 113 alin. (1^a) din Regulamentul Camerei Deputaților, ci pe cea de la art. 92 alin. (3) și alin. (4) din Regulament - și pentru care termenul prevăzut la art. 75 alin. (2) din Constituție nu a început să curgă - sunt identificate cu inițialele BPI., urmate de un număr și o dată, care sunt întotdeauna diferite de cele ale celor identificate prin Plx.;

- Biroul permanent este cel abilitat să stabilească termenele atât pentru organismele avizatoare, cât și pentru comisiile permanente sesizate în fond; la împlinirea acestor termene, Biroul permanent nu este obligat să aștepte primirea acestor avize sau puncte de vedere, fiind de principiu statuat prin jurisprudența Curții Constituționale că Parlamentul nu poate fi ținut în realizarea activității de legiferare de faptul că una sau alta dintre autoritățile sau instituțiile publice cu competențe de avizare nu trimit sau transmit cu întârziere un punct de vedere solicitat de una sau alta dintre Camere; din această perspectivă, transmiterea de către Guvern cu întârziere a punctului său de vedere nu poate ține în loc o Cameră în dezbaterăa unei inițiative legislative, întrucât în conformitate cu dispozițiile art. 111 alin. (1) din Constituție, obligația constituțională este în sensul solicitării informării Guvernului și nu a obligativității existenței punctului de vedere al Guvernului.

Din informațiile publice înscrise pe fișa ce corespunde parcursului legislativ la Camera Deputaților a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului rezultă că:

- în cadrul ședinței sale din 1 februarie 2018, Biroul permanent al Camerei Deputaților înregistrează inițiativa legislativă sub nr. Plx 1/2018 și, totodată, solicită punct de vedere de la Guvern și Consiliul Legislativ, cu termen 26.02.2018, precum și de la Consiliul Economic și Social, cu termen 15.02.2018;

- în cadrul ședinței sale din 5 martie 2018, legea criticată a fost prezentată în Biroul permanent al Camerei Deputaților, care - în absența punctului de vedere al Guvernului, dar având avizul Consiliul Legislativ și pe cel al Consiliului Economic și Social, în conformitate cu dispozițiilor art. 92 alin. (5) din Regulament - a sesizat comisiile permanente în vederea elaborării avizelor și, respectiv, a raportului.

Așadar, dispozițiile art. 92 alin. (1)-(5) și ale art. 113 alin. (1¹) din Regulament, semnifică data de la care începe să curgă termenul de 60 de zile prevăzut de art. 75 alin. (2) din Constituție pentru legea dedusă controlului de constituționalitate. Această concluzie este întărită și de faptul că, din aceleași informații publice cuprinse în fișa inițiativei legislative deduse controlului de constituționalitate, ulterior ședinței din 5.03.2018, nu a mai existat o altă ședință a Biroului permanent al Camerei Deputaților în cadrul căreia această propunere legislativă să fie prezentată în sensul art. 113 alin. (1¹) din Regulament.

Prin urmare, în ceea ce privește Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului termenul prevăzut de art. 75 alin. (2) din Constituție a început să curgă la data de 5.03.2018, termenul inițial de adoptare tacită fiind de 45 de zile, care a început să curgă de la această dată. În opinia noastră, calculând acest termen în acord cu jurisprudența constituțională, respectiv pe zile calendaristice, acest termen s-a împlinit la data de 18 aprilie 2018.

Ca atare, la data de 14.05.2018 nu mai putea fi modificat termenul de adoptare tacită prin prelungirea lui la 60 de zile, întrucât acesta expirase. De altfel, la această dată se împlinise chiar și termenul maxim constituțional de 60 de zile în care Camera Deputaților ar fi putut să se pronunțe asupra legii criticate în calitate de primă Cameră sesizată (3 mai 2018). Astfel, indiferent de termenul constituțional considerat a fi aplicabil, sancțiunea prevăzută la art. 75 alin. (2) teza a II-a din Constituție intervenise, fie la data de 18 aprilie 2018, fie la cea de 3 mai 2018, iar legea criticată trebuia transmisă Camerei decizionale în forma inițiatorului, ca adoptată tacit. Or, prin continuarea procedurii parlamentare după împlinirea termenului de adoptare tacită și prin adoptarea legii de către

Camera Deputaților în calitate de primă Cameră competentă în data de 13 iunie 2018, într-o altă formă decât cea a inițiatorului și amendată substanțial, legea criticată a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 75 alin. (2) coroborate cu cele ale art. 61 alin. (2) din Constituție. În conformitate cu prevederile constituționale menționate, obligația Camerei Deputaților după împlinirea termenului constituțional era să considere legea adoptată tacit și să o transmită Senatului pentru continuarea procedurii legislative. După împlinirea acestui termen, nici Camera Deputaților în ansamblul său și nicio altă structură de lucru sau de conducere nu ar mai fi putut formula amendamente și nu ar mai fi putut înscrie legea pe ordinea de zi. Procedând în acest mod, dezbateră și adoptarea de către Camera Deputaților a legii criticate în ședința din 13 iunie 2018 s-a realizat și cu încălcarea prevederilor art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală în ceea ce privește modul de calcul al termenelor referitoare la desfășurarea raporturilor constituționale între autoritățile publice. Prin urmare, considerăm că, începând cu data de 18 aprilie 2018, legea dedusă controlului de constituționalitate este adoptată tacit, iar orice amendare, dezbateră sau adoptare ulterioară acestei date asupra acestei legi este efectuată cu nerespectarea Constituției.

B. Motive de neconstituționalitate intrinsecă

I. Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului încalcă prevederile art. 1 alin. (5) și ale art. 16 alin. (1) din Constituție

1. La Art. I pct. 8 din legea supusă controlului de constituționalitate se stabilește că Avocatul Poporului, precum și persoanele care au exercitat funcția de Avocat al Poporului, la data pensionării sau recalculării pensiei anterior acordate, beneficiază de pensie stabilită și calculată conform art. 71 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale. Precizăm că art. 71 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 prevede faptul că judecătorii Curții Constituționale, la data pensionării sau recalculării pensiilor anterior stabilite, beneficiază de pensie de serviciu egală cu 80% din indemnizația lor brută lunară. Pensia astfel stabilită se actualizează în raport cu indemnizația judecătorilor Curții Constituționale și se impozitează potrivit legii. Așadar, legiuitorul a instituit o pensie specială pentru judecătorii Curții Constituționale, în quantum variabil, fără să se refere și la cei care au exercitat în trecut funcția de judecător la instanța constituțională.

Spre deosebire de pensia stabilită pentru judecătorii Curții Constituționale, legea criticată acordă pensie specială atât pentru Avocatul Poporului în funcție, cât și pentru persoanele care au exercitat în

trecut această funcție, fiind neclar dacă acest drept se cuvine inclusiv persoanelor care au deținut funcția de Avocat al Poporului și au pierdut această calitate datorită revocării lor din funcție de către Parlament ca urmare a încălcării Constituției și a legilor, în condițiile stabilite de lege.

Totodată, la art. I pct. 9 din legea criticată se prevede că pensia de serviciu a Avocatului Poporului se actualizează în raport cu indemnizația judecătorilor Curții Constituționale și se impozitează conform legii. Analizând aceste dispoziții în coroborare cu cele prevăzute la art. I pct. 8 referitoare la stabilirea și calculul pensiei de serviciu al Avocatului Poporului, considerăm că textele sunt neclare în ceea ce privește cuantumul pensiei rezultate, întrucât nu reiese dacă aceasta se va stabili și se va actualiza în raport cu indemnizația Avocatului Poporului sau cu indemnizația judecătorilor Curții Constituționale. În atare condiții, rezultă că art. I pct. 8 și pct. 9 din legea criticată sunt neclare în ceea ce privește condițiile și procedura de stabilire a pensiei Avocatului Poporului prin raportare la condițiile și procedura de stabilire a pensiei judecătorilor Curții Constituționale și, prin urmare, contravin cerințelor de claritate și previzibilitate instituite prin art. 1 alin. (5) din Constituție.

Precizăm că argumentele de mai sus se aplică în mod corespunzător și pentru dispozițiile de la art. I pct. 15 din legea criticată, prin care la art. 11 din Legea nr. 35/1997 se introduce un nou alineat, alin. (12), care se referă la modul de calcul al pensiei adjuncților Avocatului Poporului, precum și persoanelor care au îndeplinit această funcție. Suplimentar, legea dedusă controlului instanței constituționale stabilește, prin introducerea la art. 11 din Legea nr. 35/1997 a alin. (13), posibilitatea acordării adjuncților Avocatului Poporului a unei pensii anticipate, cu cel puțin 5 ani înainte de împlinirea vârstei standard de pensionare. Nici în acest caz textul de lege nu precizează dacă acordarea acestui tip de pensie este posibilă și în situația încetării deținerii acestor funcții, în condițiile legii, ca urmare a revocării din funcție datorate încălcării Constituției și a legilor țării.

În plus, având în vedere că funcția de Avocat al Poporului este asimilată ca rang cu cea de ministru, iar cea de adjunct al Avocatului Poporului cu cea de secretar de stat, beneficiind de aceleași drepturi cu aceștia, considerăm că acordarea unor pensii speciale pentru Avocatul Poporului și adjuncții săi constituie un privilegiu nejustificat față de ceilalți demnitari cu același rang. În cadrul aceleiași categorii de demnitari, legiuitorul nu poate face nicio diferențiere cu privire la îndreptățirea unora sau altora de a beneficia de dreptul la pensie specială decât cu încălcarea art. 16 alin. (1) din Constituție conform căruia cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări, instituind un privilegiu nejustificat pe baza unor criterii rezonabile și obiective.

2. Art. I pct. 10 al legii deduse controlului de constituționalitate prevede că dacă în funcția de Avocat al Poporului este numit un consilier juridic sau o persoană din cadrul instituției Avocatul Poporului, rezervarea postului acestuia/acesteia este obligatorie. În opinia noastră, prin această prevedere, se instituie un privilegiu pentru foștii adjuncți ai Avocatului Poporului la ocuparea unui post în cadrul instituției, în detrimentul altor persoane care ar îndeplini criteriile cerute pentru ocuparea respectivului post prin concurs. Textul prezintă neclarități întrucât acesta nu precizează dacă aceste funcții reprezintă temei pentru rezervarea și ocuparea ulterioară a postului chiar și de către o persoană care a deținut funcția de Avocat al Poporului, însă a fost revocată pentru cauze imputabile acesteia, potrivit legii. În cazul dispozițiilor avute în vedere din legea dedusă controlului de constituționalitate nu rezultă de ce calitatea de adjunct al Avocatului Poporului, care a încetat în condițiile legii (de exemplu, pentru incompatibilitate), poate constitui o justificare obiectivă și rezonabilă pentru a reglementa o procedură de ocupare a unui post vacant, derogatorie de la regula conform căreia posturile vacante plătite din fonduri publice se ocupă prin concurs. Așadar, o astfel de dispoziție derogatorie de la regimul general al angajării încalcă art. 16 alin. (1) din Constituție. În acest sens, semnalăm că prin jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională a statuat că egalitatea nu înseamnă uniformitate, fiind permisă instituirea unor tratamente juridice distincte pentru anumite categorii de persoane, în considerarea situațiilor specifice în care acestea se află, însă numai dacă există o justificare obiectivă și rezonabilă. Totodată, considerăm că rezervarea postului unei persoane angajate în cadrul acestei instituții trebuie să țină cont și de situația ducerii la îndeplinire a respectivului mandat așa cum, de altfel, pentru judecătorii Curții Constituționale Legea nr. 47/1992 precizează la art. 69 alin. (1) că după încetarea mandatului ca urmare a expirării perioadei pentru care el a fost acordat, judecătorul are dreptul să revină în postul ocupat anterior, dacă numirea sa la Curtea Constituțională s-a făcut cu condiția rezervării acestuia. Având în vedere aceste aspecte, opinăm că textul mai sus amintit prezintă unele neclarități și, prin urmare, contravine cerințelor de claritate și previzibilitate instituite prin art. 1 alin. (5) din Constituție.

3. Art. I pct. 65 introduce art. 55² care la alin. (1) prevede că personalul instituției Avocatul Poporului este format din demnitari, personal de conducere și de execuție de specialitate cu statut de funcționar public parlamentar și personal încadrat prin contract individual de muncă. Alin. (2) teza finală a aceluiași articol dispune că personalul contractual, respectiv șoferii beneficiază de salarii stabilite la nivelul în plată aferent funcțiilor similare din cadrul serviciilor Parlamentului. Din analiza textelor nu

este clar dacă personalul contractual va fi format exclusiv din șoferi sau dacă intenția legiuitorului este de a echivala doar salariile șoferilor din rândul personalului contractual cu cele aferente funcțiilor similare din cadrul serviciilor Parlamentului. Așadar, textul este lipsit de claritate, ceea ce contravine dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

4. Legea supusă controlului de constituționalitate introduce, prin art. I pct. 65, art. 55² alin. (4) prin care personalul Mecanismului național de prevenire și personalul instituției care efectuează vizite sau anchete în spații unde există factori ce pot afecta sănătatea și integritatea fizică și psihică beneficiază de sporuri de 15% pentru condiții vătămătoare. Aceste dispoziții intră în contradicție cu alte reglementări în vigoare care privesc salarizarea personalului plătit din fonduri publice, inclusiv cu privire la cuantumul sporurilor care pot fi acordate. Așadar, considerăm că modificările avute în vedere de legea dedusă controlului instanței constituționale sunt incomplete și insuficiente, întrucât acestea ar fi trebuit să se raporteze la regulile stabilite prin legea cadru în materie (Legea nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice). Din această perspectivă, textul de lege afectează cerințele privind calitatea legii stabilite prin art. 1 alin. (5) din Constituție.

5. Art. I pct. 67 modifică art. 57, prevăzând la alin. (2) că Avocatul Poporului stabilește prin ordin condițiile pentru ocuparea funcțiilor din aparatul instituției Avocatul Poporului. Subliniem faptul că aceste dispoziții care reglementează condițiile pe care trebuie să le îndeplinească o persoană în vederea ocupării funcțiilor respective - elemente esențiale în executarea obligațiilor născute dintr-un raport de serviciu - sunt lipsite de predictibilitate în aplicare întrucât creează o stare de confuzie în legătură cu cerințele pe care va trebui să le îndeplinească această categorie de personal, în situația în care condițiile specifice ocupării funcției vor fi cunoscute abia după reglementarea lor prin ordin. Mai mult de atât, prin reglementarea acestor condiții prin ordin, printr-un act emis în executarea legii, se face de fapt o completare a unui act juridic cu forță juridică superioară actului administrativ, cu consecința încălcării art. 1 alin. (5) referitor la cerințele de calitate a legii, prin nerespectarea principiului ierarhiei juridice a actelor normative. De asemenea, considerăm că un ordin prin care se reglementează condițiile de ocupare a acestor funcții este susceptibil de numeroase modificări ceea ce sensibilizează caracterul previzibil și stabil al reglementării, și intră în contradicție cu prevederile constituționale ale art. 1 alin. (5) din Constituție referitoare la cerințele de previzibilitate și accesibilitate a legii.

6. Art. I pct. 67 modifică alin. (4) al art. 57 prevăzând că, în situația în care o persoană din cadrul instituției este numită într-o funcție de demnitate publică, rezervarea postului acesteia este obligatorie. Astfel, legea nu distinge dacă persoana în cauză, angajată a instituției, deține statutul de funcționar public sau este încadrată pe bază de contract. Conform principiului *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, reiese faptul că textul de lege se va aplica și personalului contractual. Or, privilegiul rezervării postului este specific funcției publice, menit să confere stabilitate funcției publice. În situația în care legiuitorul a avut ca intenție instituirea unei derogări de la legea cadru aplicabilă personalului contractual din această instituție, atunci acesta ar fi trebuit să o prevadă în mod expres în textul legii. În lipsa unei atare prevederi legea este neclară, lipsită de previzibilitate și susceptibilă de interpretări, ceea ce contravine art. 1 alin. (5) din Constituție referitor la claritatea, previzibilitatea și accesibilitatea legii.

7. Legea dedusă controlului de constituționalitate este, prin obiectul său de reglementare, de o complexitate deosebită, lucru de altfel confirmat chiar de către plenul Camerei Deputaților care, în data de 14.05.2018, a votat la solicitarea Comisiei juridice, de disciplină și imunități, încadrarea acestei reglementări în categoria legilor de complexitate deosebită și, în consecință, prelungirea termenului constituțional de dezbatere și vot final de la 45 la 60 de zile. Se poate observa că din cele 61 de articole care formează structura Legii nr. 35/1997 în forma în vigoare, 41 de articole ale acesteia au fost modificate și completate prin legea supusă controlului de constituționalitate. Așadar, legea criticată privește modificarea și completarea în cea mai mare parte a Legii nr. 35/1997, aceasta cuprinzând 6 articole romane, din care art. I conține nu mai puțin de 70 de puncte. Având în vedere dispozițiile art. 61 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, referitoare la condițiile de fond pentru modificarea și completarea actelor normative, rezultă că Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului ar fi trebuit să fie înlocuită cu o nouă reglementare, urmând să fie în întregime abrogată. Așadar, dispozițiile de lege criticate contravin normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative și, prin urmare, nesocotesc principiul de calitate a legii statuat prin dispozițiile constituționale ale art. 1 alin. (5).

II. Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului a fost adoptată cu încălcarea prevederilor art. 138 alin. (5) coroborate cu cele ale art. 111 alin. (1) din Constituție

Legea supusă controlului de constituționalitate modifică și completează dispozițiile art. 9 alin. (4) din Legea nr. 35/1997, stabilind că Avocatul Poporului, precum și persoanele care au exercitat funcția de Avocat al Poporului, beneficiază de pensie stabilită și calculată conform art. 71 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, această pensie fiind actualizată în raport cu indemnizația judecătorilor Curții Constituționale și putând fi cumulată cu indemnizația pentru mandatul în curs de executare.

Totodată, legea criticată completează și prevederile art. 11 din Legea nr. 35/1997, în sensul acordării unei pensii de serviciu de 80% din indemnizația brută avută în ultima lună de activitate pentru adjuncții Avocatului Poporului, precum și pentru foștii adjuncți ai Avocatului Poporului. Această pensie de serviciu va putea fi acordată și anticipat cu cel mult 5 ani înainte de împlinirea vârstei standard de pensionare, prin diminuarea cu 1% din baza de calcul anterior menționată, pentru fiecare an ce lipsește până la împlinirea vârstei standard de pensionare.

De asemenea, în urma completărilor aduse art. 55 din Legea nr. 35/1997, personalul instituției Avocatului Poporului va fi format din demnitari, personal de conducere și de execuție de specialitate cu statut de funcționar public parlamentar și personal încadrat prin contract individual de muncă. Drept urmare, personalului de conducere și de execuție de specialitate cu statut de funcționar public parlamentar i se vor aplica prevederile Legii nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar, beneficiind, în mod corespunzător, de toate drepturile și având toate obligațiile acestuia. Astfel, prin aceste reglementări se generează noi cheltuieli de fonduri publice necesare plății unor categorii de pensii speciale, pensii anticipate și a unor cheltuieli cu veniturile încadrate pe alte grile de salarizare. Toate aceste prevederi dau naștere unor cheltuieli financiare care sunt de natură să majoreze cheltuielile bugetului de stat și pe cele ale bugetul asigurărilor sociale de stat. Așa cum a fost semnalat atât în avizul Consiliului Economic și Social, cât și în punctul de vedere al Guvernului, modificările și completările legislative aduse Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului prin legea dedusă controlului de constituționalitate majorează cheltuielile de la bugetul de stat și de la bugetul asigurărilor sociale de stat.

Potrivit dispozițiilor art. 15 alin. (1) al Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice, în situația inițierii unor măsuri care conduc la majorarea cheltuielilor bugetare, trebuie prezentată fișa financiară în care se înscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat, care trebuie să aibă în vedere: schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani;

estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor; măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar, aflat oricum deja la limita țintei de deficit de 3% din PIB. În același sens dispune și art. 15 alin. (1) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, conform căruia în cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată, precum și o declarație conform căreia majorarea de cheltuială respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal-bugetară.

De asemenea, conform art. 15 alin. (3) din Legea nr. 500/2002, în cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, fișa financiară, în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării, iar conform art. 111 alin. (1) teza a II-a din Legea fundamentală „În cazul în care o inițiativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie.” În același sens, art. 138 alin. (5) din Constituție prevede că „Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”.

Subliniem faptul că, din analiza fișei legislative a legii deduse controlului de constituționalitate reiese că inițiatorii nu au precizat care este impactul bugetar, cheltuielile bugetare în anul curent și în următorii ani și sursele din care să se asigure acoperirea cheltuielilor generate de propunerea legislativă.

În jurisprudența sa, prin Decizia nr. 22/2016, Curtea Constituțională a arătat că prin dispozițiile art. 111 alin. (1) din Constituție „legiuitorul constituant a dorit să consacre garanția constituțională a colaborării dintre Parlament și Guvern în procesul de legiferare, instituind obligații reciproce în sarcina celor două autorități publice și că în cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art. 138 alin. (2) care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei

competențe, Parlamentul nu poate prestabilă modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens. Dat fiind caracterul imperativ al obligației de a cere informarea menționată, rezultă că nerespectarea acesteia are drept consecință neconstituționalitatea legii adoptate (Decizia nr. 1.056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 802 din 23 noiembrie 2007).”

Referitor la condițiile stabilite prin art. 138 alin. (5) din Constituție, Curtea a reținut prin aceeași Decizie nr. 22/2016 că acestea impun „stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea ei, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire (a se vedea Decizia nr. 36 din 2 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 75 din 11 aprilie 1996).” și că legiuitorul constituant originar „nu a avut ca rațiune edictarea art. 138 alin. (5) din Constituție numai în sensul că, dacă propunerea sau proiectul de lege se va referi la bugetul de stat sau la bugetul vreunui ordonator de credite, cerința constituțională ar fi îndeplinită, ci la faptul că sursa de finanțare indicată să fie în mod real aptă să acopere cheltuiala în condițiile legii bugetare anuale. Prin urmare, textul constituțional se referă la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu elemente de certitudine și previzibilitate bugetară, pentru că, în caz contrar, și-ar pierde rațiunea existenței sale normative și, în mod evident, ar exprima un truism, anume că orice cheltuială bugetară se suportă din bugetul de stat. De aceea, atribuirea unui atare înțeles textului constituțional analizat ar echivala cu lipsirea acestuia de valoarea normativă inerentă oricărei prevederi constituționale; or, *actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat* (legea trebuie interpretată în sensul producerii efectelor ei, și nu în sensul neaplicării ei).”

Având în vedere jurisprudența Curții Constituționale, dispozițiile Legii nr. 500/2002 și ale Legii nr. 69/2010, rezultă că inițiatorii legii criticate nu au respectat obligația de a prezenta cheltuielile bugetare în anul curent și în următorii ani și sursele din care să se asigure acoperirea cheltuielilor generate de propunerea legislativă. În consecință, legea dedusă controlului de constituționalitate a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art. 138 alin. (5) coroborate cu cele ale art. 111 alin. (1) din Constituție.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru modificarea și completarea Legii

nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului este neconstituțională.

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS-WERNER IOHANNIS