

Către: **Birourile permanente reunite**

DOMNULE PREȘEDINTE,

Subsemnatul, **Cristian Ghica**, senator de București, circumscripția nr. 42, având biroul parlamentar în Bd. Aviatorilor, nr. 9, sector 1, București, e-mail cristian.ghica@senat.ro, telefon 0758.873.613,

În temeiul art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ și al secțiunii I din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat,

Formulăm prezenta

PLÂNGERE PREALABILĂ

Prin care vă solicităm

1. **revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
2. **reluarea procedurii de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
3. **convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptarea unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Pentru motivele expuse în continuare:

A. Hotărârea Birourilor parlamentare reunite încalcă termenul alocat pentru parcurgerea proiectelor de legi ale bugetelor de stat și asigurărilor sociale

I. Hotărârea Birourilor permanente reunite încalcă regulamentele parlamentare

I.1. Situația premisă. Regulamentul prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea de amendamente. Hotărârea BPR prevede un termen inferior celui prevăzut în Regulament

Articolul 58 alin. (2) din Regulament prevede că Birourile permanente reunite asigură comunicarea proiectelor de bugete transmise de Guvern și stabilește programul de dezbatere și adoptare a acestora

Art. 58 (2) Proiectul Legii bugetului de stat și proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat se trimit de către Guvern birourilor permanente ale celor două Camere, care vor asigura difuzarea acestora către deputați și senatori și vor întocmi programul de dezbatere și adoptare a respectivelor proiecte, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare.

În continuare, același Regulament stabilește o serie de reguli minimale în ceea ce privește elaborarea programului de dezbatere și adoptare, tocmai pentru a asigura efectivitatea participării Parlamentului la elaborarea unor proiecte de lege pe care urmează să și le însușească. În ceea ce privește termenul de depunere a amendamentelor, art. 60 prevede

Art. 60. Grupurile parlamentare, deputații și senatorii pot prezenta comisiilor amendamente scrise și motivate, în cel mult 5 zile de la data primirii proiectului.

Art. 61. — (1) Comisiile sesizate în fond pentru examinarea proiectelor de buget întocmesc câte un raport comun asupra fiecărui proiect, în care vor fi prezentate amendamentele admise și cele respinse, cu o scurtă motivare a soluției adoptate.

(2) Rapoartele comune se întocmesc în cel mult 30 de zile de la sesizare.

Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 marchează distinct momentul primirii proiectului de către parlamentari, de la care începe să curgă termenul de depunere a amendamentelor, respectiv data limită de depunere a acestora:

Joi, 07.12.2017, ora 16.00 Ședința Birourilor parlamentare reunite pentru stabilirea și programului de dezbatere și adoptare a bugetelor, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare

Distribuirea Proiectului Legii bugetului de stat și
Proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul
2018 către parlamentari și comisii

Joi, 07.12.2017, ora 17.00 - Depunerea amendamentelor de către grupuri parlamentare,
luni, 11.12.2017, ora 9.00 deputați și senatori

Observăm, din calendarul aprobat de BPR, că parlamentarii puteau parcurge proiectele de legi ale bugetelor în zilele de vineri, sâmbătă, duminică, **în speță 3 zile**. Pentru a stabili dacă Regulamentul activităților comune a fost încălcat, este necesar să determinăm cum se calculează termenul pe zile și care zile pot fi incluse în calcul, dar și dacă sintagma *cel mult 5 zile* permite stabilirea unui termen mai mic de 5 zile, în cazuri de urgență.

I.2. Calendarul stabilit de Hotărârea BPR încalcă normele de calculare a termenelor. Regulamentele parlamentare prevăd reguli speciale pentru calculul termenelor

Regulamentul activităților comune nu conține nicio prevedere cu privire la modalitatea de calcul a termenelor. În schimb, se statuează că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele camerelor

Regulamentul Senatului prevede că activitatea camerei presupune activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare

Art.120.- Senatul își desfășoară activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare, conform programului de activitate propus de Biroul permanent și aprobat de Senat.

Mai departe, se reglementează expres că termenele se calculează pe zile **în care se lucrează în plen sau comisii**, acestea fiind definite de art. 116

Art.116.- Pentru termenele procedurale ale procesului legislativ se iau în calcul numai zilele în care Senatul lucrează în plen sau în comisii permanente.

O prevedere în oglindă conține și Regulamentul Camerei deputaților, care arată că termenele se calculează în același mod, pe zile lucrătoare

Art. 258. – (1) Termenele din prezentul regulament sunt calculate pe zile lucrătoare, cu excepția situațiilor în care, conform legii sau dispozițiilor regulamentare, se prevede altfel.

Această regulă este conformă principiului reprezentativității, pe de o parte instituind în sarcina parlamentarilor obligații relative la activitatea de legiferare și dezvoltare de politici publice, iar pe de altă parte asigurând obligația de reprezentativitate a acestora, realizată prin activitatea în circumscripție.

Regulamentul Camerei deputaților reglementează *expresis verbis* programul zilelor lucrătoare, arătând că în cadrul Parlamentului, activitatea se desfășoară de luni până joi, zilele de vineri - sâmbătă fiind rezervate activității din circumscripție

Art. 144. – (1) Deputații își desfășoară activitatea săptămânal în plen, în comisii, în grupurile parlamentare și în birourile parlamentare din circumscripții. De regulă, a 5-a și a 6-a zi din săptămână sunt rezervate activității în circumscripțiile electorale în care deputații au fost aleși.

În practică, aceleași zile sunt destinate activității în Parlament, respectiv în circumscripție.

Am arătat că Regulamentul activităților comune nu prevede în mod expres reguli de calculare a termenelor în această materie și că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele celor două camere.

Regulamentele fiecărei camere conțin prevederi exprese în legătură cu modul de calcul al termenelor, însă acestea nu se suprapun în totalitate, în sensul că deși ambele prevăd că se iau în calcul numai zilele lucrătoare, acestea operează distincții între activitatea de legiferare și cea din circumscripție. Astfel, Regulamentul Senatului definește zilele lucrătoare ale instituției ca fiind cele în care senatorii lucrează în plen și în comisii, nu și cele în care aceștia activează în circumscripții, în timp ce Regulamentul Camerei Deputaților operează cu

noțiunea de zile lucrătoare ale deputaților, motiv pentru care include atât activitățile din plen și comisii, cât și cele din circumscripții.

Desfășurarea activităților comune este condiționată de participarea parlamentarilor din ambele camere ale Parlamentului, senatori și deputați. De aceea, modul de calcul al termenelor aplicabile acestor activități nu se poate raporta decât la regulamentul acelei camere care operează cu noțiunea de zi lucrătoare circumscrisă activității de legiferare, care se desfășoară în plen, comisii și grupuri parlamentare, altminteri parlamentarii care aparțin acelei camere nu vor putea participa în mod regulamentar la activitățile comune. În ceea ce presupune activitatea de circumscripție, pe lângă faptul că aceasta presupune ca parlamentarul să lucreze în biroul din teritoriu și nu în cadrul grupului parlamentar din care face parte, scopul acestei activități este cu totul altul, și anume intrarea în contact cu alegătorii pentru a cunoaște problemele reale ale acestora și asigurarea reprezentării lor corespunzătoare în cadrul autorității legiuitoare.

Coroborând textele din regulamentele camerelor, rezultă că activitatea de legiferare se desfășoară de luni până joi, acestea fiind, în fapt, zilele lucrătoare care sunt luate în considerare pentru calculul termenelor.

Prin urmare, Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 încalcă regulamentele camerelor prin faptul că stabilește, ca program de lucru pe activitate de legiferare, formularea și depunerea de amendamente în zilele vineri - sâmbătă - duminică (8.12.2017 - 10.12.2017).

I.3. Sintagma de cel mult 5 zile din Regulamentul activităților comune introduce un termen maximal. Stabilirea unui termen inferior încalcă scopul avut în vedere de legiuitor prin termenul precizat

Am arătat anterior că Regulamentul activităților comune prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea amendamentelor de către grupurile parlamentare, senatori și deputați. Proiectele de legi și amendamentele aduse sunt ulterior dezbătute în cadrul comisiilor de raport, acestea având un termen de cel mult 30 de zile pentru întocmirea raportului.

Termenul de *cel mult 5 zile* este unul stabilit în favoarea beneficiarilor, aceștia putând dispune asupra sa în sensul că au facultatea de a depune amendamentele mai devreme de 5 zile, dar nu mai târziu de cele 5 zile. Textul produce, în acest fel, mai multe consecințe.

I.3.1. Interpretarea termenului este în acord cu intenția legiuitorului

Regulamentul activităților comune prevede, la Secțiunea 1 - Aprobarea legilor bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat, o procedură specială, colaborativă, pentru elaborarea și aprobarea bugetelor.

Identificăm astfel, în Regulament, patru momente de participare a parlamentarilor la elaborarea proiectelor de bugete înainte de adoptarea lor: depunerea de amendamente (art. 60), dezbaterile în comisiile de raport (art. 61), luarea cuvântului la dezbaterile generale (art. 63), dezbaterile finale pe articole (art. 64 și 65).

Art. 1 alin. (4) din Constituția României prevede principiul echilibrului puterilor în stat, procedura adoptării bugetului circumscrindându-se acestuia. Pe de o parte, Guvernul are capacitatea instituțională de a previziona nevoile financiare în vederea îndeplinirii funcțiilor statului, raportat la execuțiile bugetare anterioare, dar și la direcția de dezvoltare asumată prin programul de guvernare, rațiuni pentru care este cel care propune proiectele de bugete. Pe de altă parte, Parlamentul, în virtutea sa de organ reprezentativ suprem al poporului, este cel care autorizează veniturile și cheltuielile care urmează să fie angajate de Guvern, ca autoritate executivă. Prin acest proces, Parlamentul exercită și atribuția sa de control parlamentar asupra Guvernului, asigurându-se că proiecția bugetară propusă de acesta este în acord cu opțiunile de politică socială și economică ale statului.

Procedura bugetară respectă principiul echilibrului puterilor în stat, îmbinând efectivitatea participării Parlamentului cu celeritatea procedurii prin termenele minimale stabilite și stabilitatea circuitului civil prin prelungirea bugetelor anterioare în caz de depășire a termenelor.

Astfel, stabilirea termenului la maxim 5 zile vizează dreptul beneficiarilor - grupurile parlamentare și parlamentari - de a avea un termen minim de studiu al proiectelor de legi și de depunere a amendamentelor. Reducerea acestui termen prin programul aprobat de Birourile permanente reunite este prohibită, întrucât ar contraveni rațiunii legiuitorului care, în toată procedura de elaborare și adoptare a bugetelor, a marcat importanța participării critice și efective a parlamentarilor, individual sau prin grupurile din care fac parte, cu atât mai mult cu cât acesta este deja foarte scurt. Un termen mai scurt ar presupune imposibilitatea de parcurgere a proiectelor, care, împreună cu anexele, numără în fiecare an câteva sute de pagini, și, cu atât mai mult, o analiză prin care să se poată propune amendamente constructive.

Conform interpretării pe care Birourile permanente reunite au dat-o prin Hotărârea nr. 2073/08.12.2017, sintagma *cel mult 5 zile* ar permite acestei structuri să stabilească un termen oricât de scurt pentru depunerea amendamentelor, chiar și în ziua primirii proiectelor de lege de la Guvern sau în ziua imediat următoare. Aceasta ar duce în derizoriu mecanismul de însușire a proiectelor de lege, mutându-se, în realitate, competența stabilirii bugetelor de la Parlament la Guvern. Stabilirea unui termen mai scurt de 5 zile nu poate fi justificată nici prin argumentul urgenței, deoarece această interpretare ar permite ca Guvernul să constrângă Parlamentul la adoptarea bugetelor fără amendamente și fără dezbateri reale, prin depunerea cu întârziere a proiectelor de lege.

Mai mult decât atât, în activitatea lor de reprezentare a cetățenilor care i-au ales, parlamentarii se manifestă în două contexte: primul în calitate de susținător al intereselor alegătorilor din

circumscripție, în cadrul plenului, iar cel de-al doilea în calitate de specialist, în cadrul comisiilor de specialitate. În ultimul caz, se impune ca parlamentarul să aibă timpul de a consulta profesioniștii în domeniu, pentru a formula amendamentele cele mai pertinente în cadrul lucrărilor pe buget în domeniul de activitate al comisiei de specialitate. Astfel, consultarea cu profesioniștii îi permite parlamentarului să aibă o înțelegere mai aprofundată și să propună amendamente reprezentative pentru beneficiari.

I.3.1.1. Jurisprudența Curții Constituționale confirmă interpretarea

Decizia nr. 612/2017 a Curții Constituționale statuează necesitatea acordării unui termen suficient pentru analizarea efectivă a textelor de lege. În speță se analiza, printre altele, constituționalitatea reducerii termenului de pronunțare din oficiu asupra propunerii de revizuire a Constituției de la 5 zile (cât prevede Regulamentul de funcționare a CCR) la 2 zile (cât prevedea proiectul de lege asupra căruia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate). Curtea, la pct. 43 din decizie, atrage atenția asupra necesității acordării unui termen suficient pentru un control efectiv al textului înaintat

Este adevărat că în dreptul public termenele se calculează pe zile calendaristice, astfel că acest termen de două zile ar presupune că legea se va transmite Curții cel târziu a doua zi, dar, în economia controlului de constituționalitate exercitat, în acest caz, din oficiu de către instanța constituțională, asupra legii de revizuire a Constituției, prezintă importanță utilizarea eficientă a întregului interval de cinci zile pe care Legea nr. 47/1992 îl oferă Curții Constituționale în acest scop. Or, în redactarea preconizată, art. 6 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 ar permite Parlamentului să amâne trimiterea legii de revizuire până la finalul termenului de două zile, ceea ce ar conduce la diminuarea timpului de care Curtea Constituțională dispune pentru verificarea legii adoptate de Parlament, cu posibila consecință a efectuării, sub presiunea timpului, a unui control de constituționalitate lipsit de substanță. Chiar dacă procedura prevăzută de exercitarea acestui tip de control este urgentă, Curtea Constituțională trebuie, totuși, să dispună de un interval de timp rezonabil pentru a se putea pronunța. În caz contrar, controlul de constituționalitate ar fi pur formal, Curtea fiind în imposibilitatea de a-și exercita în mod real această atribuție.

Așa cum am susținut la punctul anterior, urgența procedurii nu justifică lipsirea de efecte a unui mecanism de control prevăzut de legiuitor, cu atât mai mult cu cât acesta este unul dintre principalele pârghii de echilibru între puterile executivă și legislativă.

I.3.2. Termenul este stabilit în favoarea beneficiarilor. Numai aceștia pot renunța la termen

În primul rând, am arătat la punctul I.3.1. că intenția legiuitorului este de a acorda un termen rezonabil de parcurgere efectivă a bugetelor în vederea amendării și însușirii în cunoștință de cauză a proiectelor de legi.

În al doilea rând, beneficiarii sunt grupurile parlamentare și parlamentarii. Prin urmare, doar aceștia pot dispune asupra termenului, reușind să parcurgă proiectele de legi și să redacteze amendamente în timpi variabili în funcție de situația particulară - în speță de specializarea membrilor și a personalului, experiența anterioară, politicile urmărite. Astfel, Birourile permanente nu pot emite hotărâri care să priveze parlamentarii și grupurile parlamentare de eficiența mecanismului de participare la alcătuirea bugetelor.

În cele din urmă, formularea *cel mult 5 zile* nu are rolul de a reglementa în sarcina Birourilor permanente o marjă în care să se încadreze pentru stabilirea termenului acordat grupurilor parlamentare și parlamentarilor, BPR neputând dispune asupra acestui termen. În fapt, termenul maximal de 5 zile este stabilit pentru protejarea intervalului de timp alocat comisiilor pentru dezbaterile articolelor și amendamentelor, acestea având cel mult 30 de zile pentru depunerea raportului, deci pentru previzibilitatea duratei procedurilor de lucru. Această previzibilitate, în schimb, ar fi încălcată dacă s-ar permite interpretarea formulării *cel mult 5 zile* în sensul posibilității scurtării timpului de pregătire alocat grupurilor parlamentare și parlamentarilor.

II. Hotărârea BPR nu poate deroga de la Regulament

Pentru a reglementa o situație distinct de modalitatea prevăzută în Regulament, este necesar ca actul prin care se derogă de la Regulament fie să aibă forță juridică echivalentă cu Regulamentul, fie să privească o situație juridică la care Regulamentul să permită derogarea.

II.1. Hotărârea BPR privitoare la programul de adoptare a legilor bugetelor nu poate reglementa contrar prevederilor Regulamentului

Birourile permanente reunite adoptă hotărâri care asigură funcționarea activităților comune. În speță, BPR adoptă programul de lucru în baza art. 15 alin. (1) lit. a) și art. 58 alin. (2), activitate pe care o îndeplinesc *în aplicarea Regulamentului* care a fost adoptat în plen.

Având în vedere faptul că, în baza regulamentului, hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 nu are forță juridică de a deroga de la Regulament și că programul de dezbateri și adoptare a legilor bugetelor nu a fost adoptat de plenul reunit, BPR nu putea să stabilească un termen inferior celui de 5 zile prevăzut la art. 60.

II.2. Regulamentul prevede în mod expres situațiile în care BPR poate deroga de la prevederile sale

La articolul 22 privitor la convocarea ședinței comune, Regulamentul activităților comune prevede singurul caz în care se poate deroga de la termenele prevăzute, sub condiția urgenței

Art. 22. — (1) Proiectele de legi și materialele prevăzute la art. 21 se dezbate în ședință comună de comisiile permanente ale celor două Camere, sesizate în fond, care întocmesc un raport comun.

(2) *Convocarea ședinței comune se face de către președinții comisiilor permanente sesizate în fond, cu cel puțin 48 de ore înainte de data ședinței, dacă, potrivit procedurii de urgență, nu este necesar un termen mai scurt.*

Procedura specială de dezbateră și adoptare prevede, pentru depunerea de amendamente, un termen maximal de 5 zile. Făcând aplicarea principiului *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, nu putem interpreta termenul ca fiind unul asupra căruia Birourile permanente pot interveni. La art. de mai sus, stabilirea unui termen mai scurt e permisă deoarece această posibilitate este prevăzută în mod expres, și anume în cazuri de urgență. *Per a contrario*, în alte cazuri de urgență, Regulamentul însuși reglementează termenele scurte.

B. Programul depunerii de amendamente la legile bugetelor cauzează o vătămare

I. Calcularea corectă a termenului prevăzut pentru depunerea amendamentelor

Am arătat la Secțiunea A faptul că grupurile parlamentare și parlamentarii pot depune amendamente într-un termen de maxim 5 zile, Birourile permanente neputând stabili un termen mai mic, întrucât Regulamentul activităților comune nu o permite.

Totodată, am arătat care e modalitatea de calcul a calculului potrivit Codului de procedură civilă și Regulamentelor camerelor. În speță, termenul se calculează pe zile pline, fără a se lua în calcul ziua de la care începe să curgă termenul și ziua la care se împlinește termenul, până la finalul ei. Specific pentru termenele din procedurile parlamentare este faptul că zilele lucrătoare sunt considerate doar zilele de luni până joi. Din momentul comunicării proiectelor legilor bugetelor către Parlament, joi, 07.12.2017, s-ar calcula cele 5 zile după cum urmează:

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;

08.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

09.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

10.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

11.12.2017, luni - prima zi din termen;

12.12.2017, marți - a doua zi din termen;

13.12.2017, miercuri - a treia zi din termen;

14.12.2017, joi - a patra zi din termen;

15.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

16.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

17.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

18.12.2017, luni - a cincea zi din termen;

19.12.2017, marți, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Prin urmare, conform Regulamentelor, termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **19.12.2017**.

O altă variantă de calcul este aceea în care nu avem în vedere distincția referitoare la zilele de lucru în cadrul Parlamentului, calculând cele 5 zile potrivit Codului de procedură civilă.

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;

08.12.2017, vineri - prima zi din termen;

09.12.2017, sâmbătă - a doua zi din termen;

10.12.2017, duminică - a treia zi din termen;

11.12.2017, luni - a patra zi din termen;

12.12.2017, marți - a cincea zi din termen;

13.12.2017, miercuri, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Astfel, în varianta cea mai permisivă, termenul termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **13.12.2017**.

Observăm că, în orice variantă de calcul, termenul limită stabilit în fapt de Hotărârea BPR nr. 2703/08.12.2017 încalcă normele procedurale, fixând termenul de depunere a amendamentelor pe ziua de luni, **11.12.2017, ora 09.00**, practic nelăsând nici ziua de luni, procedural, până la finalul zilei.

II. Calendarul depunerii de amendamente încalcă principiul echilibrului puterilor în stat și al consultării

Cele 3 zile - vineri, sâmbătă, duminică - au fost insuficiente pentru a parcurge proiectele de bugete și pentru a efectua o consultare suficient de amplă cu sectorul profesionist, în speță beneficiarii liniilor de buget.

Arătăm că, pentru a convoca întâlniri cu asociațiile profesionale, specialiști și comunitățile locale pe care le reprezentăm, este necesară parcurgerea proiectelor pentru a purta o discuția informată și aplicată pe text de ambele părți. În situația de față, am reușit să luăm legătura cu o mică parte din actorii afectați, întrucât aceștia nu au putut fi contactați în afara programului de lucru, cu atât mai mult în timpul zilelor nelucrătoare (sâmbătă, duminică).

Așa cum am arătat la punctul I.3.2., parlamentarul reprezintă și circumscripția care l-a ales, dar și specialitatea, în cadrul comisiilor parlamentare. Pentru a asigura o intervenție profesionistă asupra proiectelor bugetelor, este necesară consultarea profesioniștilor care înțeleg aprofundat impactul în teren a diverselor file bugetare. Această consultare poate fi făcută în cadrul programului de lucru, așa se justifică și termenul calculat pe zile lucrătoare conform regulamentelor parlamentare. În concret, subsemnatul am fost în imposibilitate fizică de a consulta întreaga bază de date de specialiști din domeniul meu de activitate, ei la rândul lor neavând timpul suficient pentru a parcurge în integralitate proiectele de bugete.

Nu în ultimul rând, în zilele alocate în mod neregular pentru analiza proiectelor de bugete, subsemnatul am desfășurat activitate în circumscripție, având activități programate la biroul parlamentar, ceea ce ne-a limitat suplimentar capacitatea logistică de a parcurge în mod efectiv actele comunicate.

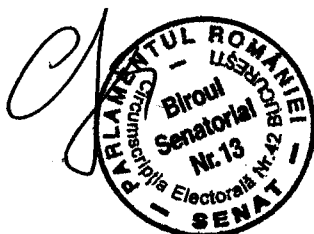
Având în vedere chiar și interpretarea cea mai permisivă a Regulamentului, am arătat că termenul acordat pentru depunerea amendamentelor sfidează scopul de analiză și însușire efectivă a legilor bugetelor avut în vedere de legiuitor.

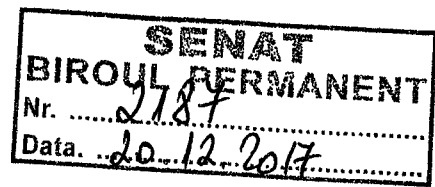
Pentru toate motivele de mai sus, vă solicităm

1. **revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
2. **reluarea procedurii de stabilire a programul de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
3. **convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptarea unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

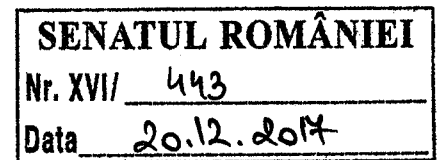
Cu considerație,

Cristian Ghica, senator de București, circumscripția nr. 42
Grupul parlamentar USR





Către: **Birourile permanente reunite**



DOMNULE PREȘEDINTE,

Subsemnata, **Florina Raluca Presadă**, senator de București, circumscripția nr. 42, având biroul parlamentar Bd. Aviatorilor, nr. 9, sector 1, București, e-mail florina.presada@senat.ro, telefon 0758.873.613,

În temeiul art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ și al secțiunii I din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat,

Formulăm prezenta

PLÂNGERE PREALABILĂ

Prin care vă solicităm

1. **revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
2. **reluarea procedurii de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
3. **convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptării unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Pentru motivele expuse în continuare:

A. Hotărârea Birourilor parlamentare reunite încalcă termenul alocat pentru parcurgerea proiectelor de legi ale bugetelor de stat și asigurărilor sociale

I. Hotărârea Birourilor permanente reunite încalcă regulamentele parlamentare

I.1. Situația premisă. Regulamentul prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea de amendamente. Hotărârea BPR prevede un termen inferior celui prevăzut în Regulament

Articolul 58 alin. (2) din Regulament prevede că Birourile permanente reunite asigură comunicarea proiectelor de bugete transmise de Guvern și stabilește programul de dezbatere și adoptare a acestora:

Art. 58 (2) Proiectul Legii bugetului de stat și proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat se trimit de către Guvern birourilor permanente ale celor două Camere, care vor asigura difuzarea acestora către deputați și senatori și vor întocmi programul de dezbatere și adoptare a respectivelor proiecte, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare.

În continuare, același Regulament stabilește o serie de reguli minimale în ceea ce privește elaborarea programului de dezbateri și adoptare, tocmai pentru a asigura efectivitatea participării Parlamentului la elaborarea unor proiecte de lege pe care urmează să și le însușească. În ceea ce privește termenul de depunere a amendamentelor, art. 60 prevede

Art. 60. Grupurile parlamentare, deputații și senatorii pot prezenta comisiilor amendamente scrise și motivate, în cel mult 5 zile de la data primirii proiectului.

Art. 61. — (1) Comisiile sesizate în fond pentru examinarea proiectelor de buget întocmesc câte un raport comun asupra fiecărui proiect, în care vor fi prezentate amendamentele admise și cele respinse, cu o scurtă motivare a soluției adoptate.

(2) Rapoartele comune se întocmesc în cel mult 30 de zile de la sesizare.

Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 marchează distinct momentul primirii proiectului de către parlamentari, de la care începe să curgă termenul de depunere a amendamentelor, respectiv data limită de depunere a acestora:

Joi, 07.12.2017, ora 16.00 Ședința Birourilor parlamentare reunite pentru stabilirea și programului de dezbatere și adoptare a bugetelor, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare
Distribuirea Proiectului Legii bugetului de stat și Proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2018 către parlamentari și comisii

Joi, 07.12.2017, ora 17.00 - Depunerea amendamentelor de către grupuri parlamentare,
luni, 11.12.2017, ora 9.00 deputați și senatori

Observăm, din calendarul aprobat de BPR, că parlamentarii puteau parcurge proiectele de legi ale bugetelor în zilele de vineri, sâmbătă, duminică, **în speță 3 zile**. Pentru a stabili dacă Regulamentul activităților comune a fost încălcat, este necesar să determinăm cum se calculează termenul pe zile și care zile pot fi incluse în calcul, dar și dacă sintagma *cel mult 5 zile* permite stabilirea unui termen mai mic de 5 zile, în cazuri de urgență.

I.2. Calendarul stabilit de Hotărârea BPR încalcă normele de calculare a termenelor. Regulamentele parlamentare prevăd reguli speciale pentru calculul termenelor

Regulamentul activităților comune nu conține nicio prevedere cu privire la modalitatea de calcul a termenelor. În schimb, se statuează că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele camerelor

Art. 102. Dispozițiile prezentului regulament se completează cu prevederile aplicabile din Regulamentul Camerei Deputaților și din Regulamentul Senatului.

Regulamentul Senatului prevede că activitatea camerei presupune activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare

Art.120.- Senatul își desfășoară activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare, conform programului de activitate propus de Biroul permanent și aprobat de Senat.

Mai departe, se reglementează expres că termenele se calculează pe zile **în care se lucrează în plen sau comisii**, acestea fiind definite de art. 116

Art.116.- Pentru termenele procedurale ale procesului legislativ se iau în calcul numai zilele în care Senatul lucrează în plen sau în comisii permanente.

O prevedere în oglindă conține și Regulamentul Camerei deputaților, care arată că termenele se calculează în același mod, pe zile lucrătoare

Art. 258. – (1) Termenele din prezentul regulament sunt calculate pe zile lucrătoare, cu excepția situațiilor în care, conform legii sau dispozițiilor regulamentare, se prevede altfel.

Această regulă este conformă principiului reprezentativității, pe de o parte instituind în sarcina parlamentarilor obligații relative la activitatea de legiferare și dezvoltare de politici publice, iar pe de altă parte asigurând obligația de reprezentativitate a acestora, realizată prin activitatea în circumscripție.

Regulamentul Camerei deputaților reglementează *expresis verbis* programul zilelor lucrătoare, arătând că în cadrul Parlamentului, activitatea se desfășoară de luni până joi, zilele de vineri - sâmbătă fiind rezervate activității din circumscripție

Art. 144. – (1) Deputații își desfășoară activitatea săptămânal în plen, în comisii, în grupurile parlamentare și în birourile parlamentare din circumscripții. De regulă, a 5-a și a 6-a zi din săptămână sunt rezervate activității în circumscripțiile electorale în care deputații au fost aleși.

În practică, aceleași zile sunt destinate activității în Parlament, respectiv în circumscripție.

Am arătat că Regulamentul activităților comune nu prevede în mod expres reguli de calculare a termenelor în această materie și că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele celor două camere.

Regulamentele fiecărei camere conțin prevederi exprese în legătură cu modul de calcul al termenelor, însă acestea nu se suprapun în totalitate, în sensul că deși ambele prevăd că se iau

în calcul numai zilele lucrătoare, acestea operează distincții între activitatea de legiferare și cea din circumscripție. Astfel, Regulamentul Senatului definește zilele lucrătoare ale instituției ca fiind cele în care senatorii lucrează în plen și în comisii, nu și cele în care aceștia activează în circumscripții, în timp ce Regulamentul Camerei Deputaților operează cu noțiunea de zile lucrătoare ale deputaților, motiv pentru care include atât activitățile din plen și comisii, cât și cele din circumscripții.

Desfășurarea activităților comune este condiționată de participarea parlamentarilor din ambele camere ale Parlamentului, senatori și deputați. De aceea, modul de calcul al termenelor aplicabile acestor activități nu se poate raporta decât la regulamentul acelei camere care operează cu noțiunea de zi lucrătoare circumscripșă activității de legiferare, care se desfășoară în plen, comisii și grupuri parlamentare, altminteri parlamentarii care aparțin acelei camere nu vor putea participa în mod regulamentar la activitățile comune. În ceea ce presupune activitatea de circumscripție, pe lângă faptul că aceasta presupune ca parlamentarul să lucreze în biroul din teritoriu și nu în cadrul grupului parlamentar din care face parte, scopul acestei activități este cu totul altul, și anume intrarea în contact cu alegătorii pentru a cunoaște problemele reale ale acestora și asigurarea reprezentării lor corespunzătoare în cadrul autorității legiuitoare.

Coroborând textele din regulamentele camerelor, rezultă că activitatea de legiferare se desfășoară de luni până joi, acestea fiind, în fapt, zilele lucrătoare care sunt luate în considerare pentru calculul termenelor.

Prin urmare, Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 încalcă regulamentele camerelor prin faptul că stabilește, ca program de lucru pe activitate de legiferare, formularea și depunerea de amendamente în zilele vineri - sâmbătă - duminică (8.12.2017 - 10.12.2017).

I.3. Sintagma de cel mult 5 zile din Regulamentul activităților comune introduce un termen maximal. Stabilirea unui termen inferior încalcă scopul avut în vedere de legiuitor prin termenul precizat

Am arătat anterior că Regulamentul activităților comune prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea amendamentelor de către grupurile parlamentare, senatori și deputați. Proiectele de legi și amendamentele aduse sunt ulterior dezbătute în cadrul comisiilor de raport, acestea având un termen de cel mult 30 de zile pentru întocmirea raportului.

Termenul de *cel mult 5 zile* este unul stabilit în favoarea beneficiarilor, aceștia putând dispune asupra sa în sensul că au facultatea de a depune amendamentele mai devreme de 5 zile, dar nu mai târziu de cele 5 zile. Textul produce, în acest fel, mai multe consecințe.

I.3.1. Interpretarea termenului este în acord cu intenția legiuitorului

Regulamentul activităților comune prevede, la Secțiunea 1 - Aprobarea legilor bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat, o procedură specială, colaborativă, pentru elaborarea și aprobarea bugetelor.

Identificăm astfel, în Regulament, patru momente de participare a parlamentarilor la elaborarea proiectelor de bugete înainte de adoptarea lor: depunerea de amendamente (art. 60), dezbaterile în comisiile de raport (art. 61), luarea cuvântului la dezbaterile generale (art. 63), dezbaterile finale pe articole (art. 64 și 65).

Art. 1 alin. (4) din Constituția României prevede principiul echilibrului puterilor în stat, procedura adoptării bugetului circumscrindându-se acestuia. Pe de o parte, Guvernul are capacitatea instituțională de a previziona nevoile financiare în vederea îndeplinirii funcțiilor statului, raportat la execuțiile bugetare anterioare, dar și la direcția de dezvoltare asumată prin programul de guvernare, rațiuni pentru care este cel care propune proiectele de bugete. Pe de altă parte, Parlamentul, în virtutea sa de organ reprezentativ suprem al poporului, este cel care autorizează veniturile și cheltuielile care urmează să fie angajate de Guvern, ca autoritate executivă. Prin acest proces, Parlamentul exercită și atribuția sa de control parlamentar asupra Guvernului, asigurându-se că proiecția bugetară propusă de acesta este în acord cu opțiunile de politică socială și economică ale statului.

Procedura bugetară respectă principiul echilibrului puterilor în stat, îmbinând efectivitatea participării Parlamentului cu celeritatea procedurii prin termenele minimale stabilite și stabilitatea circuitului civil prin prelungirea bugetelor anterioare în caz de depășire a termenelor.

Astfel, stabilirea termenului la maxim 5 zile vizează dreptul beneficiarilor - grupurile parlamentare și parlamentari - de a avea un termen minim de studiu al proiectelor de legi și de depunere a amendamentelor. Reducerea acestui termen prin programul aprobat de Birourile permanente reunite este prohibită, întrucât ar contraveni rațiunii legiuitorului care, în toată procedura de elaborare și adoptare a bugetelor, a marcat importanța participării critice și efective a parlamentarilor, individual sau prin grupurile din care fac parte, cu atât mai mult cu cât acesta este deja foarte scurt. Un termen mai scurt ar presupune imposibilitatea de parcurgere a proiectelor, care, împreună cu anexele, numără în fiecare an câteva sute de pagini, și, cu atât mai mult, o analiză prin care să se poată propune amendamente constructive.

Conform interpretării pe care Birourile permanente reunite au dat-o prin Hotărârea nr. 2073/08.12.2017, sintagma *cel mult 5 zile* ar permite acestei structuri să stabilească un termen oricât de scurt pentru depunerea amendamentelor, chiar și în ziua primirii proiectelor de lege de la Guvern sau în ziua imediat următoare. Aceasta ar duce în derizoriu mecanismul de însușire a proiectelor de lege, mutându-se, în realitate, competența stabilirii bugetelor de la Parlament la Guvern. Stabilirea unui termen mai scurt de 5 zile nu poate fi justificată nici prin argumentul urgenței, deoarece această interpretare ar permite ca Guvernul să constrângă

Parlamentul la adoptarea bugetelor fără amendamente și fără dezbateri reale, prin depunerea cu întârziere a proiectelor de lege.

Mai mult decât atât, în activitatea lor de reprezentare a cetățenilor care i-au ales, parlamentarii se manifestă în două contexte: primul în calitate de susținător al intereselor alegătorilor din circumscripție, în cadrul plenului, iar cel de-al doilea în calitate de specialist, în cadrul comisiilor de specialitate. În ultimul caz, se impune ca parlamentarul să aibă timpul de a consulta profesioniștii în domeniu, pentru a formula amendamentele cele mai pertinente în cadrul lucrărilor pe buget în domeniul de activitate al comisiei de specialitate. Astfel, consultarea cu profesioniștii îi permite parlamentarului să aibă o înțelegere mai aprofundată și să propună amendamente reprezentative pentru beneficiari.

I.3.1.1. Jurisprudența Curții Constituționale confirmă interpretarea

Decizia nr. 612/2017 a Curții Constituționale statuează necesitatea acordării unui termen suficient pentru analizarea efectivă a textelor de lege. În speță se analizează, printre altele, constituționalitatea reducerii termenului de pronunțare din oficiu asupra propunerii de revizuire a Constituției de la 5 zile (cât prevede Regulamentul de funcționare a CCR) la 2 zile (cât prevedea proiectul de lege asupra căruia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate). Curtea, la pct. 43 din decizie, atrage atenția asupra necesității acordării unui termen suficient pentru un control efectiv al textului înaintat

Este adevărat că în dreptul public termenele se calculează pe zile calendaristice, astfel că acest termen de două zile ar presupune că legea se va transmite Curții cel târziu a doua zi, dar, în economia controlului de constituționalitate exercitat, în acest caz, din oficiu de către instanța constituțională, asupra legii de revizuire a Constituției, prezintă importanță utilizarea eficientă a întregului interval de cinci zile pe care Legea nr. 47/1992 îl oferă Curții Constituționale în acest scop. Or, în redactarea preconizată, art. 6 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 ar permite Parlamentului să amâne trimiterea legii de revizuire până la finalul termenului de două zile, ceea ce ar conduce la diminuarea timpului de care Curtea Constituțională dispune pentru verificarea legii adoptate de Parlament, cu posibila consecință a efectuării, sub presiunea timpului, a unui control de constituționalitate lipsit de substanță. Chiar dacă procedura prevăzută de exercitarea acestui tip de control este urgentă, Curtea Constituțională trebuie, totuși, să dispună de un interval de timp rezonabil pentru a se putea pronunța. În caz contrar, controlul de constituționalitate ar fi pur formal, Curtea fiind în imposibilitatea de a-și exercita în mod real această atribuție.

Așa cum am susținut la punctul anterior, urgența procedurii nu justifică lipsirea de efecte a unui mecanism de control prevăzut de legiuitor, cu atât mai mult cu cât acesta este unul dintre principalele pârghii de echilibru între puterile executivă și legislativă.

I.3.2. Termenul este stabilit în favoarea beneficiarilor. Numai aceștia pot renunța la termen

În primul rând, am arătat la punctul I.3.1. că intenția legiuitorului este de a acorda un termen rezonabil de parcurgere efectivă a bugetelor în vederea amendării și însușirii în cunoștință de cauză a proiectelor de legi.

În al doilea rând, beneficiarii sunt grupurile parlamentare și parlamentarii. Prin urmare, doar aceștia pot dispune asupra termenului, reușind să parcurgă proiectele de legi și să redacteze amendamente în timpi variabili în funcție de situația particulară - în speță de specializarea membrilor și a personalului, experiența anterioară, politicile urmărite. Astfel, Birourile permanente nu pot emite hotărâri care să priveze parlamentarii și grupurile parlamentare de eficiența mecanismului de participare la alcătuirea bugetelor.

În cele din urmă, formularea *cel mult 5 zile* nu are rolul de a reglementa în sarcina Birourilor permanente o marjă în care să se încadreze pentru stabilirea termenului acordat grupurilor parlamentare și parlamentarilor, BPR neputând dispune asupra acestui termen. În fapt, termenul maximal de 5 zile este stabilit pentru protejarea intervalului de timp alocat comisiilor pentru dezbaterile articolelor și amendamentelor, acestea având cel mult 30 de zile pentru depunerea raportului, deci pentru previzibilitatea duratei procedurilor de lucru. Această previzibilitate, în schimb, ar fi încălcată dacă s-ar permite interpretarea formulării *cel mult 5 zile* în sensul posibilității scurtării timpului de pregătire alocat grupurilor parlamentare și parlamentarilor.

II. Hotărârea BPR nu poate deroga de la Regulament

Pentru a reglementa o situație distinct de modalitatea prevăzută în Regulament, este necesar ca actul prin care se derogă de la Regulament fie să aibă forță juridică echivalentă cu Regulamentul, fie să privească o situație juridică la care Regulamentul să permită derogarea.

II.1. Hotărârea BPR privitoare la programul de adoptare a legilor bugetelor nu poate reglementa contrar prevederilor Regulamentului

Birourile permanente reunite adoptă hotărâri care asigură funcționarea activităților comune. În speță, BPR adoptă programul de lucru în baza art. 15 alin. (1) lit. a) și art. 58 alin. (2), activitate pe care o îndeplinesc *în aplicarea Regulamentului* care a fost adoptat în plen.

Având în vedere faptul că, în baza regulamentului, hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 nu are forță juridică de a deroga de la Regulament și că programul de dezbateri și adoptare a legilor bugetelor nu a fost adoptat de plenul reunit, BPR nu putea să stabilească un termen inferior celui de 5 zile prevăzut la art. 60.

II.2. Regulamentul prevede în mod expres situațiile în care BPR poate deroga de la prevederile sale

La articolul 22 privitor la convocarea ședinței comune, Regulamentul activităților comune prevede singurul caz în care se poate deroga de la termenele prevăzute, sub condiția urgenței

Art. 22. — (1) Proiectele de legi și materialele prevăzute la art. 21 se dezbate în ședință comună de comisiile permanente ale celor două Camere, sesizate în fond, care întocmesc un raport comun.

(2) Convocarea ședinței comune se face de către președinții comisiilor permanente sesizate în fond, cu cel puțin 48 de ore înainte de data ședinței, dacă, potrivit procedurii de urgență, nu este necesar un termen mai scurt.

Procedura specială de dezbateră și adoptare prevede, pentru depunerea de amendamente, un termen maximal de 5 zile. Făcând aplicarea principiului *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, nu putem interpreta termenul ca fiind unul asupra căruia Birourile permanente pot interveni. La art. de mai sus, stabilirea unui termen mai scurt e permisă deoarece această posibilitate este prevăzută în mod expres, și anume în cazuri de urgență. *Per a contrario*, în alte cazuri de urgență, Regulamentul însuși reglementează termenele scurte.

B. Programul depunerii de amendamente la legile bugetelor cauzează o vătămare

I. Calcularea corectă a termenului prevăzut pentru depunerea amendamentelor

Am arătat la Secțiunea A faptul că grupurile parlamentare și parlamentarii pot depune amendamente într-un termen de maxim 5 zile, Birourile permanente neputând stabili un termen mai mic, întrucât Regulamentul activităților comune nu o permite.

Totodată, am arătat care e modalitatea de calcul a calculului potrivit Codului de procedură civilă și Regulamentelor camerelor. În speță, termenul se calculează pe zile pline, fără a se lua în calcul ziua de la care începe să curgă termenul și ziua la care se împlinește termenul, până la finalul ei. Specific pentru termenele din procedurile parlamentare este faptul că zilele lucrătoare sunt considerate doar zilele de luni până joi. Din momentul comunicării proiectelor legilor bugetelor către Parlament, joi, 07.12.2017, s-ar calcula cele 5 zile după cum urmează:

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;
08.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
09.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
10.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
11.12.2017, luni - prima zi din termen;
12.12.2017, marți - a doua zi din termen;
13.12.2017, miercuri - a treia zi din termen;
14.12.2017, joi - a patra zi din termen;
15.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
16.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
17.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
18.12.2017, luni - a cincea zi din termen;
19.12.2017, marți, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Prin urmare, conform Regulamentelor, termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **19.12.2017**.

O altă variantă de calcul este aceea în care nu avem în vedere distincția referitoare la zilele de lucru în cadrul Parlamentului, calculând cele 5 zile potrivit Codului de procedură civilă.

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;

08.12.2017, vineri - prima zi din termen;

09.12.2017, sâmbătă - a doua zi din termen;

10.12.2017, duminică - a treia zi din termen;

11.12.2017, luni - a patra zi din termen;

12.12.2017, marți - a cincea zi din termen;

13.12.2017, miercuri, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Astfel, în varianta cea mai permisivă, termenul termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **13.12.2017**.

Observăm că, în orice variantă de calcul, termenul limită stabilit în fapt de Hotărârea BPR nr. 2703/08.12.2017 încalcă normele procedurale, fixând termenul de depunere a amendamentelor pe ziua de luni, **11.12.2017, ora 09.00**, practic nelăsând nici ziua de luni, procedural, până la finalul zilei.

II. Calendarul depunerii de amendamente încalcă principiul echilibrului puterilor în stat și al consultării

Cele 3 zile - vineri, sâmbătă, duminică - au fost insuficiente pentru a parcurge proiectele de bugete și pentru a efectua o consultare suficient de amplă cu sectorul profesionist, în speță beneficiarii liniilor de buget.

Arătăm că, pentru a convoca întâlniri cu asociațiile profesionale, specialiști și comunitățile locale pe care le reprezentăm, este necesară parcurgerea proiectelor pentru a purta o discuția informată și aplicată pe text de ambele părți. În situația de față, am reușit să luăm legătura cu o mică parte din actorii afectați, întrucât aceștia nu au putut fi contactați în afara programului de lucru, cu atât mai mult în timpul zilelor nelucrătoare (sâmbătă, duminică).

Așa cum am arătat la punctul I.3.2., parlamentarul reprezintă și circumscripția care l-a ales, dar și specialitatea, în cadrul comisiilor parlamentare. Pentru a asigura o intervenție profesionistă asupra proiectelor bugetelor, este necesară consultarea profesioniștilor care înțeleg aprofundat impactul în teren a diverselor file bugetare. Această consultare poate fi făcută în cadrul programului de lucru, așa se justifică și termenul calculat pe zile lucrătoare conform regulamentelor parlamentare. În concret, subsemnata am fost în imposibilitate fizică de a consulta întreaga bază de date de specialiști din domeniul meu de activitate, ei la rândul lor neavând timpul suficient pentru a parcurge în integralitate proiectele de bugete.

Nu în ultimul rând, în zilele alocate în mod nereglementar pentru analiza proiectelor de bugete, subsemnata am desfășurat activitate în circumscripție, având activități programate la biroul parlamentar, ceea ce ne-a limitat suplimentar capacitatea logistică de a parcurge în mod efectiv actele comunicate.

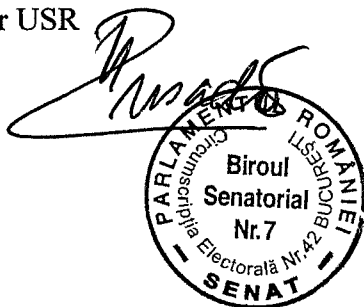
Având în vedere chiar și interpretarea cea mai permisivă a Regulamentului, am arătat că termenul acordat pentru depunerea amendamentelor sfidează scopul de analiză și însușire efectivă a legilor bugetelor avut în vedere de legiuitor.

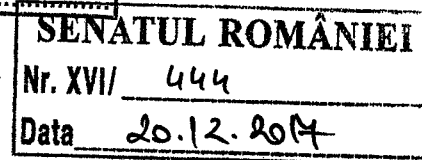
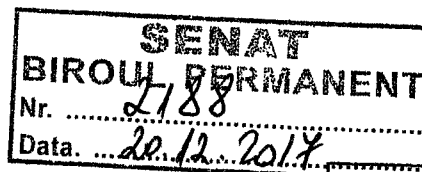
Pentru toate motivele de mai sus, vă solicităm

1. **revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
2. **reluarea procedurii de stabilire a programul de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
3. **convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptarea unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Cu considerație,

Florina Raluca Presadă, senator de București, circumscripția nr. 42
Grupul parlamentar USR





Către: **Birourile permanente reunite**

DOMNULE PREȘEDINTE,

Subsemnatul, **Radu Mihai Mihail**, senator de diaspora, circumscripția nr. 43, având biroul parlamentar în Bd. Aviatorilor, nr. 9, sector 1, București, e-mail radu.mihail@senat.ro, telefon 0758.873.613,

În temeiul art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ și al secțiunii I din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat,

Formulăm prezenta

PLÂNGERE PREALABILĂ

Prin care vă solicităm

1. **revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
2. **reluarea procedurii de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
3. **convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptării unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Pentru motivele expuse în continuare:

A. Hotărârea Birourilor parlamentare reunite încalcă termenul alocat pentru parcurgerea proiectelor de legi ale bugetelor de stat și asigurărilor sociale

I. Hotărârea Birourilor permanente reunite încalcă regulamentele parlamentare

I.1. Situația premisă. Regulamentul prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea de amendamente. Hotărârea BPR prevede un termen inferior celui prevăzut în Regulament

Articolul 58 alin. (2) din Regulament prevede că Birourile permanente reunite asigură comunicarea proiectelor de bugete transmise de Guvern și stabilește programul de dezbatere și adoptare a acestora

Art. 58 (2) Proiectul Legii bugetului de stat și proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat se trimit de către Guvern birourilor permanente ale celor două Camere, care vor asigura difuzarea acestora către deputați și senatori și vor întocmi programul de dezbatere și adoptare a respectivelor proiecte, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare.

În continuare, același Regulament stabilește o serie de reguli minimale în ceea ce privește elaborarea programului de dezbateri și adoptare, tocmai pentru a asigura efectivitatea participării Parlamentului la elaborarea unor proiecte de lege pe care urmează să și le însușească. În ceea ce privește termenul de depunere a amendamentelor, art. 60 prevede

Art. 60. Grupurile parlamentare, deputații și senatorii pot prezenta comisiilor amendamente scrise și motivate, în cel mult 5 zile de la data primirii proiectului.

Art. 61. — (1) Comisiile sesizate în fond pentru examinarea proiectelor de buget întocmesc câte un raport comun asupra fiecărui proiect, în care vor fi prezentate amendamentele admise și cele respinse, cu o scurtă motivare a soluției adoptate.

(2) Rapoartele comune se întocmesc în cel mult 30 de zile de la sesizare.

Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 marchează distinct momentul primirii proiectului de către parlamentari, de la care începe să curgă termenul de depunere a amendamentelor, respectiv data limită de depunere a acestora:

Joi, 07.12.2017, ora 16.00 Ședința Birourilor parlamentare reunite pentru stabilirea și programului de dezbatere și adoptare a bugetelor, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare
Distribuirea Proiectului Legii bugetului de stat și Proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2018 către parlamentari și comisii

Joi, 07.12.2017, ora 17.00 - Depunerea amendamentelor de către grupuri parlamentare,
luni, 11.12.2017, ora 9.00 deputați și senatori

Observăm, din calendarul aprobat de BPR, că parlamentarii puteau parcurge proiectele de legi ale bugetelor în zilele de vineri, sâmbătă, duminică, **în speță 3 zile**. Pentru a stabili dacă Regulamentul activităților comune a fost încălcat, este necesar să determinăm cum se calculează termenul pe zile și care zile pot fi incluse în calcul, dar și dacă sintagma *cel mult 5 zile* permite stabilirea unui termen mai mic de 5 zile, în cazuri de urgență.

I.2. Calendarul stabilit de Hotărârea BPR încalcă normele de calculare a termenelor. Regulamentele parlamentare prevăd reguli speciale pentru calculul termenelor

Regulamentul activităților comune nu conține nicio prevedere cu privire la modalitatea de calcul a termenelor. În schimb, se statuează că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele camerelor

Art. 102. Dispozițiile prezentului regulament se completează cu prevederile aplicabile din Regulamentul Camerei Deputaților și din Regulamentul Senatului.

Regulamentul Senatului prevede că activitatea camerei presupune activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare

Art.120.- Senatul își desfășoară activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare, conform programului de activitate propus de Biroul permanent și aprobat de Senat.

Mai departe, se reglementează expres că termenele se calculează pe zile **în care se lucrează în plen sau comisii**, acestea fiind definite de art. 116

Art.116.- Pentru termenele procedurale ale procesului legislativ se iau în calcul numai zilele în care Senatul lucrează în plen sau în comisii permanente.

O prevedere în oglindă conține și Regulamentul Camerei deputaților, care arată că termenele se calculează în același mod, pe zile lucrătoare

Art. 258. – (1) Termenele din prezentul regulament sunt calculate pe zile lucrătoare, cu excepția situațiilor în care, conform legii sau dispozițiilor regulamentare, se prevede altfel.

Această regulă este conformă principiului reprezentativității, pe de o parte instituind în sarcina parlamentarilor obligații relative la activitatea de legiferare și dezvoltare de politici publice, iar pe de altă parte asigurând obligația de reprezentativitate a acestora, realizată prin activitatea în circumscripție.

Regulamentul Camerei deputaților reglementează *expresis verbis* programul zilelor lucrătoare, arătând că în cadrul Parlamentului, activitatea se desfășoară de luni până joi, zilele de vineri - sâmbătă fiind rezervate activității din circumscripție

Art. 144. – (1) Deputații își desfășoară activitatea săptămânal în plen, în comisii, în grupurile parlamentare și în birourile parlamentare din circumscripții. De regulă, a 5-a și a 6-a zi din săptămână sunt rezervate activității în circumscripțiile electorale în care deputații au fost aleși.

În practică, aceleași zile sunt destinate activității în Parlament, respectiv în circumscripție.

Am arătat că Regulamentul activităților comune nu prevede în mod expres reguli de calculare a termenelor în această materie și că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele celor două camere.

Regulamentele fiecărei camere conțin prevederi exprese în legătură cu modul de calcul al termenelor, însă acestea nu se suprapun în totalitate, în sensul că deși ambele prevăd că se iau în calcul numai zilele lucrătoare, acestea operează distincții între activitatea de legiferare și cea din circumscripție. Astfel, Regulamentul Senatului definește zilele lucrătoare ale instituției ca fiind cele în care senatorii lucrează în plen și în comisii, nu și cele în care aceștia activează în circumscripții, în timp ce Regulamentul Camerei Deputaților operează cu

noțiunea de zile lucrătoare ale deputaților, motiv pentru care include atât activitățile din plen și comisii, cât și cele din circumscripții.

Desfășurarea activităților comune este condiționată de participarea parlamentarilor din ambele camere ale Parlamentului, senatori și deputați. De aceea, modul de calcul al termenelor aplicabile acestor activități nu se poate raporta decât la regulamentul acelei camere care operează cu noțiunea de zi lucrătoare circumscrisă activității de legiferare, care se desfășoară în plen, comisii și grupuri parlamentare, altminteri parlamentarii care aparțin acelei camere nu vor putea participa în mod regulamentar la activitățile comune. În ceea ce presupune activitatea de circumscripție, pe lângă faptul că aceasta presupune ca parlamentarul să lucreze în biroul din teritoriu și nu în cadrul grupului parlamentar din care face parte, scopul acestei activități este cu totul altul, și anume intrarea în contact cu alegătorii pentru a cunoaște problemele reale ale acestora și asigurarea reprezentării lor corespunzătoare în cadrul autorității legiuitoare.

Coroborând textele din regulamentele camerelor, rezultă că activitatea de legiferare se desfășoară de luni până joi, acestea fiind, în fapt, zilele lucrătoare care sunt luate în considerare pentru calculul termenelor.

Prin urmare, Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 încalcă regulamentele camerelor prin faptul că stabilește, ca program de lucru pe activitate de legiferare, formularea și depunerea de amendamente în zilele vineri - sâmbătă - duminică (8.12.2017 - 10.12.2017).

I.3. Sintagma de cel mult 5 zile din Regulamentul activităților comune introduce un termen maximal. Stabilirea unui termen inferior încalcă scopul avut în vedere de legiuitor prin termenul precizat

Am arătat anterior că Regulamentul activităților comune prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea amendamentelor de către grupurile parlamentare, senatori și deputați. Proiectele de legi și amendamentele aduse sunt ulterior dezbătute în cadrul comisiilor de raport, acestea având un termen de cel mult 30 de zile pentru întocmirea raportului.

Termenul de *cel mult 5 zile* este unul stabilit în favoarea beneficiarilor, aceștia putând dispune asupra sa în sensul că au facultatea de a depune amendamentele mai devreme de 5 zile, dar nu mai târziu de cele 5 zile. Textul produce, în acest fel, mai multe consecințe.

I.3.1. Interpretarea termenului este în acord cu intenția legiuitorului

Regulamentul activităților comune prevede, la Secțiunea 1 - Aprobarea legilor bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat, o procedură specială, colaborativă, pentru elaborarea și aprobarea bugetelor.

Identificăm astfel, în Regulament, patru momente de participare a parlamentarilor la elaborarea proiectelor de bugete înainte de adoptarea lor: depunerea de amendamente (art. 60), dezbaterile în comisiile de raport (art. 61), luarea cuvântului la dezbaterile generale (art. 63), dezbaterile finale pe articole (art. 64 și 65).

Art. 1 alin. (4) din Constituția României prevede principiul echilibrului puterilor în stat, procedura adoptării bugetului circumscrindându-se acestuia. Pe de o parte, Guvernul are capacitatea instituțională de a previziona nevoile financiare în vederea îndeplinirii funcțiilor statului, raportat la execuțiile bugetare anterioare, dar și la direcția de dezvoltare asumată prin programul de guvernare, rațiuni pentru care este cel care propune proiectele de bugete. Pe de altă parte, Parlamentul, în virtutea sa de organ reprezentativ suprem al poporului, este cel care autorizează veniturile și cheltuielile care urmează să fie angajate de Guvern, ca autoritate executivă. Prin acest proces, Parlamentul exercită și atribuția sa de control parlamentar asupra Guvernului, asigurându-se că proiecția bugetară propusă de acesta este în acord cu opțiunile de politică socială și economică ale statului.

Procedura bugetară respectă principiul echilibrului puterilor în stat, îmbinând efectivitatea participării Parlamentului cu celeritatea procedurii prin termenele minimale stabilite și stabilitatea circuitului civil prin prelungirea bugetelor anterioare în caz de depășire a termenelor.

Astfel, stabilirea termenului la maxim 5 zile vizează dreptul beneficiarilor - grupurile parlamentare și parlamentari - de a avea un termen minim de studiu al proiectelor de legi și de depunere a amendamentelor. Reducerea acestuia prin programul aprobat de Birourile permanente reunite este prohibită, întrucât ar contraveni rațiunii legiuitorului care, în toată procedura de elaborare și adoptare a bugetelor, a marcat importanța participării critice și efective a parlamentarilor, individual sau prin grupurile din care fac parte, cu atât mai mult cu cât acesta este deja foarte scurt. Un termen mai scurt ar presupune imposibilitatea de parcurgere a proiectelor, care, împreună cu anexele, numără în fiecare an câteva sute de pagini, și, cu atât mai mult, o analiză prin care să se poată propune amendamente constructive.

Conform interpretării pe care Birourile permanente reunite au dat-o prin Hotărârea nr. 2073/08.12.2017, sintagma *cel mult 5 zile* ar permite acestei structuri să stabilească un termen oricât de scurt pentru depunerea amendamentelor, chiar și în ziua primirii proiectelor de lege de la Guvern sau în ziua imediat următoare. Aceasta ar duce în derizoriu mecanismul de însușire a proiectelor de lege, mutându-se, în realitate, competența stabilirii bugetelor de la Parlament la Guvern. Stabilirea unui termen mai scurt de 5 zile nu poate fi justificată nici prin argumentul urgenței, deoarece această interpretare ar permite ca Guvernul să constrângă Parlamentul la adoptarea bugetelor fără amendamente și fără dezbateri reale, prin depunerea cu întârziere a proiectelor de lege.

Mai mult decât atât, în activitatea lor de reprezentare a cetățenilor care i-au ales, parlamentarii se manifestă în două contexte: primul în calitate de susținător al intereselor alegătorilor din

circumscripție, în cadrul plenului, iar cel de-al doilea în calitate de specialist, în cadrul comisiilor de specialitate. În ultimul caz, se impune ca parlamentarul să aibă timpul de a consulta profesioniștii în domeniu, pentru a formula amendamentele cele mai pertinente în cadrul lucrărilor pe buget în domeniul de activitate al comisiei de specialitate. Astfel, consultarea cu profesioniștii îi permite parlamentarului să aibă o înțelegere mai aprofundată și să propună amendamente reprezentative pentru beneficiari.

I.3.1.1. Jurisprudența Curții Constituționale confirmă interpretarea

Decizia nr. 612/2017 a Curții Constituționale statuează necesitatea acordării unui termen suficient pentru analizarea efectivă a textelor de lege. În speță se analiza, printre altele, constituționalitatea reducerii termenului de pronunțare din oficiu asupra propunerii de revizuire a Constituției de la 5 zile (cât prevede Regulamentul de funcționare a CCR) la 2 zile (cât prevedea proiectul de lege asupra căruia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate). Curtea, la pct. 43 din decizie, atrage atenția asupra necesității acordării unui termen suficient pentru un control efectiv al textului înaintat

Este adevărat că în dreptul public termenele se calculează pe zile calendaristice, astfel că acest termen de două zile ar presupune că legea se va transmite Curții cel târziu a doua zi, dar, în economia controlului de constituționalitate exercitat, în acest caz, din oficiu de către instanța constituțională, asupra legii de revizuire a Constituției, prezintă importanță utilizarea eficientă a întregului interval de cinci zile pe care Legea nr. 47/1992 îl oferă Curții Constituționale în acest scop. Or, în redactarea preconizată, art. 6 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 ar permite Parlamentului să amâne trimiterea legii de revizuire până la finalul termenului de două zile, ceea ce ar conduce la diminuarea timpului de care Curtea Constituțională dispune pentru verificarea legii adoptate de Parlament, cu posibila consecință a efectuării, sub presiunea timpului, a unui control de constituționalitate lipsit de substanță. Chiar dacă procedura prevăzută de exercitarea acestui tip de control este urgentă, Curtea Constituțională trebuie, totuși, să dispună de un interval de timp rezonabil pentru a se putea pronunța. În caz contrar, controlul de constituționalitate ar fi pur formal, Curtea fiind în imposibilitatea de a-și exercita în mod real această atribuție.

Așa cum am susținut la punctul anterior, urgența procedurii nu justifică lipsirea de efecte a unui mecanism de control prevăzut de legiuitor, cu atât mai mult cu cât acesta este unul dintre principalele pârghii de echilibru între puterile executivă și legislativă.

I.3.2. Termenul este stabilit în favoarea beneficiarilor. Numai aceștia pot renunța la termen

În primul rând, am arătat la punctul I.3.1. că intenția legiuitorului este de a acorda un termen rezonabil de parcurgere efectivă a bugetelor în vederea amendării și însușirii în cunoștință de cauză a proiectelor de legi.

În al doilea rând, beneficiarii sunt grupurile parlamentare și parlamentarii. Prin urmare, doar aceștia pot dispune asupra termenului, reușind să parcurgă proiectele de legi și să redacteze amendamente în timpi variabili în funcție de situația particulară - în speță de specializarea membrilor și a personalului, experiența anterioară, politicile urmărite. Astfel, Birourile permanente nu pot emite hotărâri care să priveze parlamentarii și grupurile parlamentare de eficiența mecanismului de participare la alcătuirea bugetelor.

În cele din urmă, formularea *cel mult 5 zile* nu are rolul de a reglementa în sarcina Birourilor permanente o marjă în care să se încadreze pentru stabilirea termenului acordat grupurilor parlamentare și parlamentarilor, BPR neputând dispune asupra acestui termen. În fapt, termenul maximal de 5 zile este stabilit pentru protejarea intervalului de timp alocat comisiilor pentru dezbaterile articolelor și amendamentelor, acestea având cel mult 30 de zile pentru depunerea raportului, deci pentru previzibilitatea duratei procedurilor de lucru. Această previzibilitate, în schimb, ar fi încălcată dacă s-ar permite interpretarea formulării *cel mult 5 zile* în sensul posibilității scurtării timpului de pregătire alocat grupurilor parlamentare și parlamentarilor.

II. Hotărârea BPR nu poate deroga de la Regulament

Pentru a reglementa o situație distinct de modalitatea prevăzută în Regulament, este necesar ca actul prin care se derogă de la Regulament fie să aibă forță juridică echivalentă cu Regulamentul, fie să privească o situație juridică la care Regulamentul să permită derogarea.

II.1. Hotărârea BPR privitoare la programul de adoptare a legilor bugetelor nu poate reglementa contrar prevederilor Regulamentului

Birourile permanente reunite adoptă hotărâri care asigură funcționarea activităților comune. În speță, BPR adoptă programul de lucru în baza art. 15 alin. (1) lit. a) și art. 58 alin. (2), activitate pe care o îndeplinesc în aplicarea Regulamentului care a fost adoptat în plen.

Având în vedere faptul că, în baza regulamentului, hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 nu are forță juridică de a deroga de la Regulament și că programul de dezbateri și adoptare a legilor bugetelor nu a fost adoptat de plenul reunit, BPR nu putea să stabilească un termen inferior celui de 5 zile prevăzut la art. 60.

II.2. Regulamentul prevede în mod expres situațiile în care BPR poate deroga de la prevederile sale

La articolul 22 privitor la convocarea ședinței comune, Regulamentul activităților comune prevede singurul caz în care se poate deroga de la termenele prevăzute, sub condiția urgenței

Art. 22. — (1) Proiectele de legi și materialele prevăzute la art. 21 se dezbate în ședință comună de comisiile permanente ale celor două Camere, sesizate în fond, care întocmesc un raport comun.

(2) *Convocarea ședinței comune se face de către președinții comisiilor permanente sesizate în fond, cu cel puțin 48 de ore înainte de data ședinței, dacă, potrivit procedurii de urgență, nu este necesar un termen mai scurt.*

Procedura specială de dezbatere și adoptare prevede, pentru depunerea de amendamente, un termen maximal de 5 zile. Făcând aplicarea principiului *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, nu putem interpreta termenul ca fiind unul asupra căruia Birourile permanente pot interveni. La art. de mai sus, stabilirea unui termen mai scurt e permisă deoarece această posibilitate este prevăzută în mod expres, și anume în cazuri de urgență. *Per a contrario*, în alte cazuri de urgență, Regulamentul însuși reglementează termenele scurte.

B. Programul depunerii de amendamente la legile bugetelor cauzează o vătămare

I. Calcularea corectă a termenului prevăzut pentru depunerea amendamentelor

Am arătat la Secțiunea A faptul că grupurile parlamentare și parlamentarii pot depune amendamente într-un termen de maxim 5 zile, Birourile permanente neputând stabili un termen mai mic, întrucât Regulamentul activităților comune nu o permite.

Totodată, am arătat care e modalitatea de calcul a calculului potrivit Codului de procedură civilă și Regulamentelor camerelor. În speță, termenul se calculează pe zile pline, fără a se lua în calcul ziua de la care începe să curgă termenul și ziua la care se împlinește termenul, până la finalul ei. Specific pentru termenele din procedurile parlamentare este faptul că zilele lucrătoare sunt considerate doar zilele de luni până joi. Din momentul comunicării proiectelor legilor bugetelor către Parlament, joi, 07.12.2017, s-ar calcula cele 5 zile după cum urmează:

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;

08.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

09.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

10.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

11.12.2017, luni - prima zi din termen;

12.12.2017, marți - a doua zi din termen;

13.12.2017, miercuri - a treia zi din termen;

14.12.2017, joi - a patra zi din termen;

15.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

16.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

17.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

18.12.2017, luni - a cincea zi din termen;

19.12.2017, marți, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Prin urmare, conform Regulamentelor, termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **19.12.2017**.

O altă variantă de calcul este aceea în care nu avem în vedere distincția referitoare la zilele de lucru în cadrul Parlamentului, calculând cele 5 zile potrivit Codului de procedură civilă.

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;

08.12.2017, vineri - prima zi din termen;

09.12.2017, sâmbătă - a doua zi din termen;

10.12.2017, duminică - a treia zi din termen;

11.12.2017, luni - a patra zi din termen;

12.12.2017, marți - a cincea zi din termen;

13.12.2017, miercuri, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Astfel, în varianta cea mai permisivă, termenul termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **13.12.2017**.

Observăm că, în orice variantă de calcul, termenul limită stabilit în fapt de Hotărârea BPR nr. 2703/08.12.2017 încalcă normele procedurale, fixând termenul de depunere a amendamentelor pe ziua de luni, **11.12.2017, ora 09.00**, practic nelăsând nici ziua de luni, procedural, până la finalul zilei.

II. Calendarul depunerii de amendamente încalcă principiul echilibrului puterilor în stat și al consultării

Cele 3 zile - vineri, sâmbătă, duminică - au fost insuficiente pentru a parcurge proiectele de bugete și pentru a efectua o consultare suficient de amplă cu sectorul profesionist, în speță beneficiarii liniilor de buget.

Arătăm că, pentru a convoca întâlniri cu asociațiile profesionale, specialiști și comunitățile locale pe care le reprezentăm, este necesară parcurgerea proiectelor pentru a purta o discuția informată și aplicată pe text de ambele părți. În situația de față, am reușit să luăm legătura cu o mică parte din actorii afectați, întrucât aceștia nu au putut fi contactați în afara programului de lucru, cu atât mai mult în timpul zilelor nelucrătoare (sâmbătă, duminică).

Așa cum am arătat la punctul I.3.2., parlamentarul reprezintă și circumscripția care l-a ales, dar și specialitatea, în cadrul comisiilor parlamentare. Pentru a asigura o intervenție profesionistă asupra proiectelor bugetelor, este necesară consultarea profesioniștilor care înțeleg aprofundat impactul în teren a diverselor file bugetare. Această consultare poate fi făcută în cadrul programului de lucru, așa se justifică și termenul calculat pe zile lucrătoare conform regulamentelor parlamentare. În concret, subsemnatul am fost în imposibilitate fizică de a consulta întreaga bază de date de specialiști din domeniul meu de activitate, ei la rândul lor neavând timpul suficient pentru a parcurge în integralitate proiectele de bugete.

Nu în ultimul rând, în zilele alocate în mod neregulamentar pentru analiza proiectelor de bugete, subsemnatul am desfășurat activitate în circumscripție, având activități programate la biroul parlamentar, ceea ce ne-a limitat suplimentar capacitatea logistică de a parcurge în mod efectiv actele comunicate.

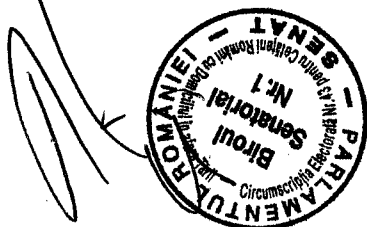
Având în vedere chiar și interpretarea cea mai permisivă a Regulamentului, am arătat că termenul acordat pentru depunerea amendamentelor sfidează scopul de analiză și însușire efectivă a legilor bugetelor avut în vedere de legiuitor.

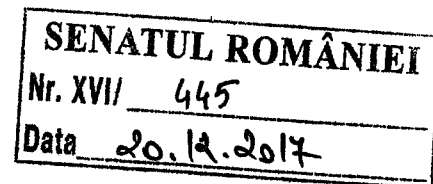
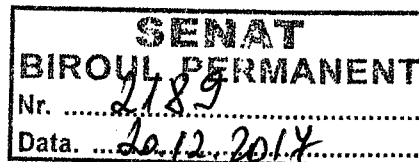
Pentru toate motivele de mai sus, vă solicităm

1. **revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
2. **reluarea procedurii de stabilire a programul de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
3. **convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptarea unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Cu considerație,

Radu Mihai Mihail, senator de diaspora, circumscripția nr. 43
Grupul parlamentar USR





Către: **Birourile permanente reunite**

DOMNULE PREȘEDINTE,

Subsemnatul, **Vlad – Tudor Alexandrescu**, senator de București, circumscripția nr. 42, având biroul parlamentar în Bd. Aviatorilor, nr. 9, sector 1, București, e-mail vlad.alexandrescu@senat.ro, telefon 0758.873.613,

În temeiul art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ și al secțiunii I din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat,

Formulăm prezenta

PLÂNGERE PREALABILĂ

Prin care vă solicităm

1. **revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
2. **reluarea procedurii de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
3. **convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptării unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Pentru motivele expuse în continuare:

A. Hotărârea Birourilor parlamentare reunite încalcă termenul alocat pentru parcurgerea proiectelor de legi ale bugetelor de stat și asigurărilor sociale

I. Hotărârea Birourilor permanente reunite încalcă regulamentele parlamentare

I.1. Situația premisă. Regulamentul prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea de amendamente. Hotărârea BPR prevede un termen inferior celui prevăzut în Regulament

Articolul 58 alin. (2) din Regulament prevede că Birourile permanente reunite asigură comunicarea proiectelor de bugete transmise de Guvern și stabilește programul de dezbatere și adoptare a acestora

Art. 58 (2) Proiectul Legii bugetului de stat și proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat se trimit de către Guvern birourilor permanente ale celor două Camere, care vor asigura difuzarea acestora către deputați și senatori și vor întocmi programul de dezbatere și adoptare a respectivelor proiecte, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare.

În continuare, același Regulament stabilește o serie de reguli minimale în ceea ce privește elaborarea programului de dezbateri și adoptare, tocmai pentru a asigura efectivitatea participării Parlamentului la elaborarea unor proiecte de lege pe care urmează să și le însușească. În ceea ce privește termenul de depunere a amendamentelor, art. 60 prevede

Art. 60. Grupurile parlamentare, deputații și senatorii pot prezenta comisiilor amendamente scrise și motivate, în cel mult 5 zile de la data primirii proiectului.

Art. 61. — (1) Comisiile sesizate în fond pentru examinarea proiectelor de buget întocmesc câte un raport comun asupra fiecărui proiect, în care vor fi prezentate amendamentele admise și cele respinse, cu o scurtă motivare a soluției adoptate.

(2) Rapoartele comune se întocmesc în cel mult 30 de zile de la sesizare.

Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 marchează distinct momentul primirii proiectului de către parlamentari, de la care începe să curgă termenul de depunere a amendamentelor, respectiv data limită de depunere a acestora:

Joi, 07.12.2017, ora 16.00 ***Ședința Birourilor parlamentare reunite*** pentru stabilirea și programului de dezbatere și adoptare a bugetelor, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare
Distribuirea Proiectului Legii bugetului de stat și Proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2018 către parlamentari și comisii

Joi, 07.12.2017, ora 17.00 - Depunerea amendamentelor de către grupuri parlamentare,
luni, 11.12.2017, ora 9.00 deputați și senatori

Observăm, din calendarul aprobat de BPR, că parlamentarii puteau parcurge proiectele de legi ale bugetelor în zilele de vineri, sâmbătă, duminică, **în speță 3 zile**. Pentru a stabili dacă Regulamentul activităților comune a fost încălcat, este necesar să determinăm cum se calculează termenul pe zile și care zile pot fi incluse în calcul, dar și dacă sintagma *cel mult 5 zile* permite stabilirea unui termen mai mic de 5 zile, în cazuri de urgență.

I.2. Calendarul stabilit de Hotărârea BPR încalcă normele de calculare a termenelor. Regulamentele parlamentare prevăd reguli speciale pentru calculul termenelor

Regulamentul activităților comune nu conține nicio prevedere cu privire la modalitatea de calcul a termenelor. În schimb, se statuează că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele camerelor

Art. 102. Dispozițiile prezentului regulament se completează cu prevederile aplicabile din Regulamentul Camerei Deputaților și din Regulamentul Senatului.

Regulamentul Senatului prevede că activitatea camerei presupune activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare

Art.120.- Senatul își desfășoară activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare, conform programului de activitate propus de Biroul permanent și aprobat de Senat.

Mai departe, se reglementează expres că termenele se calculează pe zile **în care se lucrează în plen sau comisii**, acestea fiind definite de art. 116

Art.116.- Pentru termenele procedurale ale procesului legislativ se iau în calcul numai zilele în care Senatul lucrează în plen sau în comisii permanente.

O prevedere în oglindă conține și Regulamentul Camerei deputaților, care arată că termenele se calculează în același mod, pe zile lucrătoare

Art. 258. – (1) Termenele din prezentul regulament sunt calculate pe zile lucrătoare, cu excepția situațiilor în care, conform legii sau dispozițiilor regulamentare, se prevede altfel.

Această regulă este conformă principiului reprezentativității, pe de o parte instituind în sarcina parlamentarilor obligații relative la activitatea de legiferare și dezvoltare de politici publice, iar pe de altă parte asigurând obligația de reprezentativitate a acestora, realizată prin activitatea în circumscripție.

Regulamentul Camerei deputaților reglementează *expresis verbis* programul zilelor lucrătoare, arătând că în cadrul Parlamentului, activitatea se desfășoară de luni până joi, zilele de vineri - sâmbătă fiind rezervate activității din circumscripție

Art. 144. – (1) Deputații își desfășoară activitatea săptămânal în plen, în comisii, în grupurile parlamentare și în birourile parlamentare din circumscripții. De regulă, a 5-a și a 6-a zi din săptămână sunt rezervate activității în circumscripțiile electorale în care deputații au fost aleși.

În practică, aceleași zile sunt destinate activității în Parlament, respectiv în circumscripție.

Am arătat că Regulamentul activităților comune nu prevede în mod expres reguli de calculare a termenelor în această materie și că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele celor două camere.

Regulamentele fiecărei camere conțin prevederi exprese în legătură cu modul de calcul al termenelor, însă acestea nu se suprapun în totalitate, în sensul că deși ambele prevăd că se iau

în calcul numai zilele lucrătoare, acestea operează distincții între activitatea de legiferare și cea din circumscripție. Astfel, Regulamentul Senatului definește zilele lucrătoare ale instituției ca fiind cele în care senatorii lucrează în plen și în comisii, nu și cele în care aceștia activează în circumscripții, în timp ce Regulamentul Camerei Deputaților operează cu noțiunea de zile lucrătoare ale deputaților, motiv pentru care include atât activitățile din plen și comisii, cât și cele din circumscripții.

Desfășurarea activităților comune este condiționată de participarea parlamentarilor din ambele camere ale Parlamentului, senatori și deputați. De aceea, modul de calcul al termenelor aplicabile acestor activități nu se poate raporta decât la regulamentul acelei camere care operează cu noțiunea de zi lucrătoare circumscrisă activității de legiferare, care se desfășoară în plen, comisii și grupuri parlamentare, altminteri parlamentarii care aparțin acelei camere nu vor putea participa în mod regulamentar la activitățile comune. În ceea ce presupune activitatea de circumscripție, pe lângă faptul că aceasta presupune ca parlamentarul să lucreze în biroul din teritoriu și nu în cadrul grupului parlamentar din care face parte, scopul acestei activități este cu totul altul, și anume intrarea în contact cu alegătorii pentru a cunoaște problemele reale ale acestora și asigurarea reprezentării lor corespunzătoare în cadrul autorității legiuitoare.

Coroborând textele din regulamentele camerelor, rezultă că activitatea de legiferare se desfășoară de luni până joi, acestea fiind, în fapt, zilele lucrătoare care sunt luate în considerare pentru calculul termenelor.

Prin urmare, Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 încalcă regulamentele camerelor prin faptul că stabilește, ca program de lucru pe activitate de legiferare, formularea și depunerea de amendamente în zilele vineri - sâmbătă - duminică (8.12.2017 - 10.12.2017).

I.3. Sintagma de cel mult 5 zile din Regulamentul activităților comune introduce un termen maximal. Stabilirea unui termen inferior încalcă scopul avut în vedere de legiuitor prin termenul precizat

Am arătat anterior că Regulamentul activităților comune prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea amendamentelor de către grupurile parlamentare, senatori și deputați. Proiectele de legi și amendamentele aduse sunt ulterior dezbătute în cadrul comisiilor de raport, acestea având un termen de cel mult 30 de zile pentru întocmirea raportului.

Termenul de *cel mult 5 zile* este unul stabilit în favoarea beneficiarilor, aceștia putând dispune asupra sa în sensul că au facultatea de a depune amendamentele mai devreme de 5 zile, dar nu mai târziu de cele 5 zile. Textul produce, în acest fel, mai multe consecințe.

I.3.1. Interpretarea termenului este în acord cu intenția legiuitorului

Regulamentul activităților comune prevede, la Secțiunea 1 - Aprobarea legilor bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat, o procedură specială, colaborativă, pentru elaborarea și aprobarea bugetelor.

Identificăm astfel, în Regulament, patru momente de participare a parlamentarilor la elaborarea proiectelor de bugete înainte de adoptarea lor: depunerea de amendamente (art. 60), dezbaterile în comisiile de raport (art. 61), luarea cuvântului la dezbaterile generale (art. 63), dezbaterile finale pe articole (art. 64 și 65).

Art. 1 alin. (4) din Constituția României prevede principiul echilibrului puterilor în stat, procedura adoptării bugetului circumscrindându-se acestuia. Pe de o parte, Guvernul are capacitatea instituțională de a previziona nevoile financiare în vederea îndeplinirii funcțiilor statului, raportat la execuțiile bugetare anterioare, dar și la direcția de dezvoltare asumată prin programul de guvernare, rațiuni pentru care este cel care propune proiectele de bugete. Pe de altă parte, Parlamentul, în virtutea sa de organ reprezentativ suprem al poporului, este cel care autorizează veniturile și cheltuielile care urmează să fie angajate de Guvern, ca autoritate executivă. Prin acest proces, Parlamentul exercită și atribuția sa de control parlamentar asupra Guvernului, asigurându-se că proiecția bugetară propusă de acesta este în acord cu opțiunile de politică socială și economică ale statului.

Procedura bugetară respectă principiul echilibrului puterilor în stat, îmbinând efectivitatea participării Parlamentului cu celeritatea procedurii prin termenele minimale stabilite și stabilitatea circuitului civil prin prelungirea bugetelor anterioare în caz de depășire a termenelor.

Astfel, stabilirea termenului la maxim 5 zile vizează dreptul beneficiarilor - grupurile parlamentare și parlamentari - de a avea un termen minim de studiu al proiectelor de legi și de depunere a amendamentelor. Reducerea acestuia prin programul aprobat de Birourile permanente reunite este prohibită, întrucât ar contraveni rațiunii legiuitorului care, în toată procedura de elaborare și adoptare a bugetelor, a marcat importanța participării critice și efective a parlamentarilor, individual sau prin grupurile din care fac parte, cu atât mai mult cu cât acesta este deja foarte scurt. Un termen mai scurt ar presupune imposibilitatea de parcurgere a proiectelor, care, împreună cu anexele, numără în fiecare an câteva sute de pagini, și, cu atât mai mult, o analiză prin care să se poată propune amendamente constructive.

Conform interpretării pe care Birourile permanente reunite au dat-o prin Hotărârea nr. 2073/08.12.2017, sintagma *cel mult 5 zile* ar permite acestei structuri să stabilească un termen oricât de scurt pentru depunerea amendamentelor, chiar și în ziua primirii proiectelor de lege de la Guvern sau în ziua imediat următoare. Aceasta ar duce în derizoriu mecanismul de însușire a proiectelor de lege, mutându-se, în realitate, competența stabilirii bugetelor de la Parlament la Guvern. Stabilirea unui termen mai scurt de 5 zile nu poate fi justificată nici prin argumentul urgenței, deoarece această interpretare ar permite ca Guvernul să constrângă

Parlamentul la adoptarea bugetelor fără amendamente și fără dezbateri reale, prin depunerea cu întârziere a proiectelor de lege.

Mai mult decât atât, în activitatea lor de reprezentare a cetățenilor care i-au ales, parlamentarii se manifestă în două contexte: primul în calitate de susținător al intereselor alegătorilor din circumscripție, în cadrul plenului, iar cel de-al doilea în calitate de specialist, în cadrul comisiilor de specialitate. În ultimul caz, se impune ca parlamentarul să aibă timpul de a consulta profesioniștii în domeniu, pentru a formula amendamentele cele mai pertinente în cadrul lucrărilor pe buget în domeniul de activitate al comisiei de specialitate. Astfel, consultarea cu profesioniștii îi permite parlamentarului să aibă o înțelegere mai aprofundată și să propună amendamente reprezentative pentru beneficiari.

I.3.1.1. Jurisprudența Curții Constituționale confirmă interpretarea

Decizia nr. 612/2017 a Curții Constituționale statuează necesitatea acordării unui termen suficient pentru analizarea efectivă a textelor de lege. În speță se analiza, printre altele, constituționalitatea reducerii termenului de pronunțare din oficiu asupra propunerii de revizuire a Constituției de la 5 zile (cât prevede Regulamentul de funcționare a CCR) la 2 zile (cât prevedea proiectul de lege asupra căruia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate). Curtea, la pct. 43 din decizie, atrage atenția asupra necesității acordării unui termen suficient pentru un control efectiv al textului înaintat

Este adevărat că în dreptul public termenele se calculează pe zile calendaristice, astfel că acest termen de două zile ar presupune că legea se va transmite Curții cel târziu a doua zi, dar, în economia controlului de constituționalitate exercitat, în acest caz, din oficiu de către instanța constituțională, asupra legii de revizuire a Constituției, prezintă importanță utilizarea eficientă a întregului interval de cinci zile pe care Legea nr. 47/1992 îl oferă Curții Constituționale în acest scop. Or, în redactarea preconizată, art. 6 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 ar permite Parlamentului să amâne trimiterea legii de revizuire până la finalul termenului de două zile, ceea ce ar conduce la diminuarea timpului de care Curtea Constituțională dispune pentru verificarea legii adoptate de Parlament, cu posibila consecință a efectuării, sub presiunea timpului, a unui control de constituționalitate lipsit de substanță. Chiar dacă procedura prevăzută de exercitarea acestui tip de control este urgentă, Curtea Constituțională trebuie, totuși, să dispună de un interval de timp rezonabil pentru a se putea pronunța. În caz contrar, controlul de constituționalitate ar fi pur formal, Curtea fiind în imposibilitatea de a-și exercita în mod real această atribuție.

Așa cum am susținut la punctul anterior, urgența procedurii nu justifică lipsirea de efecte a unui mecanism de control prevăzut de legiuitor, cu atât mai mult cu cât acesta este unul dintre principalele pârghii de echilibru între puterile executivă și legislativă.

I.3.2. Termenul este stabilit în favoarea beneficiarilor. Numai aceștia pot renunța la termen

În primul rând, am arătat la punctul I.3.1. că intenția legiuitorului este de a acorda un termen rezonabil de parcurgere efectivă a bugetelor în vederea amendării și însușirii în cunoștință de cauză a proiectelor de legi.

În al doilea rând, beneficiarii sunt grupurile parlamentare și parlamentarii. Prin urmare, doar aceștia pot dispune asupra termenului, reușind să parcurgă proiectele de legi și să redacteze amendamente în timpi variabili în funcție de situația particulară - în speță de specializarea membrilor și a personalului, experiența anterioară, politicile urmărite. Astfel, Birourile permanente nu pot emite hotărâri care să priveze parlamentarii și grupurile parlamentare de eficiența mecanismului de participare la alcătuirea bugetelor.

În cele din urmă, formularea *cel mult 5 zile* nu are rolul de a reglementa în sarcina Birourilor permanente o marjă în care să se încadreze pentru stabilirea termenului acordat grupurilor parlamentare și parlamentarilor, BPR neputând dispune asupra acestui termen. În fapt, termenul maximal de 5 zile este stabilit pentru protejarea intervalului de timp alocat comisiilor pentru dezbaterile articolelor și amendamentelor, acestea având cel mult 30 de zile pentru depunerea raportului, deci pentru previzibilitatea duratei procedurilor de lucru. Această previzibilitate, în schimb, ar fi încălcată dacă s-ar permite interpretarea formulării *cel mult 5 zile* în sensul posibilității scurtării timpului de pregătire alocat grupurilor parlamentare și parlamentarilor.

II. Hotărârea BPR nu poate deroga de la Regulament

Pentru a reglementa o situație distinct de modalitatea prevăzută în Regulament, este necesar ca actul prin care se derogă de la Regulament fie să aibă forță juridică echivalentă cu Regulamentul, fie să privească o situație juridică la care Regulamentul să permită derogarea.

II.1. Hotărârea BPR privitoare la programul de adoptare a legilor bugetelor nu poate reglementa contrar prevederilor Regulamentului

Birourile permanente reunite adoptă hotărâri care asigură funcționarea activităților comune. În speță, BPR adoptă programul de lucru în baza art. 15 alin. (1) lit. a) și art. 58 alin. (2), activitate pe care o îndeplinesc *în aplicarea Regulamentului* care a fost adoptat în plen.

Având în vedere faptul că, în baza regulamentului, hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 nu are forță juridică de a deroga de la Regulament și că programul de dezbateri și adoptare a legilor bugetelor nu a fost adoptat de plenul reunit, BPR nu putea să stabilească un termen inferior celui de 5 zile prevăzut la art. 60.

II.2. Regulamentul prevede în mod expres situațiile în care BPR poate deroga de la prevederile sale

La articolul 22 privitor la convocarea ședinței comune, Regulamentul activităților comune prevede singurul caz în care se poate deroga de la termenele prevăzute, sub condiția urgenței

Art. 22. — (1) Proiectele de legi și materialele prevăzute la art. 21 se dezbat în ședință comună de comisiile permanente ale celor două Camere, sesizate în fond, care întocmesc un raport comun.

(2) Convocarea ședinței comune se face de către președinții comisiilor permanente sesizate în fond, cu cel puțin 48 de ore înainte de data ședinței, dacă, potrivit procedurii de urgență, nu este necesar un termen mai scurt.

Procedura specială de dezbatere și adoptare prevede, pentru depunerea de amendamente, un termen maximal de 5 zile. Făcând aplicarea principiului *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, nu putem interpreta termenul ca fiind unul asupra căruia Birourile permanente pot interveni. La art. de mai sus, stabilirea unui termen mai scurt e permisă deoarece această posibilitate este prevăzută în mod expres, și anume în cazuri de urgență. *Per a contrario*, în alte cazuri de urgență, Regulamentul însuși reglementează termenele scurte.

B. Programul depunerii de amendamente la legile bugetelor cauzează o vătămare

I. Calcularea corectă a termenului prevăzut pentru depunerea amendamentelor

Am arătat la Secțiunea A faptul că grupurile parlamentare și parlamentarii pot depune amendamente într-un termen de maxim 5 zile, Birourile permanente neputând stabili un termen mai mic, întrucât Regulamentul activităților comune nu o permite.

Totodată, am arătat care e modalitatea de calcul a calculului potrivit Codului de procedură civilă și Regulamentelor camerelor. În speță, termenul se calculează pe zile pline, fără a se lua în calcul ziua de la care începe să curgă termenul și ziua la care se împlinește termenul, până la finalul ei. Specific pentru termenele din procedurile parlamentare este faptul că zilele lucrătoare sunt considerate doar zilele de luni până joi. Din momentul comunicării proiectelor legilor bugetelor către Parlament, joi, 07.12.2017, s-ar calcula cele 5 zile după cum urmează:

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;
08.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
09.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
10.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
11.12.2017, luni - prima zi din termen;
12.12.2017, marți - a doua zi din termen;
13.12.2017, miercuri - a treia zi din termen;
14.12.2017, joi - a patra zi din termen;
15.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
16.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
17.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
18.12.2017, luni - a cincea zi din termen;
19.12.2017, marți, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Prin urmare, conform Regulamentelor, termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **19.12.2017**.

O altă variantă de calcul este aceea în care nu avem în vedere distincția referitoare la zilele de lucru în cadrul Parlamentului, calculând cele 5 zile potrivit Codului de procedură civilă.

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;

08.12.2017, vineri - prima zi din termen;

09.12.2017, sâmbătă - a doua zi din termen;

10.12.2017, duminică - a treia zi din termen;

11.12.2017, luni - a patra zi din termen;

12.12.2017, marți - a cincea zi din termen;

13.12.2017, miercuri, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Astfel, în varianta cea mai permisivă, termenul termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **13.12.2017**.

Observăm că, în orice variantă de calcul, termenul limită stabilit în fapt de Hotărârea BPR nr. 2703/08.12.2017 încalcă normele procedurale, fixând termenul de depunere a amendamentelor pe ziua de luni, **11.12.2017, ora 09.00**, practic nelăsând nici ziua de luni, procedural, până la finalul zilei.

II. Calendarul depunerii de amendamente încalcă principiul echilibrului puterilor în stat și al consultării

Cele 3 zile - vineri, sâmbătă, duminică - au fost insuficiente pentru a parcurge proiectele de bugete și pentru a efectua o consultare suficient de amplă cu sectorul profesionist, în speță beneficiarii liniilor de buget.

Arătăm că, pentru a convoca întâlniri cu asociațiile profesionale, specialiști și comunitățile locale pe care le reprezentăm, este necesară parcurgerea proiectelor pentru a purta o discuția informată și aplicată pe text de ambele părți. În situația de față, am reușit să luăm legătura cu o mică parte din actorii afectați, întrucât aceștia nu au putut fi contactați în afara programului de lucru, cu atât mai mult în timpul zilelor nelucrătoare (sâmbătă, duminică).

Așa cum am arătat la punctul I.3.2., parlamentarul reprezintă și circumscripția care l-a ales, dar și specialitatea, în cadrul comisiilor parlamentare. Pentru a asigura o intervenție profesionistă asupra proiectelor bugetelor, este necesară consultarea specialiștilor care înțeleg aprofundat impactul în teren a diverselor file bugetare. Această consultare poate fi făcută în cadrul programului de lucru, așa se justifică și termenul calculat pe zile lucrătoare conform regulamentelor parlamentare. În concret, subsemnatul am fost în imposibilitate fizică de a consulta întreaga bază de date de specialiști din domeniul meu de activitate, ei la rândul lor neavând timpul suficient pentru a parcurge în integralitate proiectele de bugete.

Nu în ultimul rând, în zilele alocate în mod neregular pentru analiza proiectelor de bugete, subsemnatul am desfășurat activitate în circumscripție, având activități programate la biroul parlamentar, ceea ce ne-a limitat suplimentar capacitatea logistică de a parcurge în mod efectiv actele comunicate.

Având în vedere chiar și interpretarea cea mai permisivă a Regulamentului, am arătat că termenul acordat pentru depunerea amendamentelor sfidează scopul de analiză și însușire efectivă a legilor bugetelor avut în vedere de legiuitor.

Pentru toate motivele de mai sus, vă solicităm

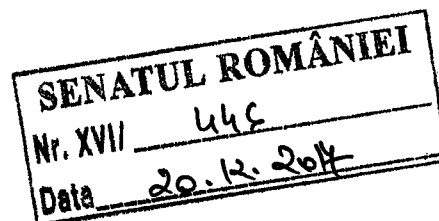
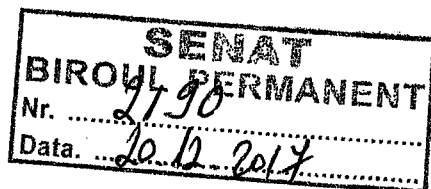
- 1. revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
- 2. reluarea procedurii de stabilire a programul de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
- 3. convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptarea unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Cu considerație,

Vlad – Tudor Alexandrescu, senator de București, circumscripția nr. 42

Grupul parlamentar USR





Către: **Birourile permanente reunite**

DOMNULE PREȘEDINTE,

Subsemnatul, **George – Edward Dircă**, senator de Galați, circumscripția nr. 18, având biroul parlamentar în Strada Traian, nr 95, bloc A-5A, Parter, Galați, e-mail avdirca@gmail.com, telefon 0758.873.613,

În temeiul art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ și al secțiunii I din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat,

Formulăm prezenta

PLÂNGERE PREALABILĂ

Prin care vă solicităm

1. **revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
2. **reluarea procedurii de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
3. **convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptării unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Pentru motivele expuse în continuare:

A. Hotărârea Birourilor parlamentare reunite încalcă termenul alocat pentru parcurgerea proiectelor de legi ale bugetelor de stat și asigurărilor sociale

I. Hotărârea Birourilor permanente reunite încalcă regulamentele parlamentare

I.1. Situația premisă. Regulamentul prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea de amendamente. Hotărârea BPR prevede un termen inferior celui prevăzut în Regulament

Articolul 58 alin. (2) din Regulament prevede că Birourile permanente reunite asigură comunicarea proiectelor de bugete transmise de Guvern și stabilește programul de dezbatere și adoptare a acestora.

Art. 58 (2) Proiectul Legii bugetului de stat și proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat se trimit de către Guvern birourilor permanente ale celor două Camere, care vor asigura difuzarea acestora către deputați și senatori și vor întocmi programul de dezbatere și adoptare a respectivelor proiecte, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare.

În continuare, același Regulament stabilește o serie de reguli minimale în ceea ce privește elaborarea programului de dezbateri și adoptare, tocmai pentru a asigura efectivitatea participării Parlamentului la elaborarea unor proiecte de lege pe care urmează să și le însușească. În ceea ce privește termenul de depunere a amendamentelor, art. 60 prevede

Art. 60. Grupurile parlamentare, deputații și senatorii pot prezenta comisiilor amendamente scrise și motivate, în cel mult 5 zile de la data primirii proiectului.

Art. 61. — (1) Comisiile sesizate în fond pentru examinarea proiectelor de buget întocmesc câte un raport comun asupra fiecărui proiect, în care vor fi prezentate amendamentele admise și cele respinse, cu o scurtă motivare a soluției adoptate.

(2) Rapoartele comune se întocmesc în cel mult 30 de zile de la sesizare.

Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 marchează distinct momentul primirii proiectului de către parlamentari, de la care începe să curgă termenul de depunere a amendamentelor, respectiv data limită de depunere a acestora:

Joi, 07.12.2017, ora 16.00 Ședința Birourilor parlamentare reunite pentru stabilirea și programului de dezbatere și adoptare a bugetelor, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare
Distribuirea Proiectului Legii bugetului de stat și Proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2018 către parlamentari și comisii

Joi, 07.12.2017, ora 17.00 - Depunerea amendamentelor de către grupuri parlamentare,
luni, 11.12.2017, ora 9.00 deputați și senatori

Observăm, din calendarul aprobat de BPR, că parlamentarii puteau parcurge proiectele de legi ale bugetelor în zilele de vineri, sâmbătă, duminică, **în speță 3 zile**. Pentru a stabili dacă Regulamentul activităților comune a fost încălcat, este necesar să determinăm cum se calculează termenul pe zile și care zile pot fi incluse în calcul, dar și dacă sintagma *cel mult 5 zile* permite stabilirea unui termen mai mic de 5 zile, în cazuri de urgență.

I.2. Calendarul stabilit de Hotărârea BPR încalcă normele de calculare a termenelor. Regulamentele parlamentare prevăd reguli speciale pentru calculul termenelor

Regulamentul activităților comune nu conține nicio prevedere cu privire la modalitatea de calcul a termenelor. În schimb, se statuează că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele camerelor

Art. 102. Dispozițiile prezentului regulament se completează cu prevederile aplicabile din Regulamentul Camerei Deputaților și din Regulamentul Senatului.

Regulamentul Senatului prevede că activitatea camerei presupune activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare

Art.120.- Senatul își desfășoară activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare, conform programului de activitate propus de Biroul permanent și aprobat de Senat.

Mai departe, se reglementează expres că termenele se calculează pe zile **în care se lucrează în plen sau comisii**, acestea fiind definite de art. 116

Art.116.- Pentru termenele procedurale ale procesului legislativ se iau în calcul numai zilele în care Senatul lucrează în plen sau în comisii permanente.

O prevedere în oglindă conține și Regulamentul Camerei deputaților, care arată că termenele se calculează în același mod, pe zile lucrătoare

Art. 258. – (1) Termenele din prezentul regulament sunt calculate pe zile lucrătoare, cu excepția situațiilor în care, conform legii sau dispozițiilor regulamentare, se prevede altfel.

Această regulă este conformă principiului reprezentativității, pe de o parte instituind în sarcina parlamentarilor obligații relative la activitatea de legiferare și dezvoltare de politici publice, iar pe de altă parte asigurând obligația de reprezentativitate a acestora, realizată prin activitatea în circumscripție.

Regulamentul Camerei deputaților reglementează *expresis verbis* programul zilelor lucrătoare, arătând că în cadrul Parlamentului, activitatea se desfășoară de luni până joi, zilele de vineri - sâmbătă fiind rezervate activității din circumscripție

Art. 144. – (1) Deputații își desfășoară activitatea săptămânal în plen, în comisii, în grupurile parlamentare și în birourile parlamentare din circumscripții. De regulă, a 5-a și a 6-a zi din săptămână sunt rezervate activității în circumscripțiile electorale în care deputații au fost aleși.

În practică, aceleași zile sunt destinate activității în Parlament, respectiv în circumscripție.

Am arătat că Regulamentul activităților comune nu prevede în mod expres reguli de calculare a termenelor în această materie și că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele celor două camere.

Regulamentele fiecărei camere conțin prevederi exprese în legătură cu modul de calcul al termenelor, însă acestea nu se suprapun în totalitate, în sensul că deși ambele prevăd că se iau

în calcul numai zilele lucrătoare, acestea operează distincții între activitatea de legiferare și cea din circumscripție. Astfel, Regulamentul Senatului definește zilele lucrătoare ale instituției ca fiind cele în care senatorii lucrează în plen și în comisii, nu și cele în care aceștia activează în circumscripții, în timp ce Regulamentul Camerei Deputaților operează cu noțiunea de zile lucrătoare ale deputaților, motiv pentru care include atât activitățile din plen și comisii, cât și cele din circumscripții.

Desfășurarea activităților comune este condiționată de participarea parlamentarilor din ambele camere ale Parlamentului, senatori și deputați. De aceea, modul de calcul al termenelor aplicabile acestor activități nu se poate raporta decât la regulamentul acelei camere care operează cu noțiunea de zi lucrătoare circumscrisă activității de legiferare, care se desfășoară în plen, comisii și grupuri parlamentare, altminteri parlamentarii care aparțin acelei camere nu vor putea participa în mod regulamentar la activitățile comune. În ceea ce presupune activitatea de circumscripție, pe lângă faptul că aceasta presupune ca parlamentarul să lucreze în biroul din teritoriu și nu în cadrul grupului parlamentar din care face parte, scopul acestei activități este cu totul altul, și anume intrarea în contact cu alegătorii pentru a cunoaște problemele reale ale acestora și asigurarea reprezentării lor corespunzătoare în cadrul autorității legiuitoare.

Coroborând textele din regulamentele camerelor, rezultă că activitatea de legiferare se desfășoară de luni până joi, acestea fiind, în fapt, zilele lucrătoare care sunt luate în considerare pentru calculul termenelor.

Prin urmare, Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 încalcă regulamentele camerelor prin faptul că stabilește, ca program de lucru pe activitate de legiferare, formularea și depunerea de amendamente în zilele vineri - sâmbătă - duminică (8.12.2017 - 10.12.2017).

I.3. Sintagma de cel mult 5 zile din Regulamentul activităților comune introduce un termen maximal. Stabilirea unui termen inferior încalcă scopul avut în vedere de legiuitor prin termenul precizat

Am arătat anterior că Regulamentul activităților comune prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea amendamentelor de către grupurile parlamentare, senatori și deputați. Proiectele de legi și amendamentele aduse sunt ulterior dezbătute în cadrul comisiilor de raport, acestea având un termen de cel mult 30 de zile pentru întocmirea raportului.

Termenul de *cel mult 5 zile* este unul stabilit în favoarea beneficiarilor, aceștia putând dispune asupra sa în sensul că au facultatea de a depune amendamentele mai devreme de 5 zile, dar nu mai târziu de cele 5 zile. Textul produce, în acest fel, mai multe consecințe.

I.3.1. Interpretarea termenului este în acord cu intenția legiuitorului

Regulamentul activităților comune prevede, la Secțiunea 1 - Aprobarea legilor bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat, o procedură specială, colaborativă, pentru elaborarea și aprobarea bugetelor.

Identificăm astfel, în Regulament, patru momente de participare a parlamentarilor la elaborarea proiectelor de bugete înainte de adoptarea lor: depunerea de amendamente (art. 60), dezbaterile în comisiile de raport (art. 61), luarea cuvântului la dezbaterile generale (art. 63), dezbaterile finale pe articole (art. 64 și 65).

Art. 1 alin. (4) din Constituția României prevede principiul echilibrului puterilor în stat, procedura adoptării bugetului circumscrindându-se acestuia. Pe de o parte, Guvernul are capacitatea instituțională de a previziona nevoile financiare în vederea îndeplinirii funcțiilor statului, raportat la execuțiile bugetare anterioare, dar și la direcția de dezvoltare asumată prin programul de guvernare, rațiuni pentru care este cel care propune proiectele de bugete. Pe de altă parte, Parlamentul, în virtutea sa de organ reprezentativ suprem al poporului, este cel care autorizează veniturile și cheltuielile care urmează să fie angajate de Guvern, ca autoritate executivă. Prin acest proces, Parlamentul exercită și atribuția sa de control parlamentar asupra Guvernului, asigurându-se că proiecția bugetară propusă de acesta este în acord cu opțiunile de politică socială și economică ale statului.

Procedura bugetară respectă principiul echilibrului puterilor în stat, îmbinând efectivitatea participării Parlamentului cu celeritatea procedurii prin termenele minimale stabilite și stabilitatea circuitului civil prin prelungirea bugetelor anterioare în caz de depășire a termenelor.

Astfel, stabilirea termenului la maxim 5 zile vizează dreptul beneficiarilor - grupurile parlamentare și parlamentari - de a avea un termen minim de studiu al proiectelor de legi și de depunere a amendamentelor. Reducerea acestuia prin programul aprobat de Birourile permanente reunite este prohibită, întrucât ar contraveni rațiunii legiuitorului care, în toată procedura de elaborare și adoptare a bugetelor, a marcat importanța participării critice și efective a parlamentarilor, individual sau prin grupurile din care fac parte, cu atât mai mult cu cât acesta este deja foarte scurt. Un termen mai scurt ar presupune imposibilitatea de parcurgere a proiectelor, care, împreună cu anexele, numără în fiecare an câteva sute de pagini, și, cu atât mai mult, o analiză prin care să se poată propune amendamente constructive.

Conform interpretării pe care Birourile permanente reunite au dat-o prin Hotărârea nr. 2073/08.12.2017, sintagma *cel mult 5 zile* ar permite acestei structuri să stabilească un termen oricât de scurt pentru depunerea amendamentelor, chiar și în ziua primirii proiectelor de lege de la Guvern sau în ziua imediat următoare. Aceasta ar duce în derizoriu mecanismul de însușire a proiectelor de lege, mutându-se, în realitate, competența stabilirii bugetelor de la Parlament la Guvern. Stabilirea unui termen mai scurt de 5 zile nu poate fi justificată nici prin argumentul urgenței, deoarece această interpretare ar permite ca Guvernul să constrângă

Parlamentul la adoptarea bugetelor fără amendamente și fără dezbateri reale, prin depunerea cu întârziere a proiectelor de lege.

Mai mult decât atât, în activitatea lor de reprezentare a cetățenilor care i-au ales, parlamentarii se manifestă în două contexte: primul în calitate de susținător al intereselor alegătorilor din circumscripție, în cadrul plenului, iar cel de-al doilea în calitate de specialist, în cadrul comisiilor de specialitate. În ultimul caz, se impune ca parlamentarul să aibă timpul de a consulta profesioniștii în domeniu, pentru a formula amendamentele cele mai pertinente în cadrul lucrărilor pe buget în domeniul de activitate al comisiei de specialitate. Astfel, consultarea cu profesioniștii îi permite parlamentarului să aibă o înțelegere mai aprofundată și să propună amendamente reprezentative pentru beneficiari.

I.3.1.1. Jurisprudența Curții Constituționale confirmă interpretarea

Decizia nr. 612/2017 a Curții Constituționale statuează necesitatea acordării unui termen suficient pentru analizarea efectivă a textelor de lege. În speță se analiza, printre altele, constituționalitatea reducerii termenului de pronunțare din oficiu asupra propunerii de revizuire a Constituției de la 5 zile (cât prevede Regulamentul de funcționare a CCR) la 2 zile (cât prevedea proiectul de lege asupra căruia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate). Curtea, la pct. 43 din decizie, atrage atenția asupra necesității acordării unui termen suficient pentru un control efectiv al textului înaintat

Este adevărat că în dreptul public termenele se calculează pe zile calendaristice, astfel că acest termen de două zile ar presupune că legea se va transmite Curții cel târziu a doua zi, dar, în economia controlului de constituționalitate exercitat, în acest caz, din oficiu de către instanța constituțională, asupra legii de revizuire a Constituției, prezintă importanță utilizarea eficientă a întregului interval de cinci zile pe care Legea nr. 47/1992 îl oferă Curții Constituționale în acest scop. Or, în redactarea preconizată, art. 6 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 ar permite Parlamentului să amâne trimiterea legii de revizuire până la finalul termenului de două zile, ceea ce ar conduce la diminuarea timpului de care Curtea Constituțională dispune pentru verificarea legii adoptate de Parlament, cu posibila consecință a efectuării, sub presiunea timpului, a unui control de constituționalitate lipsit de substanță. Chiar dacă procedura prevăzută de exercitarea acestui tip de control este urgentă, Curtea Constituțională trebuie, totuși, să dispună de un interval de timp rezonabil pentru a se putea pronunța. În caz contrar, controlul de constituționalitate ar fi pur formal, Curtea fiind în imposibilitatea de a-și exercita în mod real această atribuție.

Așa cum am susținut la punctul anterior, urgența procedurii nu justifică lipsirea de efecte a unui mecanism de control prevăzut de legiuitor, cu atât mai mult cu cât acesta este unul dintre principalele pârghii de echilibru între puterile executivă și legislativă.

I.3.2. Termenul este stabilit în favoarea beneficiarilor. Numai aceștia pot renunța la termen

În primul rând, am arătat la punctul I.3.1. că intenția legiuitorului este de a acorda un termen rezonabil de parcurgere efectivă a bugetelor în vederea amendării și însușirii în cunoștință de cauză a proiectelor de legi.

În al doilea rând, beneficiarii sunt grupurile parlamentare și parlamentarii. Prin urmare, doar aceștia pot dispune asupra termenului, reușind să parcurgă proiectele de legi și să redacteze amendamente în timpi variabili în funcție de situația particulară - în speță de specializarea membrilor și a personalului, experiența anterioară, politicile urmărite. Astfel, Birourile permanente nu pot emite hotărâri care să priveze parlamentarii și grupurile parlamentare de eficiența mecanismului de participare la alcătuirea bugetelor.

În cele din urmă, formularea *cel mult 5 zile* nu are rolul de a reglementa în sarcina Birourilor permanente o marjă în care să se încadreze pentru stabilirea termenului acordat grupurilor parlamentare și parlamentarilor, BPR neputând dispune asupra acestui termen. În fapt, termenul maximal de 5 zile este stabilit pentru protejarea intervalului de timp alocat comisiilor pentru dezbaterea articolelor și amendamentelor, acestea având cel mult 30 de zile pentru depunerea raportului, deci pentru previzibilitatea duratei procedurilor de lucru. Această previzibilitate, în schimb, ar fi încălcată dacă s-ar permite interpretarea formulării *cel mult 5 zile* în sensul posibilității scurtării timpului de pregătire alocat grupurilor parlamentare și parlamentarilor.

II. Hotărârea BPR nu poate deroga de la Regulament

Pentru a reglementa o situație distinct de modalitatea prevăzută în Regulament, este necesar ca actul prin care se derogă de la Regulament fie să aibă forță juridică echivalentă cu Regulamentul, fie să privească o situație juridică la care Regulamentul să permită derogarea.

II.1. Hotărârea BPR privitoare la programul de adoptare a legilor bugetelor nu poate reglementa contrar prevederilor Regulamentului

Birourile permanente reunite adoptă hotărâri care asigură funcționarea activităților comune. În speță, BPR adoptă programul de lucru în baza art. 15 alin. (1) lit. a) și art. 58 alin. (2), activitate pe care o îndeplinesc *în aplicarea Regulamentului* care a fost adoptat în plen.

Având în vedere faptul că, în baza regulamentului, hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 nu are forță juridică de a deroga de la Regulament și că programul de dezbatere și adoptare a legilor bugetelor nu a fost adoptat de plenul reunit, BPR nu putea să stabilească un termen inferior celui de 5 zile prevăzut la art. 60.

II.2. Regulamentul prevede în mod expres situațiile în care BPR poate deroga de la prevederile sale

La articolul 22 privitor la convocarea ședinței comune, Regulamentul activităților comune prevede singurul caz în care se poate deroga de la termenele prevăzute, sub condiția urgenței

Art. 22. — (1) Proiectele de legi și materialele prevăzute la art. 21 se dezbat în ședință comună de comisiile permanente ale celor două Camere, sesizate în fond, care întocmesc un raport comun.

(2) Convocarea ședinței comune se face de către președinții comisiilor permanente sesizate în fond, cu cel puțin 48 de ore înainte de data ședinței, dacă, potrivit procedurii de urgență, nu este necesar un termen mai scurt.

Procedura specială de dezbatere și adoptare prevede, pentru depunerea de amendamente, un termen maximal de 5 zile. Făcând aplicarea principiului *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, nu putem interpreta termenul ca fiind unul asupra căruia Birourile permanente pot interveni. La art. de mai sus, stabilirea unui termen mai scurt e permisă deoarece această posibilitate este prevăzută în mod expres, și anume în cazuri de urgență. *Per a contrario*, în alte cazuri de urgență, Regulamentul însuși reglementează termenele scurte.

B. Programul depunerii de amendamente la legile bugetelor cauzează o vătămare

I. Calcularea corectă a termenului prevăzut pentru depunerea amendamentelor

Am arătat la Secțiunea A faptul că grupurile parlamentare și parlamentarii pot depune amendamente într-un termen de maxim 5 zile, Birourile permanente neputând stabili un termen mai mic, întrucât Regulamentul activităților comune nu o permite.

Totodată, am arătat care e modalitatea de calcul a calculului potrivit Codului de procedură civilă și Regulamentelor camerelor. În speță, termenul se calculează pe zile pline, fără a se lua în calcul ziua de la care începe să curgă termenul și ziua la care se împlinește termenul, până la finalul ei. Specific pentru termenele din procedurile parlamentare este faptul că zile lucrătoare sunt considerate doar zilele de luni până joi. Din momentul comunicării proiectelor legilor bugetelor către Parlament, joi, 07.12.2017, s-ar calcula cele 5 zile după cum urmează:

- 07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;
- 08.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
- 09.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
- 10.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
- 11.12.2017, luni - prima zi din termen;
- 12.12.2017, marți - a doua zi din termen;
- 13.12.2017, miercuri - a treia zi din termen;
- 14.12.2017, joi - a patra zi din termen;
- 15.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
- 16.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
- 17.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
- 18.12.2017, luni - a cincea zi din termen;
- 19.12.2017, marți, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Prin urmare, conform Regulamentelor, termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **19.12.2017**.

O altă variantă de calcul este aceea în care nu avem în vedere distincția referitoare la zilele de lucru în cadrul Parlamentului, calculând cele 5 zile potrivit Codului de procedură civilă.

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;

08.12.2017, vineri - prima zi din termen;

09.12.2017, sâmbătă - a doua zi din termen;

10.12.2017, duminică - a treia zi din termen;

11.12.2017, luni - a patra zi din termen;

12.12.2017, marți - a cincea zi din termen;

13.12.2017, miercuri, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Astfel, în varianta cea mai permisivă, termenul termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **13.12.2017**.

Observăm că, în orice variantă de calcul, termenul limită stabilit în fapt de Hotărârea BPR nr. 2703/08.12.2017 încalcă normele procedurale, fixând termenul de depunere a amendamentelor pe ziua de luni, **11.12.2017, ora 09.00**, practic nelăsând nici ziua de luni, procedural, până la finalul zilei.

II. Calendarul depunerii de amendamente încalcă principiul echilibrului puterilor în stat și al consultării

Cele 3 zile - vineri, sâmbătă, duminică - au fost insuficiente pentru a parcurge proiectele de bugete și pentru a efectua o consultare suficient de amplă cu sectorul profesionist, în speță beneficiarii liniilor de buget.

Arătăm că, pentru a convoca întâlniri cu asociațiile profesionale, specialiști și comunitățile locale pe care le reprezentăm, este necesară parcurgerea proiectelor pentru a purta o discuția informată și aplicată pe text de ambele părți. În situația de față, am reușit să luăm legătura cu o mică parte din actorii afectați, întrucât aceștia nu au putut fi contactați în afara programului de lucru, cu atât mai mult în timpul zilelor nelucrătoare (sâmbătă, duminică).

Așa cum am arătat la punctul I.3.2., parlamentarul reprezintă și circumscripția care l-a ales, dar și specialitatea, în cadrul comisiilor parlamentare. Pentru a asigura o intervenție profesionistă asupra proiectelor bugetelor, este necesară consultarea profesioniștilor care înțeleg aprofundat impactul în teren a diverselor file bugetare. Această consultare poate fi făcută în cadrul programului de lucru, așa se justifică și termenul calculat pe zile lucrătoare conform regulamentelor parlamentare. În concret, subsemnatul am fost în imposibilitate fizică de a consulta întreaga bază de date de specialiști din domeniul meu de activitate, ei la rândul lor neavând timpul suficient pentru a parcurge în integralitate proiectele de bugete.

Nu în ultimul rând, în zilele alocate în mod neregular pentru analiza proiectelor de bugete, subsemnatul am desfășurat activitate în circumscripție, având activități programate la biroul parlamentar, ceea ce ne-a limitat suplimentar capacitatea logistică de a parcurge în mod efectiv actele comunicate.

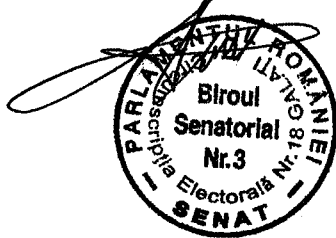
Având în vedere chiar și interpretarea cea mai permisivă a Regulamentului, am arătat că termenul acordat pentru depunerea amendamentelor sfidează scopul de analiză și însușire efectivă a legilor bugetelor avut în vedere de legiuitor.

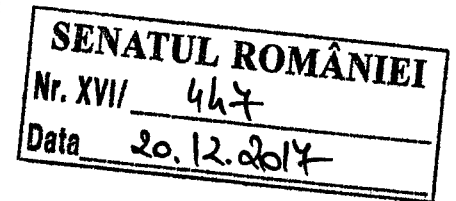
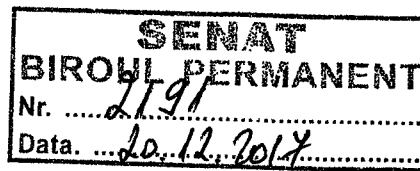
Pentru toate motivele de mai sus, vă solicităm

- 1. revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
- 2. reluarea procedurii de stabilire a programul de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
- 3. convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptarea unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Cu considerație,

George – Edward Dircă, senator de Galați, circumscripția nr. 18
Grupul parlamentar USR





Către: **Birourile permanente reunite**

DOMNULE PREȘEDINTE,

Subsemnatul, **Allen Coliban**, senator de Brașov, circumscripția nr. 8, având biroul parlamentar în Bd. 15 Noiembrie nr. 1, ap. 9-10, Brașov, e-mail allen.coliban@senat.ro, telefon 0758.873.613,

În temeiul art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ și al secțiunii I din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat,

Formulăm prezenta

PLÂNGERE PREALABILĂ

Prin care vă solicităm

1. **revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
2. **reluarea procedurii de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
3. **convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptării unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Pentru motivele expuse în continuare:

A. Hotărârea Birourilor parlamentare reunite încalcă termenul alocat pentru parcurgerea proiectelor de legi ale bugetelor de stat și asigurărilor sociale

I. Hotărârea Birourilor permanente reunite încalcă regulamentele parlamentare

I.1. Situația premisă. Regulamentul prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea de amendamente. Hotărârea BPR prevede un termen inferior celui prevăzut în Regulament

Articolul 58 alin. (2) din Regulament prevede că Birourile permanente reunite asigură comunicarea proiectelor de bugete transmise de Guvern și stabilește programul de dezbatere și adoptare a acestora.

Art. 58 (2) Proiectul Legii bugetului de stat și proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat se trimit de către Guvern birourilor permanente ale celor două Camere, care vor asigura difuzarea acestora către deputați și senatori și vor întocmi programul de dezbatere și adoptare a respectivelor proiecte, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare.

În continuare, același Regulament stabilește o serie de reguli minimale în ceea ce privește elaborarea programului de dezbateri și adoptare, tocmai pentru a asigura efectivitatea participării Parlamentului la elaborarea unor proiecte de lege pe care urmează să și le însușească. În ceea ce privește termenul de depunere a amendamentelor, art. 60 prevede

Art. 60. Grupurile parlamentare, deputații și senatorii pot prezenta comisiilor amendamente scrise și motivate, în cel mult 5 zile de la data primirii proiectului.

Art. 61. — (1) Comisiile sesizate în fond pentru examinarea proiectelor de buget întocmesc câte un raport comun asupra fiecărui proiect, în care vor fi prezentate amendamentele admise și cele respinse, cu o scurtă motivare a soluției adoptate.

(2) Rapoartele comune se întocmesc în cel mult 30 de zile de la sesizare.

Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 marchează distinct momentul primirii proiectului de către parlamentari, de la care începe să curgă termenul de depunere a amendamentelor, respectiv data limită de depunere a acestora:

Joi, 07.12.2017, ora 16.00 *Ședința Birourilor parlamentare reunite pentru stabilirea și programului de dezbatere și adoptare a bugetelor, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare*
Distribuirea Proiectului Legii bugetului de stat și Proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2018 către parlamentari și comisii

Joi, 07.12.2017, ora 17.00 - *Depunerea amendamentelor de către grupuri parlamentare,*
luni, 11.12.2017, ora 9.00 *deputați și senatori*

Observăm, din calendarul aprobat de BPR, că parlamentarii puteau parcurge proiectele de legi ale bugetelor în zilele de vineri, sâmbătă, duminică, **în speță 3 zile**. Pentru a stabili dacă Regulamentul activităților comune a fost încălcat, este necesar să determinăm cum se calculează termenul pe zile și care zile pot fi incluse în calcul, dar și dacă sintagma *cel mult 5 zile* permite stabilirea unui termen mai mic de 5 zile, în cazuri de urgență.

I.2. Calendarul stabilit de Hotărârea BPR încalcă normele de calculare a termenelor. Regulamentele parlamentare prevăd reguli speciale pentru calculul termenelor

Regulamentul activităților comune nu conține nicio prevedere cu privire la modalitatea de calcul a termenelor. În schimb, se statuează că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele camerelor

Art. 102. Dispozițiile prezentului regulament se completează cu prevederile aplicabile din Regulamentul Camerei Deputaților și din Regulamentul Senatului.

Regulamentul Senatului prevede că activitatea camerei presupune activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare

Art.120.- Senatul își desfășoară activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare, conform programului de activitate propus de Biroul permanent și aprobat de Senat.

Mai departe, se reglementează expres că termenele se calculează pe zile în care se lucrează în plen sau comisii, acestea fiind definite de art. 116

Art.116.- Pentru termenele procedurale ale procesului legislativ se iau în calcul numai zilele în care Senatul lucrează în plen sau în comisii permanente.

O prevedere în oglindă conține și Regulamentul Camerei deputaților, care arată că termenele se calculează în același mod, pe zile lucrătoare

Art. 258. – (1) Termenele din prezentul regulament sunt calculate pe zile lucrătoare, cu excepția situațiilor în care, conform legii sau dispozițiilor regulamentare, se prevede altfel.

Această regulă este conformă principiului reprezentativității, pe de o parte instituind în sarcina parlamentarilor obligații relative la activitatea de legiferare și dezvoltare de politici publice, iar pe de altă parte asigurând obligația de reprezentativitate a acestora, realizată prin activitatea în circumscripție.

Regulamentul Camerei deputaților reglementează *expresis verbis* programul zilelor lucrătoare, arătând că în cadrul Parlamentului, activitatea se desfășoară de luni până joi, zilele de vineri - sâmbătă fiind rezervate activității din circumscripție

Art. 144. – (1) Deputații își desfășoară activitatea săptămânal în plen, în comisii, în grupurile parlamentare și în birourile parlamentare din circumscripții. De regulă, a 5-a și a 6-a zi din săptămână sunt rezervate activității în circumscripțiile electorale în care deputații au fost aleși.

În practică, aceleași zile sunt destinate activității în Parlament, respectiv în circumscripție.

Am arătat că Regulamentul activităților comune nu prevede în mod expres reguli de calculare a termenelor în această materie și că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele celor două camere.

Regulamentele fiecărei camere conțin prevederi exprese în legătură cu modul de calcul al termenelor, însă acestea nu se suprapun în totalitate, în sensul că deși ambele prevăd că se iau

în calcul numai zilele lucrătoare, acestea operează distincții între activitatea de legiferare și cea din circumscripție. Astfel, Regulamentul Senatului definește zilele lucrătoare ale instituției ca fiind cele în care senatorii lucrează în plen și în comisii, nu și cele în care aceștia activează în circumscripții, în timp ce Regulamentul Camerei Deputaților operează cu noțiunea de zile lucrătoare ale deputaților, motiv pentru care include atât activitățile din plen și comisii, cât și cele din circumscripții.

Desfășurarea activităților comune este condiționată de participarea parlamentarilor din ambele camere ale Parlamentului, senatori și deputați. De aceea, modul de calcul al termenelor aplicabile acestor activități nu se poate raporta decât la regulamentul acelei camere care operează cu noțiunea de zi lucrătoare circumscrisă activității de legiferare, care se desfășoară în plen, comisii și grupuri parlamentare, altminteri parlamentarii care aparțin acelei camere nu vor putea participa în mod regulamentar la activitățile comune. În ceea ce presupune activitatea de circumscripție, pe lângă faptul că aceasta presupune ca parlamentarul să lucreze în biroul din teritoriu și nu în cadrul grupului parlamentar din care face parte, scopul acestei activități este cu totul altul, și anume intrarea în contact cu alegătorii pentru a cunoaște problemele reale ale acestora și asigurarea reprezentării lor corespunzătoare în cadrul autorității legiuitoare.

Coroborând textele din regulamentele camerelor, rezultă că activitatea de legiferare se desfășoară de luni până joi, acestea fiind, în fapt, zilele lucrătoare care sunt luate în considerare pentru calculul termenelor.

Prin urmare, Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 încalcă regulamentele camerelor prin faptul că stabilește, ca program de lucru pe activitate de legiferare, formularea și depunerea de amendamente în zilele vineri - sâmbătă - duminică (8.12.2017 - 10.12.2017).

I.3. Sintagma de cel mult 5 zile din Regulamentul activităților comune introduce un termen maximal. Stabilirea unui termen inferior încalcă scopul avut în vedere de legiuitor prin termenul precizat

Am arătat anterior că Regulamentul activităților comune prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea amendamentelor de către grupurile parlamentare, senatori și deputați. Proiectele de legi și amendamentele aduse sunt ulterior dezbătute în cadrul comisiilor de raport, acestea având un termen de cel mult 30 de zile pentru întocmirea raportului.

Termenul de *cel mult 5 zile* este unul stabilit în favoarea beneficiarilor, aceștia putând dispune asupra sa în sensul că au facultatea de a depune amendamentele mai devreme de 5 zile, dar nu mai târziu de cele 5 zile. Textul produce, în acest fel, mai multe consecințe.

I.3.1. Interpretarea termenului este în acord cu intenția legiuitorului

Regulamentul activităților comune prevede, la Secțiunea 1 - Aprobarea legilor bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat, o procedură specială, colaborativă, pentru elaborarea și aprobarea bugetelor.

Identificăm astfel, în Regulament, patru momente de participare a parlamentarilor la elaborarea proiectelor de bugete înainte de adoptarea lor: depunerea de amendamente (art. 60), dezbaterile în comisiile de raport (art. 61), luarea cuvântului la dezbaterile generale (art. 63), dezbaterile finale pe articole (art. 64 și 65).

Art. 1 alin. (4) din Constituția României prevede principiul echilibrului puterilor în stat, procedura adoptării bugetului circumscrindându-se acestuia. Pe de o parte, Guvernul are capacitatea instituțională de a previziona nevoile financiare în vederea îndeplinirii funcțiilor statului, raportat la execuțiile bugetare anterioare, dar și la direcția de dezvoltare asumată prin programul de guvernare, rațiuni pentru care este cel care propune proiectele de bugete. Pe de altă parte, Parlamentul, în virtutea sa de organ reprezentativ suprem al poporului, este cel care autorizează veniturile și cheltuielile care urmează să fie angajate de Guvern, ca autoritate executivă. Prin acest proces, Parlamentul exercită și atribuția sa de control parlamentar asupra Guvernului, asigurându-se că proiecția bugetară propusă de acesta este în acord cu opțiunile de politică socială și economică ale statului.

Procedura bugetară respectă principiul echilibrului puterilor în stat, îmbinând efectivitatea participării Parlamentului cu celeritatea procedurii prin termenele minimale stabilite și stabilitatea circuitului civil prin prelungirea bugetelor anterioare în caz de depășire a termenelor.

Astfel, stabilirea termenului la maxim 5 zile vizează dreptul beneficiarilor - grupurile parlamentare și parlamentari - de a avea un termen minim de studiu al proiectelor de legi și de depunere a amendamentelor. Reducerea acestuia prin programul aprobat de Birourile permanente reunite este prohibită, întrucât ar contraveni rațiunii legiuitorului care, în toată procedura de elaborare și adoptare a bugetelor, a marcat importanța participării critice și efective a parlamentarilor, individual sau prin grupurile din care fac parte, cu atât mai mult cu cât acesta este deja foarte scurt. Un termen mai scurt ar presupune imposibilitatea de parcurgere a proiectelor, care, împreună cu anexele, numără în fiecare an câteva sute de pagini, și, cu atât mai mult, o analiză prin care să se poată propune amendamente constructive.

Conform interpretării pe care Birourile permanente reunite au dat-o prin Hotărârea nr. 2073/08.12.2017, sintagma *cel mult 5 zile* ar permite acestei structuri să stabilească un termen oricât de scurt pentru depunerea amendamentelor, chiar și în ziua primirii proiectelor de lege de la Guvern sau în ziua imediat următoare. Aceasta ar duce în derizoriu mecanismul de însușire a proiectelor de lege, mutându-se, în realitate, competența stabilirii bugetelor de la Parlament la Guvern. Stabilirea unui termen mai scurt de 5 zile nu poate fi justificată nici prin argumentul urgenței, deoarece această interpretare ar permite ca Guvernul să constrângă

Parlamentul la adoptarea bugetelor fără amendamente și fără dezbateri reale, prin depunerea cu întârziere a proiectelor de lege.

Mai mult decât atât, în activitatea lor de reprezentare a cetățenilor care i-au ales, parlamentarii se manifestă în două contexte: primul în calitate de susținător al intereselor alegătorilor din circumscripție, în cadrul plenului, iar cel de-al doilea în calitate de specialist, în cadrul comisiilor de specialitate. În ultimul caz, se impune ca parlamentarul să aibă timpul de a consulta profesioniștii în domeniu, pentru a formula amendamentele cele mai pertinente în cadrul lucrărilor pe buget în domeniul de activitate al comisiei de specialitate. Astfel, consultarea cu profesioniștii îi permite parlamentarului să aibă o înțelegere mai aprofundată și să propună amendamente reprezentative pentru beneficiari.

I.3.1.1. Jurisprudența Curții Constituționale confirmă interpretarea

Decizia nr. 612/2017 a Curții Constituționale statuează necesitatea acordării unui termen suficient pentru analizarea efectivă a textelor de lege. În speță se analizează, printre altele, constituționalitatea reducerii termenului de pronunțare din oficiu asupra propunerii de revizuire a Constituției de la 5 zile (cât prevede Regulamentul de funcționare a CCR) la 2 zile (cât prevedea proiectul de lege asupra căruia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate). Curtea, la pct. 43 din decizie, atrage atenția asupra necesității acordării unui termen suficient pentru un control efectiv al textului înaintat

Este adevărat că în dreptul public termenele se calculează pe zile calendaristice, astfel că acest termen de două zile ar presupune că legea se va transmite Curții cel târziu a doua zi, dar, în economia controlului de constituționalitate exercitat, în acest caz, din oficiu de către instanța constituțională, asupra legii de revizuire a Constituției, prezintă importanță utilizarea eficientă a întregului interval de cinci zile pe care Legea nr. 47/1992 îl oferă Curții Constituționale în acest scop. Or, în redactarea preconizată, art. 6 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 ar permite Parlamentului să amâne trimiterea legii de revizuire până la finalul termenului de două zile, ceea ce ar conduce la diminuarea timpului de care Curtea Constituțională dispune pentru verificarea legii adoptate de Parlament, cu posibila consecință a efectuării, sub presiunea timpului, a unui control de constituționalitate lipsit de substanță. Chiar dacă procedura prevăzută de exercitarea acestui tip de control este urgentă, Curtea Constituțională trebuie, totuși, să dispună de un interval de timp rezonabil pentru a se putea pronunța. În caz contrar, controlul de constituționalitate ar fi pur formal, Curtea fiind în imposibilitatea de a-și exercita în mod real această atribuție.

Așa cum am susținut la punctul anterior, urgența procedurii nu justifică lipsirea de efecte a unui mecanism de control prevăzut de legiuitor, cu atât mai mult cu cât acesta este unul dintre principalele pârghii de echilibru între puterile executivă și legislativă.

I.3.2. Termenul este stabilit în favoarea beneficiarilor. Numai aceștia pot renunța la termen

În primul rând, am arătat la punctul I.3.1. că intenția legiuitorului este de a acorda un termen rezonabil de parcurgere efectivă a bugetelor în vederea amendării și însușirii în cunoștință de cauză a proiectelor de legi.

În al doilea rând, beneficiarii sunt grupurile parlamentare și parlamentarii. Prin urmare, doar aceștia pot dispune asupra termenului, reușind să parcurgă proiectele de legi și să redacteze amendamente în timpi variabili în funcție de situația particulară - în speță de specializarea membrilor și a personalului, experiența anterioară, politicile urmărite. Astfel, Birourile permanente nu pot emite hotărâri care să priveze parlamentarii și grupurile parlamentare de eficiența mecanismului de participare la alcătuirea bugetelor.

În cele din urmă, formularea *cel mult 5 zile* nu are rolul de a reglementa în sarcina Birourilor permanente o marjă în care să se încadreze pentru stabilirea termenului acordat grupurilor parlamentare și parlamentarilor, BPR neputând dispune asupra acestui termen. În fapt, termenul maximal de 5 zile este stabilit pentru protejarea intervalului de timp alocat comisiilor pentru dezbaterile articolelor și amendamentelor, acestea având cel mult 30 de zile pentru depunerea raportului, deci pentru previzibilitatea duratei procedurilor de lucru. Această previzibilitate, în schimb, ar fi încălcată dacă s-ar permite interpretarea formulării *cel mult 5 zile* în sensul posibilității scurtării timpului de pregătire alocat grupurilor parlamentare și parlamentarilor.

II. Hotărârea BPR nu poate deroga de la Regulament

Pentru a reglementa o situație distinct de modalitatea prevăzută în Regulament, este necesar ca actul prin care se derogă de la Regulament fie să aibă forță juridică echivalentă cu Regulamentul, fie să privească o situație juridică la care Regulamentul să permită derogarea.

II.1. Hotărârea BPR privitoare la programul de adoptare a legilor bugetelor nu poate reglementa contrar prevederilor Regulamentului

Birourile permanente reunite adoptă hotărâri care asigură funcționarea activităților comune. În speță, BPR adoptă programul de lucru în baza art. 15 alin. (1) lit. a) și art. 58 alin. (2), activitate pe care o îndeplinesc *în aplicarea Regulamentului* care a fost adoptat în plen.

Având în vedere faptul că, în baza regulamentului, hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 nu are forță juridică de a deroga de la Regulament și că programul de dezbatere și adoptare a legilor bugetelor nu a fost adoptat de plenul reunit, BPR nu putea să stabilească un termen inferior celui de 5 zile prevăzut la art. 60.

II.2. Regulamentul prevede în mod expres situațiile în care BPR poate deroga de la prevederile sale

La articolul 22 privitor la convocarea ședinței comune, Regulamentul activităților comune prevede singurul caz în care se poate deroga de la termenele prevăzute, sub condiția urgenței

Art. 22. — (1) Proiectele de legi și materialele prevăzute la art. 21 se dezbate în ședință comună de comisiile permanente ale celor două Camere, sesizate în fond, care întocmesc un raport comun.

(2) Convocarea ședinței comune se face de către președinții comisiilor permanente sesizate în fond, cu cel puțin 48 de ore înainte de data ședinței, dacă, potrivit procedurii de urgență, nu este necesar un termen mai scurt.

Procedura specială de dezbateră și adoptare prevede, pentru depunerea de amendamente, un termen maximal de 5 zile. Făcând aplicarea principiului *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, nu putem interpreta termenul ca fiind unul asupra căruia Birourile permanente pot interveni. La art. de mai sus, stabilirea unui termen mai scurt e permisă deoarece această posibilitate este prevăzută în mod expres, și anume în cazuri de urgență. *Per a contrario*, în alte cazuri de urgență, Regulamentul însuși reglementează termenele scurte.

B. Programul depunerii de amendamente la legile bugetelor cauzează o vătămare

I. Calcularea corectă a termenului prevăzut pentru depunerea amendamentelor

Am arătat la Secțiunea A faptul că grupurile parlamentare și parlamentarii pot depune amendamente într-un termen de maxim 5 zile, Birourile permanente neputând stabili un termen mai mic, întrucât Regulamentul activităților comune nu o permite.

Totodată, am arătat care e modalitatea de calcul a calculului potrivit Codului de procedură civilă și Regulamentelor camerelor. În speță, termenul se calculează pe zile pline, fără a se lua în calcul ziua de la care începe să curgă termenul și ziua la care se împlinește termenul, până la finalul ei. Specific pentru termenele din procedurile parlamentare este faptul că zilele lucrătoare sunt considerate doar zilele de luni până joi. Din momentul comunicării proiectelor legilor bugetelor către Parlament, joi, 07.12.2017, s-ar calcula cele 5 zile după cum urmează:

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;
08.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
09.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
10.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
11.12.2017, luni - prima zi din termen;
12.12.2017, marți - a doua zi din termen;
13.12.2017, miercuri - a treia zi din termen;
14.12.2017, joi - a patra zi din termen;
15.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
16.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
17.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
18.12.2017, luni - a cincea zi din termen;
19.12.2017, marți, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Prin urmare, conform Regulamentelor, termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **19.12.2017**.

O altă variantă de calcul este aceea în care nu avem în vedere distincția referitoare la zilele de lucru în cadrul Parlamentului, calculând cele 5 zile potrivit Codului de procedură civilă.

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;

08.12.2017, vineri - prima zi din termen;

09.12.2017, sâmbătă - a doua zi din termen;

10.12.2017, duminică - a treia zi din termen;

11.12.2017, luni - a patra zi din termen;

12.12.2017, marți - a cincea zi din termen;

13.12.2017, miercuri, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Astfel, în varianta cea mai permisivă, termenul termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **13.12.2017**.

Observăm că, în orice variantă de calcul, termenul limită stabilit în fapt de Hotărârea BPR nr. 2703/08.12.2017 încalcă normele procedurale, fixând termenul de depunere a amendamentelor pe ziua de luni, **11.12.2017, ora 09.00**, practic nelăsând nici ziua de luni, procedural, până la finalul zilei.

II. Calendarul depunerii de amendamente încalcă principiul echilibrului puterilor în stat și al consultării

Cele 3 zile - vineri, sâmbătă, duminică - au fost insuficiente pentru a parcurge proiectele de bugete și pentru a efectua o consultare suficient de amplă cu sectorul profesionist, în speță beneficiarii liniilor de buget.

Arătăm că, pentru a convoca întâlniri cu asociațiile profesionale, specialiști și comunitățile locale pe care le reprezentăm, este necesară parcurgerea proiectelor pentru a purta o discuția informată și aplicată pe text de ambele părți. În situația de față, am reușit să luăm legătura cu o mică parte din actorii afectați, întrucât aceștia nu au putut fi contactați în afara programului de lucru, cu atât mai mult în timpul zilelor nelucrătoare (sâmbătă, duminică).

Așa cum am arătat la punctul I.3.2., parlamentarul reprezintă și circumscripția care l-a ales, dar și specialitatea, în cadrul comisiilor parlamentare. Pentru a asigura o intervenție profesionistă asupra proiectelor bugetelor, este necesară consultarea specialiștilor care înțeleg aprofundat impactul în teren a diverselor file bugetare. Această consultare poate fi făcută în cadrul programului de lucru, așa se justifică și termenul calculat pe zile lucrătoare conform regulamentelor parlamentare. În concret, subsemnatul am fost în imposibilitate fizică de a consulta întreaga bază de date de specialiști din domeniul meu de activitate, ei la rândul lor neavând timpul suficient pentru a parcurge în integralitate proiectele de bugete.

Nu în ultimul rând, în zilele alocate în mod neregular pentru analiza proiectelor de bugete, subsemnatul am desfășurat activitate în circumscripție, având activități programate la biroul parlamentar, ceea ce ne-a limitat suplimentar capacitatea logistică de a parcurge în mod efectiv actele comunicate.

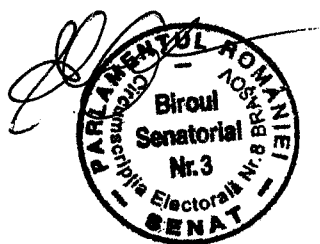
Având în vedere chiar și interpretarea cea mai permisivă a Regulamentului, am arătat că termenul acordat pentru depunerea amendamentelor sfidează scopul de analiză și însușire efectivă a legilor bugetelor avut în vedere de legiuitor.

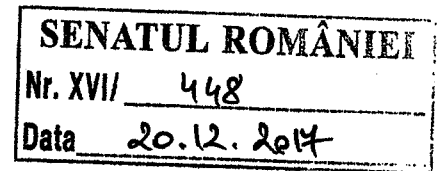
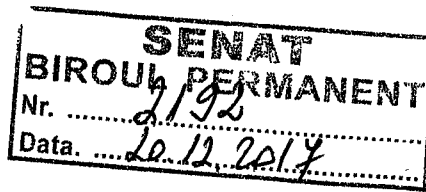
Pentru toate motivele de mai sus, vă solicităm

- 1. revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
- 2. reluarea procedurii de stabilire a programul de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
- 3. convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptarea unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Cu considerație,

Allen Coliban, senator de Brașov, circumscripția nr. 8
Grupul parlamentar USR





Către: **Birourile permanente reunite**

DOMNULE PREȘEDINTE,

Subsemnata, **Silvia Monica Dinică**, senator de București, circumscripția nr. 42, având biroul parlamentar în Str. Carol Davila nr 91, parter, sector 5, București, e-mail silvia.dinica@senat.ro, telefon 0758.873.613,

În temeiul art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ și al secțiunii I din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat,

Formulăm prezenta

PLÂNGERE PREALABILĂ

Prin care vă solicităm

1. **revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
2. **reluarea procedurii de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
3. **convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptării unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Pentru motivele expuse în continuare:

A. Hotărârea Birourilor parlamentare reunite încalcă termenul alocat pentru parcurgerea proiectelor de legi ale bugetelor de stat și asigurărilor sociale

I. Hotărârea Birourilor permanente reunite încalcă regulamentele parlamentare

I.1. Situația premisă. Regulamentul prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea de amendamente. Hotărârea BPR prevede un termen inferior celui prevăzut în Regulament

Articolul 58 alin. (2) din Regulament prevede că Birourile permanente reunite asigură comunicarea proiectelor de bugete transmise de Guvern și stabilește programul de dezbatere și adoptare a acestora.

Art. 58 (2) Proiectul Legii bugetului de stat și proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat se trimit de către Guvern birourilor permanente ale celor două Camere, care vor asigura difuzarea acestora către deputați și senatori și vor întocmi programul de dezbatere și adoptare a respectivelor proiecte, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare.

În continuare, același Regulament stabilește o serie de reguli minimale în ceea ce privește elaborarea programului de debateri și adoptare, tocmai pentru a asigura efectivitatea participării Parlamentului la elaborarea unor proiecte de lege pe care urmează să și le însușească. În ceea ce privește termenul de depunere a amendamentelor, art. 60 prevede

Art. 60. Grupurile parlamentare, deputații și senatorii pot prezenta comisiilor amendamente scrise și motivate, în cel mult 5 zile de la data primirii proiectului.

Art. 61. — (1) Comisiile sesizate în fond pentru examinarea proiectelor de buget întocmesc câte un raport comun asupra fiecărui proiect, în care vor fi prezentate amendamentele admise și cele respinse, cu o scurtă motivare a soluției adoptate.

(2) Rapoartele comune se întocmesc în cel mult 30 de zile de la sesizare.

Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 marchează distinct momentul primirii proiectului de către parlamentari, de la care începe să curgă termenul de depunere a amendamentelor, respectiv data limită de depunere a acestora:

Joi, 07.12.2017, ora 16.00 Ședința Birourilor parlamentare reunite pentru stabilirea și programului de dezbatere și adoptare a bugetelor, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare
Distribuirea Proiectului Legii bugetului de stat și Proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2018 către parlamentari și comisii

Joi, 07.12.2017, ora 17.00 - Depunerea amendamentelor de către grupuri parlamentare,

luni, 11.12.2017, ora 9.00 deputați și senatori

Observăm, din calendarul aprobat de BPR, că parlamentarii puteau parcurge proiectele de legi ale bugetelor în zilele de vineri, sâmbătă, duminică, **în speță 3 zile**. Pentru a stabili dacă Regulamentul activităților comune a fost încălcat, este necesar să determinăm cum se calculează termenul pe zile și care zile pot fi incluse în calcul, dar și dacă sintagma *cel mult 5 zile* permite stabilirea unui termen mai mic de 5 zile, în cazuri de urgență.

I.2. Calendarul stabilit de Hotărârea BPR încalcă normele de calculare a termenelor. Regulamentele parlamentare prevăd reguli speciale pentru calculul termenelor

Regulamentul activităților comune nu conține nicio prevedere cu privire la modalitatea de calcul a termenelor. În schimb, se statuează că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele camerelor

Art. 102. Dispozițiile prezentului regulament se completează cu prevederile aplicabile din Regulamentul Camerei Deputaților și din Regulamentul Senatului.

Regulamentul Senatului prevede că activitatea camerei presupune activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare

Art.120.- Senatul își desfășoară activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare, conform programului de activitate propus de Biroul permanent și aprobat de Senat.

Mai departe, se reglementează expres că termenele se calculează pe zile **în care se lucrează în plen sau comisii**, acestea fiind definite de art. 116

Art.116.- Pentru termenele procedurale ale procesului legislativ se iau în calcul numai zilele în care Senatul lucrează în plen sau în comisii permanente.

O prevedere în oglindă conține și Regulamentul Camerei deputaților, care arată că termenele se calculează în același mod, pe zile lucrătoare

Art. 258. – (1) Termenele din prezentul regulament sunt calculate pe zile lucrătoare, cu excepția situațiilor în care, conform legii sau dispozițiilor regulamentare, se prevede altfel.

Această regulă este conformă principiului reprezentativității, pe de o parte instituind în sarcina parlamentarilor obligații relative la activitatea de legiferare și dezvoltare de politici publice, iar pe de altă parte asigurând obligația de reprezentativitate a acestora, realizată prin activitatea în circumscripție.

Regulamentul Camerei deputaților reglementează *expresis verbis* programul zilelor lucrătoare, arătând că în cadrul Parlamentului, activitatea se desfășoară de luni până joi, zilele de vineri - sâmbătă fiind rezervate activității din circumscripție

Art. 144. – (1) Deputații își desfășoară activitatea săptămânal în plen, în comisii, în grupurile parlamentare și în birourile parlamentare din circumscripții. De regulă, a 5-a și a 6-a zi din săptămână sunt rezervate activității în circumscripțiile electorale în care deputații au fost aleși.

În practică, aceleași zile sunt destinate activității în Parlament, respectiv în circumscripție.

Am arătat că Regulamentul activităților comune nu prevede în mod expres reguli de calculare a termenelor în această materie și că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele celor două camere.

Regulamentele fiecărei camere conțin prevederi exprese în legătură cu modul de calcul al termenelor, însă acestea nu se suprapun în totalitate, în sensul că deși ambele prevăd că se iau

în calcul numai zilele lucrătoare, acestea operează distincții între activitatea de legiferare și cea din circumscripție. Astfel, Regulamentul Senatului definește zilele lucrătoare ale instituției ca fiind cele în care senatorii lucrează în plen și în comisii, nu și cele în care aceștia activează în circumscripții, în timp ce Regulamentul Camerei Deputaților operează cu noțiunea de zile lucrătoare ale deputaților, motiv pentru care include atât activitățile din plen și comisii, cât și cele din circumscripții.

Desfășurarea activităților comune este condiționată de participarea parlamentarilor din ambele camere ale Parlamentului, senatori și deputați. De aceea, modul de calcul al termenelor aplicabile acestor activități nu se poate raporta decât la regulamentul acelei camere care operează cu noțiunea de zi lucrătoare circumscrisă activității de legiferare, care se desfășoară în plen, comisii și grupuri parlamentare, altminteri parlamentarii care aparțin acelei camere nu vor putea participa în mod regulamentar la activitățile comune. În ceea ce presupune activitatea de circumscripție, pe lângă faptul că aceasta presupune ca parlamentarul să lucreze în biroul din teritoriu și nu în cadrul grupului parlamentar din care face parte, scopul acestei activități este cu totul altul, și anume intrarea în contact cu alegătorii pentru a cunoaște problemele reale ale acestora și asigurarea reprezentării lor corespunzătoare în cadrul autorității legiuitoare.

Coroborând textele din regulamentele camerelor, rezultă că activitatea de legiferare se desfășoară de luni până joi, acestea fiind, în fapt, zilele lucrătoare care sunt luate în considerare pentru calculul termenelor.

Prin urmare, Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 încalcă regulamentele camerelor prin faptul că stabilește, ca program de lucru pe activitate de legiferare, formularea și depunerea de amendamente în zilele vineri - sâmbătă - duminică (8.12.2017 - 10.12.2017).

I.3. Sintagma de cel mult 5 zile din Regulamentul activităților comune introduce un termen maximal. Stabilirea unui termen inferior încalcă scopul avut în vedere de legiuitor prin termenul precizat

Am arătat anterior că Regulamentul activităților comune prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea amendamentelor de către grupurile parlamentare, senatori și deputați. Proiectele de legi și amendamentele aduse sunt ulterior dezbătute în cadrul comisiilor de raport, acestea având un termen de cel mult 30 de zile pentru întocmirea raportului.

Termenul de *cel mult 5 zile* este unul stabilit în favoarea beneficiarilor, aceștia putând dispune asupra sa în sensul că au facultatea de a depune amendamentele mai devreme de 5 zile, dar nu mai târziu de cele 5 zile. Textul produce, în acest fel, mai multe consecințe.

I.3.1. Interpretarea termenului este în acord cu intenția legiuitorului

Regulamentul activităților comune prevede, la Secțiunea 1 - Aprobarea legilor bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat, o procedură specială, colaborativă, pentru elaborarea și aprobarea bugetelor.

Identificăm astfel, în Regulament, patru momente de participare a parlamentarilor la elaborarea proiectelor de bugete înainte de adoptarea lor: depunerea de amendamente (art. 60), dezbaterile în comisiile de raport (art. 61), luarea cuvântului la dezbaterile generale (art. 63), dezbaterile finale pe articole (art. 64 și 65).

Art. 1 alin. (4) din Constituția României prevede principiul echilibrului puterilor în stat, procedura adoptării bugetului circumscrindându-se acestuia. Pe de o parte, Guvernul are capacitatea instituțională de a previziona nevoile financiare în vederea îndeplinirii funcțiilor statului, raportat la execuțiile bugetare anterioare, dar și la direcția de dezvoltare asumată prin programul de guvernare, rațiuni pentru care este cel care propune proiectele de bugete. Pe de altă parte, Parlamentul, în virtutea sa de organ reprezentativ suprem al poporului, este cel care autorizează veniturile și cheltuielile care urmează să fie angajate de Guvern, ca autoritate executivă. Prin acest proces, Parlamentul exercită și atribuția sa de control parlamentar asupra Guvernului, asigurându-se că proiecția bugetară propusă de acesta este în acord cu opțiunile de politică socială și economică ale statului.

Procedura bugetară respectă principiul echilibrului puterilor în stat, îmbinând efectivitatea participării Parlamentului cu celeritatea procedurii prin termenele minimale stabilite și stabilitatea circuitului civil prin prelungirea bugetelor anterioare în caz de depășire a termenelor.

Astfel, stabilirea termenului la maxim 5 zile vizează dreptul beneficiarilor - grupurile parlamentare și parlamentari - de a avea un termen minim de studiu al proiectelor de legi și de depunere a amendamentelor. Reducerea acestuia prin programul aprobat de Birourile permanente reunite este prohibită, întrucât ar contraveni rațiunii legiuitorului care, în toată procedura de elaborare și adoptare a bugetelor, a marcat importanța participării critice și efective a parlamentarilor, individual sau prin grupurile din care fac parte, cu atât mai mult cu cât acesta este deja foarte scurt. Un termen mai scurt ar presupune imposibilitatea de parcurgere a proiectelor, care, împreună cu anexele, numără în fiecare an câteva sute de pagini, și, cu atât mai mult, o analiză prin care să se poată propune amendamente constructive.

Conform interpretării pe care Birourile permanente reunite au dat-o prin Hotărârea nr. 2073/08.12.2017, sintagma *cel mult 5 zile* ar permite acestei structuri să stabilească un termen oricât de scurt pentru depunerea amendamentelor, chiar și în ziua primirii proiectelor de lege de la Guvern sau în ziua imediat următoare. Aceasta ar duce în derizoriu mecanismul de însușire a proiectelor de lege, mutându-se, în realitate, competența stabilirii bugetelor de la Parlament la Guvern. Stabilirea unui termen mai scurt de 5 zile nu poate fi justificată nici prin argumentul urgenței, deoarece această interpretare ar permite ca Guvernul să constrângă

Parlamentul la adoptarea bugetelor fără amendamente și fără dezbateri reale, prin depunerea cu întârziere a proiectelor de lege.

Mai mult decât atât, în activitatea lor de reprezentare a cetățenilor care i-au ales, parlamentarii se manifestă în două contexte: primul în calitate de susținător al intereselor alegătorilor din circumscripție, în cadrul plenului, iar cel de-al doilea în calitate de specialist, în cadrul comisiilor de specialitate. În ultimul caz, se impune ca parlamentarul să aibă timpul de a consulta profesioniștii în domeniu, pentru a formula amendamentele cele mai pertinente în cadrul lucrărilor pe buget în domeniul de activitate al comisiei de specialitate. Astfel, consultarea cu profesioniștii îi permite parlamentarului să aibă o înțelegere mai aprofundată și să propună amendamente reprezentative pentru beneficiari.

I.3.1.1. Jurisprudența Curții Constituționale confirmă interpretarea

Decizia nr. 612/2017 a Curții Constituționale statuează necesitatea acordării unui termen suficient pentru analizarea efectivă a textelor de lege. În speță se analizează, printre altele, constituționalitatea reducerii termenului de pronunțare din oficiu asupra propunerii de revizuire a Constituției de la 5 zile (cât prevede Regulamentul de funcționare a CCR) la 2 zile (cât prevedea proiectul de lege asupra căruia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate). Curtea, la pct. 43 din decizie, atrage atenția asupra necesității acordării unui termen suficient pentru un control efectiv al textului înaintat

Este adevărat că în dreptul public termenele se calculează pe zile calendaristice, astfel că acest termen de două zile ar presupune că legea se va transmite Curții cel târziu a doua zi, dar, în economia controlului de constituționalitate exercitat, în acest caz, din oficiu de către instanța constituțională, asupra legii de revizuire a Constituției, prezintă importanță utilizarea eficientă a întregului interval de cinci zile pe care Legea nr. 47/1992 îl oferă Curții Constituționale în acest scop. Or, în redactarea preconizată, art. 6 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 ar permite Parlamentului să amâne trimiterea legii de revizuire până la finalul termenului de două zile, ceea ce ar conduce la diminuarea timpului de care Curtea Constituțională dispune pentru verificarea legii adoptate de Parlament, cu posibila consecință a efectuării, sub presiunea timpului, a unui control de constituționalitate lipsit de substanță. Chiar dacă procedura prevăzută de exercitarea acestui tip de control este urgentă, Curtea Constituțională trebuie, totuși, să dispună de un interval de timp rezonabil pentru a se putea pronunța. În caz contrar, controlul de constituționalitate ar fi pur formal, Curtea fiind în imposibilitatea de a-și exercita în mod real această atribuție.

Așa cum am susținut la punctul anterior, urgența procedurii nu justifică lipsirea de efecte a unui mecanism de control prevăzut de legiuitor, cu atât mai mult cu cât acesta este unul dintre principalele pârghii de echilibru între puterile executivă și legislativă.

I.3.2. Termenul este stabilit în favoarea beneficiarilor. Numai aceștia pot renunța la termen

În primul rând, am arătat la punctul I.3.1. că intenția legiuitorului este de a acorda un termen rezonabil de parcurgere efectivă a bugetelor în vederea amendării și însușirii în cunoștință de cauză a proiectelor de legi.

În al doilea rând, beneficiarii sunt grupurile parlamentare și parlamentarii. Prin urmare, doar aceștia pot dispune asupra termenului, reușind să parcurgă proiectele de legi și să redacteze amendamente în timpi variabili în funcție de situația particulară - în speță de specializarea membrilor și a personalului, experiența anterioară, politicile urmărite. Astfel, Birourile permanente nu pot emite hotărâri care să priveze parlamentarii și grupurile parlamentare de eficiența mecanismului de participare la alcătuirea bugetelor.

În cele din urmă, formularea *cel mult 5 zile* nu are rolul de a reglementa în sarcina Birourilor permanente o marjă în care să se încadreze pentru stabilirea termenului acordat grupurilor parlamentare și parlamentarilor, BPR neputând dispune asupra acestui termen. În fapt, termenul maximal de 5 zile este stabilit pentru protejarea intervalului de timp alocat comisiilor pentru dezbaterea articolelor și amendamentelor, acestea având cel mult 30 de zile pentru depunerea raportului, deci pentru previzibilitatea duratei procedurilor de lucru. Această previzibilitate, în schimb, ar fi încălcată dacă s-ar permite interpretarea formulării *cel mult 5 zile* în sensul posibilității scurtării timpului de pregătire alocat grupurilor parlamentare și parlamentarilor.

II. Hotărârea BPR nu poate deroga de la Regulament

Pentru a reglementa o situație distinct de modalitatea prevăzută în Regulament, este necesar ca actul prin care se derogă de la Regulament fie să aibă forță juridică echivalentă cu Regulamentul, fie să privească o situație juridică la care Regulamentul să permită derogarea.

II.1. Hotărârea BPR privitoare la programul de adoptare a legilor bugetelor nu poate reglementa contrar prevederilor Regulamentului

Birourile permanente reunite adoptă hotărâri care asigură funcționarea activităților comune. În speță, BPR adoptă programul de lucru în baza art. 15 alin. (1) lit. a) și art. 58 alin. (2), activitate pe care o îndeplinesc *în aplicarea Regulamentului* care a fost adoptat în plen.

Având în vedere faptul că, în baza regulamentului, hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 nu are forță juridică de a deroga de la Regulament și că programul de dezbatere și adoptare a legilor bugetelor nu a fost adoptat de plenul reunit, BPR nu putea să stabilească un termen inferior celui de 5 zile prevăzut la art. 60.

II.2. Regulamentul prevede în mod expres situațiile în care BPR poate deroga de la prevederile sale

La articolul 22 privitor la convocarea ședinței comune, Regulamentul activităților comune prevede singurul caz în care se poate deroga de la termenele prevăzute, sub condiția urgenței

Art. 22. — (1) Proiectele de legi și materialele prevăzute la art. 21 se dezbate în ședință comună de comisiile permanente ale celor două Camere, sesizate în fond, care întocmesc un raport comun.

(2) Convocarea ședinței comune se face de către președinții comisiilor permanente sesizate în fond, cu cel puțin 48 de ore înainte de data ședinței, dacă, potrivit procedurii de urgență, nu este necesar un termen mai scurt.

Procedura specială de dezbateră și adoptare prevede, pentru depunerea de amendamente, un termen maximal de 5 zile. Făcând aplicarea principiului *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, nu putem interpreta termenul ca fiind unul asupra căruia Birourile permanente pot interveni. La art. de mai sus, stabilirea unui termen mai scurt e permisă deoarece această posibilitate este prevăzută în mod expres, și anume în cazuri de urgență. *Per a contrario*, în alte cazuri de urgență, Regulamentul însuși reglementează termenele scurte.

B. Programul depunerii de amendamente la legile bugetelor cauzează o vătămare

I. Calcularea corectă a termenului prevăzut pentru depunerea amendamentelor

Am arătat la Secțiunea A faptul că grupurile parlamentare și parlamentarii pot depune amendamente într-un termen de maxim 5 zile, Birourile permanente neputând stabili un termen mai mic, întrucât Regulamentul activităților comune nu o permite.

Totodată, am arătat care e modalitatea de calcul a calculului potrivit Codului de procedură civilă și Regulamentelor camerelor. În speță, termenul se calculează pe zile pline, fără a se lua în calcul ziua de la care începe să curgă termenul și ziua la care se împlinește termenul, până la finalul ei. Specific pentru termenele din procedurile parlamentare este faptul că zile lucrătoare sunt considerate doar zilele de luni până joi. Din momentul comunicării proiectelor legilor bugetelor către Parlament, joi, 07.12.2017, s-ar calcula cele 5 zile după cum urmează:

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;
08.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
09.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
10.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
11.12.2017, luni - prima zi din termen;
12.12.2017, marți - a doua zi din termen;
13.12.2017, miercuri - a treia zi din termen;
14.12.2017, joi - a patra zi din termen;
15.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
16.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
17.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
18.12.2017, luni - a cincea zi din termen;
19.12.2017, marți, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Prin urmare, conform Regulamentelor, termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **19.12.2017**.

O altă variantă de calcul este aceea în care nu avem în vedere distincția referitoare la zilele de lucru în cadrul Parlamentului, calculând cele 5 zile potrivit Codului de procedură civilă.

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;

08.12.2017, vineri - prima zi din termen;

09.12.2017, sâmbătă - a doua zi din termen;

10.12.2017, duminică - a treia zi din termen;

11.12.2017, luni - a patra zi din termen;

12.12.2017, marți - a cincea zi din termen;

13.12.2017, miercuri, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Astfel, în varianta cea mai permisivă, termenul termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **13.12.2017**.

Observăm că, în orice variantă de calcul, termenul limită stabilit în fapt de Hotărârea BPR nr. 2703/08.12.2017 încalcă normele procedurale, fixând termenul de depunere a amendamentelor pe ziua de luni, **11.12.2017, ora 09.00**, practic nelăsând nici ziua de luni, procedural, până la finalul zilei.

II. Calendarul depunerii de amendamente încalcă principiul echilibrului puterilor în stat și al consultării

Cele 3 zile - vineri, sâmbătă, duminică - au fost insuficiente pentru a parcurge proiectele de bugete și pentru a efectua o consultare suficient de amplă cu sectorul profesionist, în speță beneficiarii liniilor de buget.

Arătăm că, pentru a convoca întâlniri cu asociațiile profesionale, specialiști și comunitățile locale pe care le reprezentăm, este necesară parcurgerea proiectelor pentru a purta o discuția informată și aplicată pe text de ambele părți. În situația de față, am reușit să luăm legătura cu o mică parte din actorii afectați, întrucât aceștia nu au putut fi contactați în afara programului de lucru, cu atât mai mult în timpul zilelor nelucrătoare (sâmbătă, duminică).

Așa cum am arătat la punctul I.3.2., parlamentarul reprezintă și circumscripția care l-a ales, dar și specialitatea, în cadrul comisiilor parlamentare. Pentru a asigura o intervenție profesionistă asupra proiectelor bugetelor, este necesară consultarea specialiștilor care înțeleg aprofundat impactul în teren a diverselor file bugetare. Această consultare poate fi făcută în cadrul programului de lucru, așa se justifică și termenul calculat pe zile lucrătoare conform regulamentelor parlamentare. În concret, subsemnata am fost în imposibilitate fizică de a consulta întreaga bază de date de specialiști din domeniul meu de activitate, ei la rândul lor neavând timpul suficient pentru a parcurge în integralitate proiectele de bugete.

Nu în ultimul rând, în zilele alocate în mod neregular pentru analiza proiectelor de bugete, subsemnata am desfășurat activitate în circumscripție, având activități programate la biroul parlamentar, ceea ce ne-a limitat suplimentar capacitatea logistică de a parcurge în mod efectiv actele comunicate.

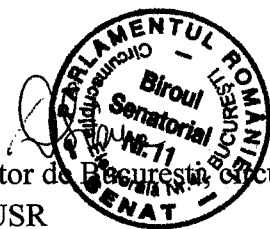
Având în vedere chiar și interpretarea cea mai permisivă a Regulamentului, am arătat că termenul acordat pentru depunerea amendamentelor sfidează scopul de analiză și însușire efectivă a legilor bugetelor avut în vedere de legiuitor.

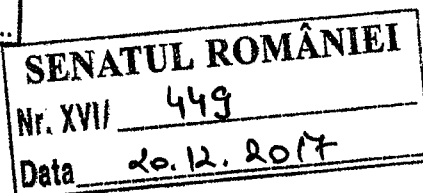
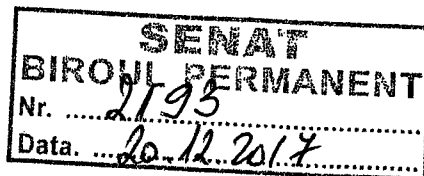
Pentru toate motivele de mai sus, vă solicităm

1. **revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
2. **reluarea procedurii de stabilire a programul de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
3. **convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptarea unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Cu considerație,

Monica Dinică, senator de București, circumscripția nr. 42
Grupul parlamentar USR





Către: **Birourile permanente reunite**

DOMNULE PREȘEDINTE,

Subsemnatul, **Nicu Fălcoi**, senator de Timiș, circumscripția nr. 37, având biroul parlamentar în str. Paris, nr. 19, ap. 2, Timișoara, e-mail nicu.falcoi@senat.ro, telefon 0758.873.613,

În temeiul art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ și al secțiunii I din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat,

Formulăm prezenta

PLÂNGERE PREALABILĂ

Prin care vă solicităm

1. **revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
2. **reluarea procedurii de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
3. **convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptării unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Pentru motivele expuse în continuare:

A. Hotărârea Birourilor parlamentare reunite încalcă termenul alocat pentru parcurgerea proiectelor de legi ale bugetelor de stat și asigurărilor sociale

I. Hotărârea Birourilor permanente reunite încalcă regulamentele parlamentare

I.1. Situația premisă. Regulamentul prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea de amendamente. Hotărârea BPR prevede un termen inferior celui prevăzut în Regulament

Articolul 58 alin. (2) din Regulament prevede că Birourile permanente reunite asigură comunicarea proiectelor de bugete transmise de Guvern și stabilește programul de dezbatere și adoptare a acestora

Art. 58 (2) Proiectul Legii bugetului de stat și proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat se trimit de către Guvern birourilor permanente ale celor două Camere, care vor asigura difuzarea acestora către deputați și senatori și vor întocmi programul de dezbateri și adoptare a respectivelor proiecte, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare.

În continuare, același Regulament stabilește o serie de reguli minimale în ceea ce privește elaborarea programului de dezbateri și adoptare, tocmai pentru a asigura efectivitatea participării Parlamentului la elaborarea unor proiecte de lege pe care urmează să și le însușească. În ceea ce privește termenul de depunere a amendamentelor, art. 60 prevede

Art. 60. Grupurile parlamentare, deputații și senatorii pot prezenta comisiilor amendamente scrise și motivate, în cel mult 5 zile de la data primirii proiectului.

Art. 61. — (1) Comisiile sesizate în fond pentru examinarea proiectelor de buget întocmesc câte un raport comun asupra fiecărui proiect, în care vor fi prezentate amendamentele admise și cele respinse, cu o scurtă motivare a soluției adoptate.

(2) Rapoartele comune se întocmesc în cel mult 30 de zile de la sesizare.

Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 marchează distinct momentul primirii proiectului de către parlamentari, de la care începe să curgă termenul de depunere a amendamentelor, respectiv data limită de depunere a acestora:

Joi, 07.12.2017, ora 16.00 Ședința Birourilor parlamentare reunite pentru stabilirea și programului de dezbateri și adoptare a bugetelor, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare
Distribuirea Proiectului Legii bugetului de stat și Proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2018 către parlamentari și comisii

Joi, 07.12.2017, ora 17.00 - Depunerea amendamentelor de către grupuri parlamentare,
luni, 11.12.2017, ora 9.00 deputați și senatori

Observăm, din calendarul aprobat de BPR, că parlamentarii puteau parcurge proiectele de legi ale bugetelor în zilele de vineri, sâmbătă, duminică, **în speță 3 zile**. Pentru a stabili dacă Regulamentul activităților comune a fost încălcat, este necesar să determinăm cum se calculează termenul pe zile și care zile pot fi incluse în calcul, dar și dacă sintagma *cel mult 5 zile* permite stabilirea unui termen mai mic de 5 zile, în cazuri de urgență.

I.2. Calendarul stabilit de Hotărârea BPR încalcă normele de calculare a termenelor. Regulamentele parlamentare prevăd reguli speciale pentru calculul termenelor

Regulamentul activităților comune nu conține nicio prevedere cu privire la modalitatea de calcul a termenelor. În schimb, se statuează că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele camerelor

Art. 102. Dispozițiile prezentului regulament se completează cu prevederile aplicabile din Regulamentul Camerei Deputaților și din Regulamentul Senatului.

Regulamentul Senatului prevede că activitatea camerei presupune activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare

Art.120.- Senatul își desfășoară activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare, conform programului de activitate propus de Biroul permanent și aprobat de Senat.

Mai departe, se reglementează expres că termenele se calculează pe zile **în care se lucrează în plen sau comisii**, acestea fiind definite de art. 116

Art.116.- Pentru termenele procedurale ale procesului legislativ se iau în calcul numai zilele în care Senatul lucrează în plen sau în comisii permanente.

O prevedere în oglindă conține și Regulamentul Camerei deputaților, care arată că termenele se calculează în același mod, pe zile lucrătoare

Art. 258. – (1) Termenele din prezentul regulament sunt calculate pe zile lucrătoare, cu excepția situațiilor în care, conform legii sau dispozițiilor regulamentare, se prevede altfel.

Această regulă este conformă principiului reprezentativității, pe de o parte instituind în sarcina parlamentarilor obligații relative la activitatea de legiferare și dezvoltare de politici publice, iar pe de altă parte asigurând obligația de reprezentativitate a acestora, realizată prin activitatea în circumscripție.

Regulamentul Camerei deputaților reglementează *expresis verbis* programul zilelor lucrătoare, arătând că în cadrul Parlamentului, activitatea se desfășoară de luni până joi, zilele de vineri - sâmbătă fiind rezervate activității din circumscripție

Art. 144. – (1) Deputații își desfășoară activitatea săptămânal în plen, în comisii, în grupurile parlamentare și în birourile parlamentare din circumscripții. De regulă, a 5-a și a 6-a zi din săptămână sunt rezervate activității în circumscripțiile electorale în care deputații au fost aleși.

În practică, aceleași zile sunt destinate activității în Parlament, respectiv în circumscripție.

Am arătat că Regulamentul activităților comune nu prevede în mod expres reguli de calculare a termenelor în această materie și că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele celor două camere.

Regulamentele fiecărei camere conțin prevederi exprese în legătură cu modul de calcul al termenelor, însă acestea nu se suprapun în totalitate, în sensul că deși ambele prevăd că se iau în calcul numai zilele lucrătoare, acestea operează distincții între activitatea de legiferare și cea din circumscripție. Astfel, Regulamentul Senatului definește zilele lucrătoare ale instituției ca fiind cele în care senatorii lucrează în plen și în comisii, nu și cele în care aceștia activează în circumscripții, în timp ce Regulamentul Camerei Deputaților operează cu

noțiunea de zile lucrătoare ale deputaților, motiv pentru care include atât activitățile din plen și comisii, cât și cele din circumscripții.

Desfășurarea activităților comune este condiționată de participarea parlamentarilor din ambele camere ale Parlamentului, senatori și deputați. De aceea, modul de calcul al termenelor aplicabile acestor activități nu se poate raporta decât la regulamentul acelei camere care operează cu noțiunea de zi lucrătoare circumscrisă activității de legiferare, care se desfășoară în plen, comisii și grupuri parlamentare, altminteri parlamentarii care aparțin acelei camere nu vor putea participa în mod regulamentar la activitățile comune. În ceea ce presupune activitatea de circumscripție, pe lângă faptul că aceasta presupune ca parlamentarul să lucreze în biroul din teritoriu și nu în cadrul grupului parlamentar din care face parte, scopul acestei activități este cu totul altul, și anume intrarea în contact cu alegătorii pentru a cunoaște problemele reale ale acestora și asigurarea reprezentării lor corespunzătoare în cadrul autorității legiuitoare.

Coroborând textele din regulamentele camerelor, rezultă că activitatea de legiferare se desfășoară de luni până joi, acestea fiind, în fapt, zilele lucrătoare care sunt luate în considerare pentru calculul termenelor.

Prin urmare, Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 încalcă regulamentele camerelor prin faptul că stabilește, ca program de lucru pe activitate de legiferare, formularea și depunerea de amendamente în zilele vineri - sâmbătă - duminică (8.12.2017 - 10.12.2017).

I.3. Sintagma de cel mult 5 zile din Regulamentul activităților comune introduce un termen maximal. Stabilirea unui termen inferior încalcă scopul avut în vedere de legiuitor prin termenul precizat

Am arătat anterior că Regulamentul activităților comune prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea amendamentelor de către grupurile parlamentare, senatori și deputați. Proiectele de legi și amendamentele aduse sunt ulterior dezbătute în cadrul comisiilor de raport, acestea având un termen de cel mult 30 de zile pentru întocmirea raportului.

Termenul de *cel mult 5 zile* este unul stabilit în favoarea beneficiarilor, aceștia putând dispune asupra sa în sensul că au facultatea de a depune amendamentele mai devreme de 5 zile, dar nu mai târziu de cele 5 zile. Textul produce, în acest fel, mai multe consecințe.

I.3.1. Interpretarea termenului este în acord cu intenția legiuitorului

Regulamentul activităților comune prevede, la Secțiunea 1 - Aprobarea legilor bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat, o procedură specială, colaborativă, pentru elaborarea și aprobarea bugetelor.

Identificăm astfel, în Regulament, patru momente de participare a parlamentarilor la elaborarea proiectelor de bugete înainte de adoptarea lor: depunerea de amendamente (art. 60), dezbaterile în comisiile de raport (art. 61), luarea cuvântului la dezbaterile generale (art. 63), dezbaterile finale pe articole (art. 64 și 65).

Art. 1 alin. (4) din Constituția României prevede principiul echilibrului puterilor în stat, procedura adoptării bugetului circumscrindându-se acestuia. Pe de o parte, Guvernul are capacitatea instituțională de a previziona nevoile financiare în vederea îndeplinirii funcțiilor statului, raportat la execuțiile bugetare anterioare, dar și la direcția de dezvoltare asumată prin programul de guvernare, rațiuni pentru care este cel care propune proiectele de bugete. Pe de altă parte, Parlamentul, în virtutea sa de organ reprezentativ suprem al poporului, este cel care autorizează veniturile și cheltuielile care urmează să fie angajate de Guvern, ca autoritate executivă. Prin acest proces, Parlamentul exercită și atribuția sa de control parlamentar asupra Guvernului, asigurându-se că proiecția bugetară propusă de acesta este în acord cu opțiunile de politică socială și economică ale statului.

Procedura bugetară respectă principiul echilibrului puterilor în stat, îmbinând efectivitatea participării Parlamentului cu celeritatea procedurii prin termenele minimale stabilite și stabilitatea circuitului civil prin prelungirea bugetelor anterioare în caz de depășire a termenelor.

Astfel, stabilirea termenului la maxim 5 zile vizează dreptul beneficiarilor - grupurile parlamentare și parlamentari - de a avea un termen minim de studiu al proiectelor de legi și de depunere a amendamentelor. Reducerea acestuia prin programul aprobat de Birourile permanente reunite este prohibită, întrucât ar contraveni rațiunii legiuitorului care, în toată procedura de elaborare și adoptare a bugetelor, a marcat importanța participării critice și efective a parlamentarilor, individual sau prin grupurile din care fac parte, cu atât mai mult cu cât acesta este deja foarte scurt. Un termen mai scurt ar presupune imposibilitatea de parcurgere a proiectelor, care, împreună cu anexele, numără în fiecare an câteva sute de pagini, și, cu atât mai mult, o analiză prin care să se poată propune amendamente constructive.

Conform interpretării pe care Birourile permanente reunite au dat-o prin Hotărârea nr. 2073/08.12.2017, sintagma *cel mult 5 zile* ar permite acestei structuri să stabilească un termen oricât de scurt pentru depunerea amendamentelor, chiar și în ziua primirii proiectelor de lege de la Guvern sau în ziua imediat următoare. Aceasta ar duce în derizoriu mecanismul de însușire a proiectelor de lege, mutându-se, în realitate, competența stabilirii bugetelor de la Parlament la Guvern. Stabilirea unui termen mai scurt de 5 zile nu poate fi justificată nici prin argumentul urgenței, deoarece această interpretare ar permite ca Guvernul să constrângă Parlamentul la adoptarea bugetelor fără amendamente și fără dezbateri reale, prin depunerea cu întârziere a proiectelor de lege.

Mai mult decât atât, în activitatea lor de reprezentare a cetățenilor care i-au ales, parlamentarii se manifestă în două contexte: primul în calitate de susținător al intereselor alegătorilor din

circumscripție, în cadrul plenului, iar cel de-al doilea în calitate de specialist, în cadrul comisiilor de specialitate. În ultimul caz, se impune ca parlamentarul să aibă timpul de a consulta profesioniștii în domeniu, pentru a formula amendamentele cele mai pertinente în cadrul lucrărilor pe buget în domeniul de activitate al comisiei de specialitate. Astfel, consultarea cu profesioniștii îi permite parlamentarului să aibă o înțelegere mai aprofundată și să propună amendamente reprezentative pentru beneficiari.

I.3.1.1. Jurisprudența Curții Constituționale confirmă interpretarea

Decizia nr. 612/2017 a Curții Constituționale statuează necesitatea acordării unui termen suficient pentru analizarea efectivă a textelor de lege. În speță se analizează, printre altele, constituționalitatea reducerii termenului de pronunțare din oficiu asupra propunerii de revizuire a Constituției de la 5 zile (cât prevede Regulamentul de funcționare a CCR) la 2 zile (cât prevedea proiectul de lege asupra căruia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate). Curtea, la pct. 43 din decizie, atrage atenția asupra necesității acordării unui termen suficient pentru un control efectiv al textului înaintat

Este adevărat că în dreptul public termenele se calculează pe zile calendaristice, astfel că acest termen de două zile ar presupune că legea se va transmite Curții cel târziu a doua zi, dar, în economia controlului de constituționalitate exercitat, în acest caz, din oficiu de către instanța constituțională, asupra legii de revizuire a Constituției, prezintă importanță utilizarea eficientă a întregului interval de cinci zile pe care Legea nr. 47/1992 îl oferă Curții Constituționale în acest scop. Or, în redactarea preconizată, art. 6 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 ar permite Parlamentului să amâne trimiterea legii de revizuire până la finalul termenului de două zile, ceea ce ar conduce la diminuarea timpului de care Curtea Constituțională dispune pentru verificarea legii adoptate de Parlament, cu posibila consecință a efectuării, sub presiunea timpului, a unui control de constituționalitate lipsit de substanță. Chiar dacă procedura prevăzută de exercitarea acestui tip de control este urgentă, Curtea Constituțională trebuie, totuși, să dispună de un interval de timp rezonabil pentru a se putea pronunța. În caz contrar, controlul de constituționalitate ar fi pur formal, Curtea fiind în imposibilitatea de a-și exercita în mod real această atribuție.

Așa cum am susținut la punctul anterior, urgența procedurii nu justifică lipsirea de efecte a unui mecanism de control prevăzut de legiuitor, cu atât mai mult cu cât acesta este unul dintre principalele pârghii de echilibru între puterile executivă și legislativă.

I.3.2. Termenul este stabilit în favoarea beneficiarilor. Numai aceștia pot renunța la termen

În primul rând, am arătat la punctul I.3.1. că intenția legiuitorului este de a acorda un termen rezonabil de parcurgere efectivă a bugetelor în vederea amendării și însușirii în cunoștință de cauză a proiectelor de legi.

În al doilea rând, beneficiarii sunt grupurile parlamentare și parlamentarii. Prin urmare, doar aceștia pot dispune asupra termenului, reușind să parcurgă proiectele de legi și să redacteze amendamente în timpi variabili în funcție de situația particulară - în speță de specializarea membrilor și a personalului, experiența anterioară, politicile urmărite. Astfel, Birourile permanente nu pot emite hotărâri care să priveze parlamentarii și grupurile parlamentare de eficiența mecanismului de participare la alcătuirea bugetelor.

În cele din urmă, formularea *cel mult 5 zile* nu are rolul de a reglementa în sarcina Birourilor permanente o marjă în care să se încadreze pentru stabilirea termenului acordat grupurilor parlamentare și parlamentarilor, BPR neputând dispune asupra acestui termen. În fapt, termenul maximal de 5 zile este stabilit pentru protejarea intervalului de timp alocat comisiilor pentru dezbaterile articolelor și amendamentelor, acestea având cel mult 30 de zile pentru depunerea raportului, deci pentru previzibilitatea duratei procedurilor de lucru. Această previzibilitate, în schimb, ar fi încălcată dacă s-ar permite interpretarea formulării *cel mult 5 zile* în sensul posibilității scurtării timpului de pregătire alocat grupurilor parlamentare și parlamentarilor.

II. Hotărârea BPR nu poate deroga de la Regulament

Pentru a reglementa o situație distinct de modalitatea prevăzută în Regulament, este necesar ca actul prin care se derogă de la Regulament fie să aibă forță juridică echivalentă cu Regulamentul, fie să privească o situație juridică la care Regulamentul să permită derogarea.

II.1. Hotărârea BPR privitoare la programul de adoptare a legilor bugetelor nu poate reglementa contrar prevederilor Regulamentului

Birourile permanente reunite adoptă hotărâri care asigură funcționarea activităților comune. În speță, BPR adoptă programul de lucru în baza art. 15 alin. (1) lit. a) și art. 58 alin. (2), activitate pe care o îndeplinesc *în aplicarea Regulamentului* care a fost adoptat în plen.

Având în vedere faptul că, în baza regulamentului, hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 nu are forță juridică de a deroga de la Regulament și că programul de dezbatere și adoptare a legilor bugetelor nu a fost adoptat de plenul reunit, BPR nu putea să stabilească un termen inferior celui de 5 zile prevăzut la art. 60.

II.2. Regulamentul prevede în mod expres situațiile în care BPR poate deroga de la prevederile sale

La articolul 22 privitor la convocarea ședinței comune, Regulamentul activităților comune prevede singurul caz în care se poate deroga de la termenele prevăzute, sub condiția urgenței

Art. 22. — (1) Proiectele de legi și materialele prevăzute la art. 21 se dezbate în ședință comună de comisiile permanente ale celor două Camere, sesizate în fond, care întocmesc un raport comun.

(2) Convocarea ședinței comune se face de către președinții comisiilor permanente sesizate în fond, cu cel puțin 48 de ore înainte de data ședinței, dacă, potrivit procedurii de urgență, nu este necesar un termen mai scurt.

Procedura specială de dezbatere și adoptare prevede, pentru depunerea de amendamente, un termen maximal de 5 zile. Făcând aplicarea principiului *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, nu putem interpreta termenul ca fiind unul asupra căruia Birourile permanente pot interveni. La art. de mai sus, stabilirea unui termen mai scurt e permisă deoarece această posibilitate este prevăzută în mod expres, și anume în cazuri de urgență. *Per a contrario*, în alte cazuri de urgență, Regulamentul însuși reglementează termenele scurte.

B. Programul depunerii de amendamente la legile bugetelor cauzează o vătămare

I. Calcularea corectă a termenului prevăzut pentru depunerea amendamentelor

Am arătat la Secțiunea A faptul că grupurile parlamentare și parlamentarii pot depune amendamente într-un termen de maxim 5 zile, Birourile permanente neputând stabili un termen mai mic, întrucât Regulamentul activităților comune nu o permite.

Totodată, am arătat care e modalitatea de calcul a calculului potrivit Codului de procedură civilă și Regulamentelor camerelor. În speță, termenul se calculează pe zile pline, fără a se lua în calcul ziua de la care începe să curgă termenul și ziua la care se împlinește termenul, până la finalul ei. Specific pentru termenele din procedurile parlamentare este faptul că zilele lucrătoare sunt considerate doar zilele de luni până joi. Din momentul comunicării proiectelor legilor bugetelor către Parlament, joi, 07.12.2017, s-ar calcula cele 5 zile după cum urmează:

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;

08.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

09.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

10.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

11.12.2017, luni - prima zi din termen;

12.12.2017, marți - a doua zi din termen;

13.12.2017, miercuri - a treia zi din termen;

14.12.2017, joi - a patra zi din termen;

15.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

16.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

17.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

18.12.2017, luni - a cincea zi din termen;

19.12.2017, marți, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Prin urmare, conform Regulamentelor, termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **19.12.2017**.

O altă variantă de calcul este aceea în care nu avem în vedere distincția referitoare la zilele de lucru în cadrul Parlamentului, calculând cele 5 zile potrivit Codului de procedură civilă.

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;

08.12.2017, vineri - prima zi din termen;

09.12.2017, sâmbătă - a doua zi din termen;

10.12.2017, duminică - a treia zi din termen;

11.12.2017, luni - a patra zi din termen;

12.12.2017, marți - a cincea zi din termen;

13.12.2017, miercuri, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Astfel, în varianta cea mai permisivă, termenul termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **13.12.2017**.

Observăm că, în orice variantă de calcul, termenul limită stabilit în fapt de Hotărârea BPR nr. 2703/08.12.2017 încalcă normele procedurale, fixând termenul de depunere a amendamentelor pe ziua de luni, **11.12.2017, ora 09.00**, practic nelăsând nici ziua de luni, procedural, până la finalul zilei.

II. Calendarul depunerii de amendamente încalcă principiul echilibrului puterilor în stat și al consultării

Cele 3 zile - vineri, sâmbătă, duminică - au fost insuficiente pentru a parcurge proiectele de bugete și pentru a efectua o consultare suficient de amplă cu sectorul profesionist, în speță beneficiarii liniilor de buget.

Arătăm că, pentru a convoca întâlniri cu asociațiile profesionale, specialiști și comunitățile locale pe care le reprezentăm, este necesară parcurgerea proiectelor pentru a purta o discuția informată și aplicată pe text de ambele părți. În situația de față, am reușit să luăm legătura cu o mică parte din actorii afectați, întrucât aceștia nu au putut fi contactați în afara programului de lucru, cu atât mai mult în timpul zilelor nelucrătoare (sâmbătă, duminică).

Așa cum am arătat la punctul I.3.2., parlamentarul reprezintă și circumscripția care l-a ales, dar și specialitatea, în cadrul comisiilor parlamentare. Pentru a asigura o intervenție profesionistă asupra proiectelor bugetelor, este necesară consultarea profesioniștilor care înțeleg aprofundat impactul în teren a diverselor file bugetare. Această consultare poate fi făcută în cadrul programului de lucru, așa se justifică și termenul calculat pe zile lucrătoare conform regulamentelor parlamentare. În concret, subsemnatul am fost în imposibilitate fizică de a consulta întreaga bază de date de specialiști din domeniul meu de activitate, ei la rândul lor neavând timpul suficient pentru a parcurge în integralitate proiectele de bugete.

Nu în ultimul rând, în zilele alocate în mod neregulamentar pentru analiza proiectelor de bugete, subsemnatul am desfășurat activitate în circumscripție, având activități programate la biroul parlamentar, ceea ce ne-a limitat suplimentar capacitatea logistică de a parcurge în mod efectiv actele comunicate.

Având în vedere chiar și interpretarea cea mai permisivă a Regulamentului, am arătat că termenul acordat pentru depunerea amendamentelor sfidează scopul de analiză și însușire efectivă a legilor bugetelor avut în vedere de legiuitor.

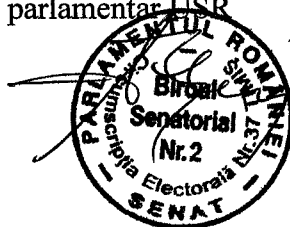
Pentru toate motivele de mai sus, vă solicităm

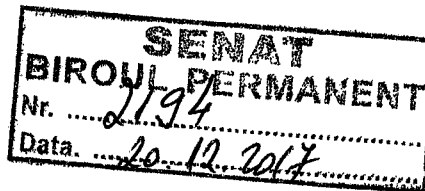
1. revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;
2. reluarea procedurii de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;
3. convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptarea unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;

Cu considerație,

Nicu Fălcoi, senator de Timiș, circumscripția nr. 37

Grupul parlamentar USR





Către: **Birourile permanente reunite**

DOMNULE PREȘEDINTE,

Subsemnatul, **Remus Mihai Goțiu**, senator de Cluj, circumscripția nr. 13, având biroul parlamentar în Str. Tipografiei nr. 11 ap 4A, Cluj Napoca, e-mail mihai.gotiu@senat.ro, telefon 0758.873.613,

În temeiul art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ și al secțiunii I din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat,

Formulăm prezenta

PLÂNGERE PREALABILĂ

Prin care vă solicităm

1. **revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
2. **reluarea procedurii de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
3. **convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptării unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Pentru motivele expuse în continuare:

A. Hotărârea Birourilor parlamente reunite încalcă termenul alocat pentru parcurgerea proiectelor de legi ale bugetelor de stat și asigurărilor sociale

I. Hotărârea Birourilor permanente reunite încalcă regulamentele parlamentare

I.1. Situația premisă. Regulamentul prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea de amendamente. Hotărârea BPR prevede un termen inferior celui prevăzut în Regulament

Articolul 58 alin. (2) din Regulament prevede că Birourile permanente reunite asigură comunicarea proiectelor de bugete transmise de Guvern și stabilește programul de dezbatere și adoptare a acestora

Art. 58 (2) Proiectul Legii bugetului de stat și proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat se trimit de către Guvern birourilor permanente ale celor două Camere, care vor asigura difuzarea acestora către deputați și senatori și vor întocmi programul de dezbatere și adoptare a respectivelor proiecte, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare.

În continuare, același Regulament stabilește o serie de reguli minimale în ceea ce privește elaborarea programului de dezbateri și adoptare, tocmai pentru a asigura efectivitatea participării Parlamentului la elaborarea unor proiecte de lege pe care urmează să și le însușească. În ceea ce privește termenul de depunere a amendamentelor, art. 60 prevede

Art. 60. Grupurile parlamentare, deputații și senatorii pot prezenta comisiilor amendamente scrise și motivate, în cel mult 5 zile de la data primirii proiectului.

Art. 61. — (1) Comisiile sesizate în fond pentru examinarea proiectelor de buget întocmesc câte un raport comun asupra fiecărui proiect, în care vor fi prezentate amendamentele admise și cele respinse, cu o scurtă motivare a soluției adoptate.

(2) Rapoartele comune se întocmesc în cel mult 30 de zile de la sesizare.

Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 marchează distinct momentul primirii proiectului de către parlamentari, de la care începe să curgă termenul de depunere a amendamentelor, respectiv data limită de depunere a acestora:

Joi, 07.12.2017, ora 16.00 ***Ședința Birourilor parlamentare reunite*** pentru stabilirea și programului de dezbatere și adoptare a bugetelor, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare
Distribuirea Proiectului Legii bugetului de stat și Proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2018 către parlamentari și comisii

Joi, 07.12.2017, ora 17.00 - Depunerea amendamentelor de către grupuri parlamentare,
luni, 11.12.2017, ora 9.00 deputați și senatori

Observăm, din calendarul aprobat de BPR, că parlamentarii puteau parcurge proiectele de legi ale bugetelor în zilele de vineri, sâmbătă, duminică, **în speță 3 zile**. Pentru a stabili dacă Regulamentul activităților comune a fost încălcat, este necesar să determinăm cum se calculează termenul pe zile și care zile pot fi incluse în calcul, dar și dacă sintagma *cel mult 5 zile* permite stabilirea unui termen mai mic de 5 zile, în cazuri de urgență.

I.2. Calendarul stabilit de Hotărârea BPR încalcă normele de calculare a termenelor. Regulamentele parlamentare prevăd reguli speciale pentru calculul termenelor

Regulamentul activităților comune nu conține nicio prevedere cu privire la modalitatea de calcul a termenelor. În schimb, se statuează că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele camerelor

Art. 102. Dispozițiile prezentului regulament se completează cu prevederile aplicabile din Regulamentul Camerei Deputaților și din Regulamentul Senatului.

Regulamentul Senatului prevede că activitatea camerei presupune activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare

Art.120.- Senatul își desfășoară activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare, conform programului de activitate propus de Biroul permanent și aprobat de Senat.

Mai departe, se reglementează expres că termenele se calculează pe zile, **în care se lucrează în plen sau comisii**, acestea fiind definite de art. 116

Art.116.- Pentru termenele procedurale ale procesului legislativ se iau în calcul numai zilele în care Senatul lucrează în plen sau în comisii permanente.

O prevedere în oglindă conține și Regulamentul Camerei deputaților, care arată că termenele se calculează în același mod, pe zile lucrătoare

Art. 258. – (1) Termenele din prezentul regulament sunt calculate pe zile lucrătoare, cu excepția situațiilor în care, conform legii sau dispozițiilor regulamentare, se prevede altfel.

Această regulă este conformă principiului reprezentativității, pe de o parte instituind în sarcina parlamentarilor obligații relative la activitatea de legiferare și dezvoltare de politici publice, iar pe de altă parte asigurând obligația de reprezentativitate a acestora, realizată prin activitatea în circumscripție.

Regulamentul Camerei deputaților reglementează *expresis verbis* programul zilelor lucrătoare, arătând că în cadrul Parlamentului, activitatea se desfășoară de luni până joi, zilele de vineri - sâmbătă fiind rezervate activității din circumscripție

Art. 144. – (1) Deputații își desfășoară activitatea săptămânal în plen, în comisii, în grupurile parlamentare și în birourile parlamentare din circumscripții. De regulă, a 5-a și a 6-a zi din săptămână sunt rezervate activității în circumscripțiile electorale în care deputații au fost aleși.

În practică, aceleași zile sunt destinate activității în Parlament, respectiv în circumscripție.

Am arătat că Regulamentul activităților comune nu prevede în mod expres reguli de calculare a termenelor în această materie și că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele celor două camere.

Regulamentele fiecărei camere conțin prevederi exprese în legătură cu modul de calcul al termenelor, însă acestea nu se suprapun în totalitate, în sensul că deși ambele prevăd că se iau în calcul numai zilele lucrătoare, acestea operează distincții între activitatea de legiferare și cea din circumscripție. Astfel, Regulamentul Senatului definește zilele lucrătoare ale instituției ca fiind cele în care senatorii lucrează în plen și în comisii, nu și cele în care aceștia activează în circumscripții, în timp ce Regulamentul Camerei Deputaților operează cu

noțiunea de zile lucrătoare ale deputaților, motiv pentru care include atât activitățile din plen și comisii, cât și cele din circumscripții.

Desfășurarea activităților comune este condiționată de participarea parlamentarilor din ambele camere ale Parlamentului, senatori și deputați. De aceea, modul de calcul al termenelor aplicabile acestor activități nu se poate raporta decât la regulamentul acelei camere care operează cu noțiunea de zi lucrătoare circumscrisă activității de legiferare, care se desfășoară în plen, comisii și grupuri parlamentare, altminteri parlamentarii care aparțin acelei camere nu vor putea participa în mod regulamentar la activitățile comune. În ceea ce presupune activitatea de circumscripție, pe lângă faptul că aceasta presupune ca parlamentarul să lucreze în biroul din teritoriu și nu în cadrul grupului parlamentar din care face parte, scopul acestei activități este cu totul altul, și anume intrarea în contact cu alegătorii pentru a cunoaște problemele reale ale acestora și asigurarea reprezentării lor corespunzătoare în cadrul autorității legiuitoare.

Coroborând textele din regulamentele camerelor, rezultă că activitatea de legiferare se desfășoară de luni până joi, acestea fiind, în fapt, zilele lucrătoare care sunt luate în considerare pentru calculul termenelor.

Prin urmare, Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 încalcă regulamentele camerelor prin faptul că stabilește, ca program de lucru pe activitate de legiferare, formularea și depunerea de amendamente în zilele vineri - sâmbătă - duminică (8.12.2017 - 10.12.2017).

I.3. Sintagma de cel mult 5 zile din Regulamentul activităților comune introduce un termen maximal. Stabilirea unui termen inferior încalcă scopul avut în vedere de legiuitor prin termenul precizat

Am arătat anterior că Regulamentul activităților comune prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea amendamentelor de către grupurile parlamentare, senatori și deputați. Proiectele de legi și amendamentele aduse sunt ulterior dezbătute în cadrul comisiilor de raport, acestea având un termen de cel mult 30 de zile pentru întocmirea raportului.

Termenul de *cel mult 5 zile* este unul stabilit în favoarea beneficiarilor, aceștia putând dispune asupra sa în sensul că au facultatea de a depune amendamentele mai devreme de 5 zile, dar nu mai târziu de cele 5 zile. Textul produce, în acest fel, mai multe consecințe.

I.3.1. Interpretarea termenului este în acord cu intenția legiuitorului

Regulamentul activităților comune prevede, la Secțiunea 1 - Aprobarea legilor bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat, o procedură specială, colaborativă, pentru elaborarea și aprobarea bugetelor.

Identificăm astfel, în Regulament, patru momente de participare a parlamentarilor la elaborarea proiectelor de bugete înainte de adoptarea lor: depunerea de amendamente (art. 60), dezbaterile în comisiile de raport (art. 61), luarea cuvântului la dezbaterile generale (art. 63), dezbaterile finale pe articole (art. 64 și 65).

Art. 1 alin. (4) din Constituția României prevede principiul echilibrului puterilor în stat, procedura adoptării bugetului circumscrindându-se acestuia. Pe de o parte, Guvernul are capacitatea instituțională de a previziona nevoile financiare în vederea îndeplinirii funcțiilor statului, raportat la execuțiile bugetare anterioare, dar și la direcția de dezvoltare asumată prin programul de guvernare, rațiuni pentru care este cel care propune proiectele de bugete. Pe de altă parte, Parlamentul, în virtutea sa de organ reprezentativ suprem al poporului, este cel care autorizează veniturile și cheltuielile care urmează să fie angajate de Guvern, ca autoritate executivă. Prin acest proces, Parlamentul exercită și atribuția sa de control parlamentar asupra Guvernului, asigurându-se că proiecția bugetară propusă de acesta este în acord cu opțiunile de politică socială și economică ale statului.

Procedura bugetară respectă principiul echilibrului puterilor în stat, îmbinând efectivitatea participării Parlamentului cu celeritatea procedurii prin termenele minimale stabilite și stabilitatea circuitului civil prin prelungirea bugetelor anterioare în caz de depășire a termenelor.

Astfel, stabilirea termenului la maxim 5 zile vizează dreptul beneficiarilor - grupurile parlamentare și parlamentari - de a avea un termen minim de studiu al proiectelor de legi și de depunere a amendamentelor. Reducerea acestuia prin programul aprobat de Birourile permanente reunite este prohibită, întrucât ar contraveni rațiunii legiuitorului care, în toată procedura de elaborare și adoptare a bugetelor, a marcat importanța participării critice și efective a parlamentarilor, individual sau prin grupurile din care fac parte, cu atât mai mult cu cât acesta este deja foarte scurt. Un termen mai scurt ar presupune imposibilitatea de parcurgere a proiectelor, care, împreună cu anexele, numără în fiecare an câteva sute de pagini, și, cu atât mai mult, o analiză prin care să se poată propune amendamente constructive.

Conform interpretării pe care Birourile permanente reunite au dat-o prin Hotărârea nr. 2073/08.12.2017, sintagma *cel mult 5 zile* ar permite acestei structuri să stabilească un termen oricât de scurt pentru depunerea amendamentelor, chiar și în ziua primirii proiectelor de lege de la Guvern sau în ziua imediat următoare. Aceasta ar duce în derizoriu mecanismul de însușire a proiectelor de lege, mutându-se, în realitate, competența stabilirii bugetelor de la Parlament la Guvern. Stabilirea unui termen mai scurt de 5 zile nu poate fi justificată nici prin argumentul urgenței, deoarece această interpretare ar permite ca Guvernul să constrângă Parlamentul la adoptarea bugetelor fără amendamente și fără dezbateri reale, prin depunerea cu întârziere a proiectelor de lege.

Mai mult decât atât, în activitatea lor de reprezentare a cetățenilor care i-au ales, parlamentarii se manifestă în două contexte: primul în calitate de susținător al intereselor alegătorilor din

circumscripție, în cadrul plenului, iar cel de-al doilea în calitate de specialist, în cadrul comisiilor de specialitate. În ultimul caz, se impune ca parlamentarul să aibă timpul de a consulta profesioniștii în domeniu, pentru a formula amendamentele cele mai pertinente în cadrul lucrărilor pe buget în domeniul de activitate al comisiei de specialitate. Astfel, consultarea cu profesioniștii îi permite parlamentarului să aibă o înțelegere mai aprofundată și să propună amendamente reprezentative pentru beneficiari.

I.3.1.1. Jurisprudența Curții Constituționale confirmă interpretarea

Decizia nr. 612/2017 a Curții Constituționale statuează necesitatea acordării unui termen suficient pentru analizarea efectivă a textelor de lege. În speță se analiza, printre altele, constituționalitatea reducerii termenului de pronunțare din oficiu asupra propunerii de revizuire a Constituției de la 5 zile (cât prevede Regulamentul de funcționare a CCR) la 2 zile (cât prevedea proiectul de lege asupra căruia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate). Curtea, la pct. 43 din decizie, atrage atenția asupra necesității acordării unui termen suficient pentru un control efectiv al textului înaintat

Este adevărat că în dreptul public termenele se calculează pe zile calendaristice, astfel că acest termen de două zile ar presupune că legea se va transmite Curții cel târziu a doua zi, dar, în economia controlului de constituționalitate exercitat, în acest caz, din oficiu de către instanța constituțională, asupra legii de revizuire a Constituției, prezintă importanță utilizarea eficientă a întregului interval de cinci zile pe care Legea nr. 47/1992 îl oferă Curții Constituționale în acest scop. Or, în redactarea preconizată, art. 6 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 ar permite Parlamentului să amâne trimiterea legii de revizuire până la finalul termenului de două zile, ceea ce ar conduce la diminuarea timpului de care Curtea Constituțională dispune pentru verificarea legii adoptate de Parlament, cu posibila consecință a efectuării, sub presiunea timpului, a unui control de constituționalitate lipsit de substanță. Chiar dacă procedura prevăzută de exercitarea acestui tip de control este urgentă, Curtea Constituțională trebuie, totuși, să dispună de un interval de timp rezonabil pentru a se putea pronunța. În caz contrar, controlul de constituționalitate ar fi pur formal, Curtea fiind în imposibilitatea de a-și exercita în mod real această atribuție.

Așa cum am susținut la punctul anterior, urgența procedurii nu justifică lipsirea de efecte a unui mecanism de control prevăzut de legiuitor, cu atât mai mult cu cât acesta este unul dintre principalele pârghii de echilibru între puterile executivă și legislativă.

I.3.2. Termenul este stabilit în favoarea beneficiarilor. Numai aceștia pot renunța la termen

În primul rând, am arătat la punctul I.3.1. că intenția legiuitorului este de a acorda un termen rezonabil de parcurgere efectivă a bugetelor în vederea amendării și însușirii în cunoștință de cauză a proiectelor de legi.

În al doilea rând, beneficiarii sunt grupurile parlamentare și parlamentarii. Prin urmare, doar aceștia pot dispune asupra termenului, reușind să parcurgă proiectele de legi și să redacteze amendamente în timpuri variabile în funcție de situația particulară - în speță de specializarea membrilor și a personalului, experiența anterioară, politicile urmărite. Astfel, Birourile permanente nu pot emite hotărâri care să priveze parlamentarii și grupurile parlamentare de eficiența mecanismului de participare la alcătuirea bugetelor.

În cele din urmă, formularea *cel mult 5 zile* nu are rolul de a reglementa în sarcina Birourilor permanente o marjă în care să se încadreze pentru stabilirea termenului acordat grupurilor parlamentare și parlamentarilor, BPR neputând dispune asupra acestui termen. În fapt, termenul maximal de 5 zile este stabilit pentru protejarea intervalului de timp alocat comisiilor pentru dezbaterile articolelor și amendamentelor, acestea având cel mult 30 de zile pentru depunerea raportului, deci pentru previzibilitatea duratei procedurilor de lucru. Această previzibilitate, în schimb, ar fi încălcată dacă s-ar permite interpretarea formulării *cel mult 5 zile* în sensul posibilității scurtării timpului de pregătire alocat grupurilor parlamentare și parlamentarilor.

II. Hotărârea BPR nu poate deroga de la Regulament

Pentru a reglementa o situație distinct de modalitatea prevăzută în Regulament, este necesar ca actul prin care se derogă de la Regulament fie să aibă forță juridică echivalentă cu Regulamentul, fie să privească o situație juridică la care Regulamentul să permită derogarea.

II.1. Hotărârea BPR privitoare la programul de adoptare a legilor bugetelor nu poate reglementa contrar prevederilor Regulamentului

Birourile permanente reunite adoptă hotărâri care asigură funcționarea activităților comune. În speță, BPR adoptă programul de lucru în baza art. 15 alin. (1) lit. a) și art. 58 alin. (2), activitate pe care o îndeplinesc *în aplicarea Regulamentului* care a fost adoptat în plen.

Având în vedere faptul că, în baza regulamentului, hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 nu are forță juridică de a deroga de la Regulament și că programul de dezbatere și adoptare a legilor bugetelor nu a fost adoptat de plenul reunit, BPR nu putea să stabilească un termen inferior celui de 5 zile prevăzut la art. 60.

II.2. Regulamentul prevede în mod expres situațiile în care BPR poate deroga de la prevederile sale

La articolul 22 privitor la convocarea ședinței comune, Regulamentul activităților comune prevede singurul caz în care se poate deroga de la termenele prevăzute, sub condiția urgenței

Art. 22. — (1) Proiectele de legi și materialele prevăzute la art. 21 se dezbate în ședință comună de comisiile permanente ale celor două Camere, sesizate în fond, care întocmesc un raport comun.

(2) Convocarea ședinței comune se face de către președinții comisiilor permanente sesizate în fond, cu cel puțin 48 de ore înainte de data ședinței, dacă, potrivit procedurii de urgență, nu este necesar un termen mai scurt.

Procedura specială de dezbateră și adoptare prevede, pentru depunerea de amendamente, un termen maximal de 5 zile. Făcând aplicarea principiului *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, nu putem interpreta termenul ca fiind unul asupra căruia Birourile permanente pot interveni. La art. de mai sus, stabilirea unui termen mai scurt e permisă deoarece această posibilitate este prevăzută în mod expres, și anume în cazuri de urgență. *Per a contrario*, în alte cazuri de urgență, Regulamentul însuși reglementează termenele scurte.

B. Programul depunerii de amendamente la legile bugetelor cauzează o vătămare

I. Calcularea corectă a termenului prevăzut pentru depunerea amendamentelor

Am arătat la Secțiunea A faptul că grupurile parlamentare și parlamentarii pot depune amendamente într-un termen de maxim 5 zile, Birourile permanente neputând stabili un termen mai mic, întrucât Regulamentul activităților comune nu o permite.

Totodată, am arătat care e modalitatea de calcul a calculului potrivit Codului de procedură civilă și Regulamentelor camerelor. În speță, termenul se calculează pe zile pline, fără a se lua în calcul ziua de la care începe să curgă termenul și ziua la care se împlinește termenul, până la finalul ei. Specific pentru termenele din procedurile parlamentare este faptul că zilele lucrătoare sunt considerate doar zilele de luni până joi. Din momentul comunicării proiectelor legilor bugetelor către Parlament, joi, 07.12.2017, s-ar calcula cele 5 zile după cum urmează:

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;

08.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

09.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

10.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

11.12.2017, luni - prima zi din termen;

12.12.2017, marți - a doua zi din termen;

13.12.2017, miercuri - a treia zi din termen;

14.12.2017, joi - a patra zi din termen;

15.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

16.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

17.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

18.12.2017, luni - a cincea zi din termen;

19.12.2017, marți, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Prin urmare, conform Regulamentelor, termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **19.12.2017**.

O altă variantă de calcul este aceea în care nu avem în vedere distincția referitoare la zilele de lucru în cadrul Parlamentului, calculând cele 5 zile potrivit Codului de procedură civilă.

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;

08.12.2017, vineri - prima zi din termen;

09.12.2017, sâmbătă - a doua zi din termen;

10.12.2017, duminică - a treia zi din termen;

11.12.2017, luni - a patra zi din termen;

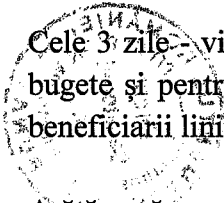
12.12.2017, marți - a cincea zi din termen;

13.12.2017, miercuri, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Astfel, în varianta cea mai permisivă, termenul termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **13.12.2017**.

Observăm că, în orice variantă de calcul, termenul limită stabilit în fapt de Hotărârea BPR nr. 2703/08.12.2017 încalcă normele procedurale, fixând termenul de depunere a amendamentelor pe ziua de luni, **11.12.2017, ora 09.00**, practic nelăsând nici ziua de luni, procedural, până la finalul zilei.

II. Calendarul depunerii de amendamente încalcă principiul echilibrului puterilor în stat și al consultării

 Cele 3 zile - vineri, sâmbătă, duminică - au fost insuficiente pentru a parcurge proiectele de bugete și pentru a efectua o consultare suficient de amplă cu sectorul profesionist, în speță beneficiarii liniilor de buget.

Arătăm că, pentru a convoca întâlniri cu asociațiile profesionale, specialiști și comunitățile locale pe care le reprezentăm, este necesară parcurgerea proiectelor pentru a purta o discuția informată și aplicată pe text de ambele părți. În situația de față, am reușit să luăm legătura cu o mică parte din actorii afectați, întrucât aceștia nu au putut fi contactați în afara programului de lucru, cu atât mai mult în timpul zilelor nelucrătoare (sâmbătă, duminică).

Așa cum am arătat la punctul I.3.2., parlamentarul reprezintă și circumscripția care l-a ales, dar și specialitatea, în cadrul comisiilor parlamentare. Pentru a asigura o intervenție profesionistă asupra proiectelor bugetelor, este necesară consultarea specialiștilor care înțeleg aprofundat impactul în teren a diverselor file bugetare. Această consultare poate fi făcută în cadrul programului de lucru, așa se justifică și termenul calculat pe zile lucrătoare conform regulamentelor parlamentare. În concret, subsemnatul am fost în imposibilitate fizică de a consulta întreaga bază de date de specialiști din domeniul meu de activitate, ei la rândul lor neavând timpul suficient pentru a parcurge în integralitate proiectele de bugete.

Nu în ultimul rând, în zilele alocate în mod neregulamentar pentru analiza proiectelor de bugete, subsemnatul am desfășurat activitate în circumscripție, având activități programate la biroul parlamentar, ceea ce ne-a limitat suplimentar capacitatea logistică de a parcurge în mod efectiv actele comunicate.

Având în vedere chiar și interpretarea cea mai permisivă a Regulamentului, am arătat că termenul acordat pentru depunerea amendamentelor sfidează scopul de analiză și însușire efectivă a legilor bugetelor avut în vedere de legiuitor.

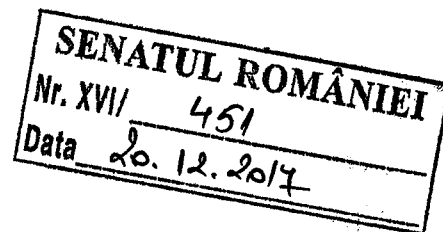
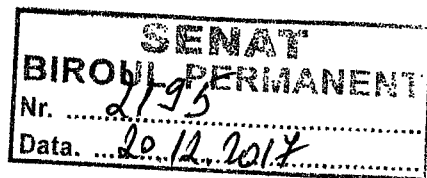
Pentru toate motivele de mai sus, vă solicităm

1. **revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
2. **reluarea procedurii de stabilire a programul de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
3. **convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptarea unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Cu considerație,

Remus Mihai Goțiu, senator de Cluj, circumscripția nr. 13
Grupul parlamentar USR





Către: **Birourile permanente reunite**

DOMNULE PREȘEDINTE,

Subsemnatul, **Dan Lungu**, senator de Iași, circumscripția nr. 24, având biroul parlamentar în Str. Grigore Ureche nr. 3, Bl. Walter Mărăcineanu, Mezanin, Iași, e-mail dan.lungu@senat.ro, telefon 0758.873.613,

În temeiul art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ și al secțiunii I din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat,

Formulăm prezenta

PLÂNGERE PREALABILĂ

Prin care vă solicităm

1. **revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
2. **reluarea procedurii de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
3. **convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptării unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Pentru motivele expuse în continuare:

A. Hotărârea Birourilor parlamentare reunite încalcă termenul alocat pentru parcurgerea proiectelor de legi ale bugetelor de stat și asigurărilor sociale

I. Hotărârea Birourilor permanente reunite încalcă regulamentele parlamentare

I.1. Situația premisă. Regulamentul prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea de amendamente. Hotărârea BPR prevede un termen inferior celui prevăzut în Regulament

Articolul 58 alin. (2) din Regulament prevede că Birourile permanente reunite asigură comunicarea proiectelor de bugete transmise de Guvern și stabilește programul de dezbatere și adoptare a acestora

Art. 58 (2) Proiectul Legii bugetului de stat și proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat se trimit de către Guvern birourilor permanente ale celor două Camere, care vor asigura difuzarea acestora către deputați și senatori și vor întocmi programul de dezbatere și adoptare a respectivelor proiecte, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare.

În continuare, același Regulament stabilește o serie de reguli minimale în ceea ce privește elaborarea programului de dezbateri și adoptare, tocmai pentru a asigura efectivitatea participării Parlamentului la elaborarea unor proiecte de lege pe care urmează să și le însușească. În ceea ce privește termenul de depunere a amendamentelor, art. 60 prevede

Art. 60. Grupurile parlamentare, deputații și senatorii pot prezenta comisiilor amendamente scrise și motivate, în cel mult 5 zile de la data primirii proiectului.

Art. 61. — (1) Comisiile sesizate în fond pentru examinarea proiectelor de buget întocmesc câte un raport comun asupra fiecărui proiect, în care vor fi prezentate amendamentele admise și cele respinse, cu o scurtă motivare a soluției adoptate.

(2) Rapoartele comune se întocmesc în cel mult 30 de zile de la sesizare.

Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 marchează distinct momentul primirii proiectului de către parlamentari, de la care începe să curgă termenul de depunere a amendamentelor, respectiv data limită de depunere a acestora:

Joi, 07.12.2017, ora 16.00 ***Ședința Birourilor parlamentare reunite*** pentru stabilirea și programului de dezbatere și adoptare a bugetelor, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare
Distribuirea Proiectului Legii bugetului de stat și Proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2018 către parlamentari și comisii

Joi, 07.12.2017, ora 17.00 - Depunerea amendamentelor de către grupuri parlamentare,

luni, 11.12.2017, ora 9.00 deputați și senatori

Observăm, din calendarul aprobat de BPR, că parlamentarii puteau parcurge proiectele de legi ale bugetelor în zilele de vineri, sâmbătă, duminică, **în speță 3 zile**. Pentru a stabili dacă Regulamentul activităților comune a fost încălcat, este necesar să determinăm cum se calculează termenul pe zile și care zile pot fi incluse în calcul, dar și dacă sintagma *cel mult 5 zile* permite stabilirea unui termen mai mic de 5 zile, în cazuri de urgență.

I.2. Calendarul stabilit de Hotărârea BPR încalcă normele de calculare a termenelor. Regulamentele parlamentare prevăd reguli speciale pentru calculul termenelor

Regulamentul activităților comune nu conține nicio prevedere cu privire la modalitatea de calcul a termenelor. În schimb, se statuează că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele camerelor

Art. 102. Dispozițiile prezentului regulament se completează cu prevederile aplicabile din Regulamentul Camerei Deputaților și din Regulamentul Senatului.

Regulamentul Senatului prevede că activitatea camerei presupune activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare

Art.120.- Senatul își desfășoară activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare, conform programului de activitate propus de Biroul permanent și aprobat de Senat.

Mai departe, se reglementează expres că termenele se calculează pe zile **în care se lucrează în plen sau comisii**, acestea fiind definite de art. 116

Art.116.- Pentru termenele procedurale ale procesului legislativ se iau în calcul numai zilele în care Senatul lucrează în plen sau în comisii permanente.

O prevedere în oglindă conține și Regulamentul Camerei deputaților, care arată că termenele se calculează în același mod, pe zile lucrătoare

Art. 258. – (1) Termenele din prezentul regulament sunt calculate pe zile lucrătoare, cu excepția situațiilor în care, conform legii sau dispozițiilor regulamentare, se prevede altfel.

Această regulă este conformă principiului reprezentativității, pe de o parte instituind în sarcina parlamentarilor obligații relative la activitatea de legiferare și dezvoltare de politici publice, iar pe de altă parte asigurând obligația de reprezentativitate a acestora, realizată prin activitatea în circumscripție.

Regulamentul Camerei deputaților reglementează *expresis verbis* programul zilelor lucrătoare, arătând că în cadrul Parlamentului, activitatea se desfășoară de luni până joi, zilele de vineri - sâmbătă fiind rezervate activității din circumscripție

Art. 144. – (1) Deputații își desfășoară activitatea săptămânal în plen, în comisii, în grupurile parlamentare și în birourile parlamentare din circumscripții. De regulă, a 5-a și a 6-a zi din săptămână sunt rezervate activității în circumscripțiile electorale în care deputații au fost aleși.

În practică, aceleași zile sunt destinate activității în Parlament, respectiv în circumscripție.

Am arătat că Regulamentul activităților comune nu prevede în mod expres reguli de calculare a termenelor în această materie și că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele celor două camere.

Regulamentele fiecărei camere conțin prevederi exprese în legătură cu modul de calcul al termenelor, însă acestea nu se suprapun în totalitate, în sensul că deși ambele prevăd că se iau

În calcul numai zilele lucrătoare, acestea operează distincții între activitatea de legiferare și cea din circumscripție. Astfel, Regulamentul Senatului definește zilele lucrătoare ale instituției ca fiind cele în care senatorii lucrează în plen și în comisii, nu și cele în care aceștia activează în circumscripții, în timp ce Regulamentul Camerei Deputaților operează cu noțiunea de zile lucrătoare ale deputaților, motiv pentru care include atât activitățile din plen și comisii, cât și cele din circumscripții.

Desfășurarea activităților comune este condiționată de participarea parlamentarilor din ambele camere ale Parlamentului, senatori și deputați. De aceea, modul de calcul al termenelor aplicabile acestor activități nu se poate raporta decât la regulamentul acelei camere care operează cu noțiunea de zi lucrătoare circumscrisă activității de legiferare, care se desfășoară în plen, comisii și grupuri parlamentare, altminteri parlamentarii care aparțin acelei camere nu vor putea participa în mod regulamentar la activitățile comune. În ceea ce presupune activitatea de circumscripție, pe lângă faptul că aceasta presupune ca parlamentarul să lucreze în biroul din teritoriu și nu în cadrul grupului parlamentar din care face parte, scopul acestei activități este cu totul altul, și anume intrarea în contact cu alegătorii pentru a cunoaște problemele reale ale acestora și asigurarea reprezentării lor corespunzătoare în cadrul autorității legiuitoare.

Coroborând textele din regulamentele camerelor, rezultă că activitatea de legiferare se desfășoară de luni până joi, acestea fiind, în fapt, zilele lucrătoare care sunt luate în considerare pentru calculul termenelor.

Prin urmare, Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 încalcă regulamentele camerelor prin faptul că stabilește, ca program de lucru pe activitate de legiferare, formularea și depunerea de amendamente în zilele vineri - sâmbătă - duminică (8.12.2017 - 10.12.2017).

I.3. Sintagma de cel mult 5 zile din Regulamentul activităților comune introduce un termen maximal. Stabilirea unui termen inferior încalcă scopul avut în vedere de legiuitor prin termenul precizat

Am arătat anterior că Regulamentul activităților comune prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea amendamentelor de către grupurile parlamentare, senatori și deputați. Proiectele de legi și amendamentele aduse sunt ulterior dezbătute în cadrul comisiilor de raport, acestea având un termen de cel mult 30 de zile pentru întocmirea raportului.

Termenul de *cel mult 5 zile* este unul stabilit în favoarea beneficiarilor, aceștia putând dispune asupra sa în sensul că au facultatea de a depune amendamentele mai devreme de 5 zile, dar nu mai târziu de cele 5 zile. Textul produce, în acest fel, mai multe consecințe.

I.3.1. Interpretarea termenului este în acord cu intenția legiuitorului

Regulamentul activităților comune prevede, la Secțiunea 1 - Aprobarea legilor bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat, o procedură specială, colaborativă, pentru elaborarea și aprobarea bugetelor.

Identificăm astfel, în Regulament, patru momente de participare a parlamentarilor la elaborarea proiectelor de bugete înainte de adoptarea lor: depunerea de amendamente (art. 60), dezbaterile în comisiile de raport (art. 61), luarea cuvântului la dezbaterile generale (art. 63), dezbaterile finale pe articole (art. 64 și 65).

Art. 1 alin. (4) din Constituția României prevede principiul echilibrului puterilor în stat, procedura adoptării bugetului circumscrindându-se acestuia. Pe de o parte, Guvernul are capacitatea instituțională de a previziona nevoile financiare în vederea îndeplinirii funcțiilor statului, raportat la execuțiile bugetare anterioare, dar și la direcția de dezvoltare asumată prin programul de guvernare, rațiuni pentru care este cel care propune proiectele de bugete. Pe de altă parte, Parlamentul, în virtutea sa de organ reprezentativ suprem al poporului, este cel care autorizează veniturile și cheltuielile care urmează să fie angajate de Guvern, ca autoritate executivă. Prin acest proces, Parlamentul exercită și atribuția sa de control parlamentar asupra Guvernului, asigurându-se că proiecția bugetară propusă de acesta este în acord cu opțiunile de politică socială și economică ale statului.

Procedura bugetară respectă principiul echilibrului puterilor în stat, îmbinând efectivitatea participării Parlamentului cu celeritatea procedurii prin termenele minimale stabilite și stabilitatea circuitului civil prin prelungirea bugetelor anterioare în caz de depășire a termenelor.

Astfel, stabilirea termenului la maxim 5 zile vizează dreptul beneficiarilor - grupurile parlamentare și parlamentari - de a avea un termen minim de studiu al proiectelor de legi și de depunere a amendamentelor. Reducerea acestuia prin programul aprobat de Birourile permanente reunite este prohibită, întrucât ar contraveni rațiunii legiuitorului care, în toată procedura de elaborare și adoptare a bugetelor, a marcat importanța participării critice și efective a parlamentarilor, individual sau prin grupurile din care fac parte, cu atât mai mult cu cât acesta este deja foarte scurt. Un termen mai scurt ar presupune imposibilitatea de parcurgere a proiectelor, care, împreună cu anexele, numără în fiecare an câteva sute de pagini, și, cu atât mai mult, o analiză prin care să se poată propune amendamente constructive.

Conform interpretării pe care Birourile permanente reunite au dat-o prin Hotărârea nr. 2073/08.12.2017, sintagma *cel mult 5 zile* ar permite acestei structuri să stabilească un termen oricât de scurt pentru depunerea amendamentelor, chiar și în ziua primirii proiectelor de lege de la Guvern sau în ziua imediat următoare. Aceasta ar duce în derizoriu mecanismul de însușire a proiectelor de lege, mutându-se, în realitate, competența stabilirii bugetelor de la Parlament la Guvern. Stabilirea unui termen mai scurt de 5 zile nu poate fi justificată nici prin argumentul urgenței, deoarece această interpretare ar permite ca Guvernul să constrângă

Parlamentul la adoptarea bugetelor fără amendamente și fără dezbateri reale, prin depunerea cu întârziere a proiectelor de lege.

Mai mult decât atât, în activitatea lor de reprezentare a cetățenilor care i-au ales, parlamentarii se manifestă în două contexte: primul în calitate de susținător al intereselor alegătorilor din circumscripție, în cadrul plenului, iar cel de-al doilea în calitate de specialist, în cadrul comisiilor de specialitate. În ultimul caz, se impune ca parlamentarul să aibă timpul de a consulta profesioniștii în domeniu, pentru a formula amendamentele cele mai pertinente în cadrul lucrărilor pe buget în domeniul de activitate al comisiei de specialitate. Astfel, consultarea cu profesioniștii îi permite parlamentarului să aibă o înțelegere mai aprofundată și să propună amendamente reprezentative pentru beneficiari.

I.3.1.1. Jurisprudența Curții Constituționale confirmă interpretarea

Decizia nr. 612/2017 a Curții Constituționale statuează necesitatea acordării unui termen suficient pentru analizarea efectivă a textelor de lege. În speță se analiza, printre altele, constituționalitatea reducerii termenului de pronunțare din oficiu asupra propunerii de revizuire a Constituției de la 5 zile (cât prevede Regulamentul de funcționare a CCR) la 2 zile (cât prevedea proiectul de lege asupra căruia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate). Curtea, la pct. 43 din decizie, atrage atenția asupra necesității acordării unui termen suficient pentru un control efectiv al textului înaintat

Este adevărat că în dreptul public termenele se calculează pe zile calendaristice, astfel că acest termen de două zile ar presupune că legea se va transmite Curții cel târziu a doua zi, dar, în economia controlului de constituționalitate exercitat, în acest caz, din oficiu de către instanța constituțională, asupra legii de revizuire a Constituției, prezintă importanță utilizarea eficientă a întregului interval de cinci zile pe care Legea nr. 47/1992 îl oferă Curții Constituționale în acest scop. Or, în redactarea preconizată, art. 6 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 ar permite Parlamentului să amâne trimiterea legii de revizuire până la finalul termenului de două zile, ceea ce ar conduce la diminuarea timpului de care Curtea Constituțională dispune pentru verificarea legii adoptate de Parlament, cu posibila consecință a efectuării, sub presiunea timpului, a unui control de constituționalitate lipsit de substanță. Chiar dacă procedura prevăzută de exercitarea acestui tip de control este urgentă, Curtea Constituțională trebuie, totuși, să dispună de un interval de timp rezonabil pentru a se putea pronunța. În caz contrar, controlul de constituționalitate ar fi pur formal, Curtea fiind în imposibilitatea de a-și exercita în mod real această atribuție.

Așa cum am susținut la punctul anterior, urgența procedurii nu justifică lipsirea de efecte a unui mecanism de control prevăzut de legiuitor, cu atât mai mult cu cât acesta este unul dintre principalele pârghii de echilibru între puterile executivă și legislativă.

I.3.2. Termenul este stabilit în favoarea beneficiarilor. Numai aceștia pot renunța la termen

În primul rând, am arătat la punctul I.3.1. că intenția legiuitorului este de a acorda un termen rezonabil de parcurgere efectivă a bugetelor în vederea amendării și însușirii în cunoștință de cauză a proiectelor de legi.

În al doilea rând, beneficiarii sunt grupurile parlamentare și parlamentarii. Prin urmare, doar aceștia pot dispune asupra termenului, reușind să parcurgă proiectele de legi și să redacteze amendamente în timpi variabili în funcție de situația particulară - în speță de specializarea membrilor și a personalului, experiența anterioară, politicile urmărite. Astfel, Birourile permanente nu pot emite hotărâri care să priveze parlamentarii și grupurile parlamentare de eficiența mecanismului de participare la alcătuirea bugetelor.

În cele din urmă, formularea *cel mult 5 zile* nu are rolul de a reglementa în sarcina Birourilor permanente o marjă în care să se încadreze pentru stabilirea termenului acordat grupurilor parlamentare și parlamentarilor, BPR neputând dispune asupra acestui termen. În fapt, termenul maximal de 5 zile este stabilit pentru protejarea intervalului de timp alocat comisiilor pentru dezbaterile articolelor și amendamentelor, acestea având cel mult 30 de zile pentru depunerea raportului, deci pentru previzibilitatea duratei procedurilor de lucru. Această previzibilitate, în schimb, ar fi încălcată dacă s-ar permite interpretarea formulării *cel mult 5 zile* în sensul posibilității scurtării timpului de pregătire alocat grupurilor parlamentare și parlamentarilor.

II. Hotărârea BPR nu poate deroga de la Regulament

Pentru a reglementa o situație distinct de modalitatea prevăzută în Regulament, este necesar ca actul prin care se derogă de la Regulament fie să aibă forță juridică echivalentă cu Regulamentul, fie să privească o situație juridică la care Regulamentul să permită derogarea.

II.1. Hotărârea BPR privitoare la programul de adoptare a legilor bugetelor nu poate reglementa contrar prevederilor Regulamentului

Birourile permanente reunite adoptă hotărâri care asigură funcționarea activităților comune. În speță, BPR adoptă programul de lucru în baza art. 15 alin. (1) lit. a) și art. 58 alin. (2), activitate pe care o îndeplinesc *în aplicarea Regulamentului* care a fost adoptat în plen.

Având în vedere faptul că, în baza regulamentului, hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 nu are forță juridică de a deroga de la Regulament și că programul de dezbateri și adoptare a legilor bugetelor nu a fost adoptat de plenul reunit, BPR nu putea să stabilească un termen inferior celui de 5 zile prevăzut la art. 60.

II.2. Regulamentul prevede în mod expres situațiile în care BPR poate deroga de la prevederile sale

La articolul 22 privitor la convocarea ședinței comune, Regulamentul activităților comune prevede singurul caz în care se poate deroga de la termenele prevăzute, sub condiția urgenței

Art. 22. — (1) Proiectele de legi și materialele prevăzute la art. 21 se dezbate în ședință comună de comisiile permanente ale celor două Camere, sesizate în fond, care întocmesc un raport comun.

(2) Convocarea ședinței comune se face de către președinții comisiilor permanente sesizate în fond, cu cel puțin 48 de ore înainte de data ședinței, dacă, potrivit procedurii de urgență, nu este necesar un termen mai scurt.

Procedura specială de dezbateră și adoptare prevede, pentru depunerea de amendamente, un termen maximal de 5 zile. Făcând aplicarea principiului *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, nu putem interpreta termenul ca fiind unul asupra căruia Birourile permanente pot interveni. La art. de mai sus, stabilirea unui termen mai scurt e permisă deoarece această posibilitate este prevăzută în mod expres, și anume în cazuri de urgență. *Per a contrario*, în alte cazuri de urgență, Regulamentul însuși reglementează termenele scurte.

B. Programul depunerii de amendamente la legile bugetelor cauzează o vătămare

I. Calcularea corectă a termenului prevăzut pentru depunerea amendamentelor

Am arătat la Secțiunea A faptul că grupurile parlamentare și parlamentarii pot depune amendamente într-un termen de maxim 5 zile, Birourile permanente neputând stabili un termen mai mic, întrucât Regulamentul activităților comune nu o permite.

Totodată, am arătat care e modalitatea de calcul a calculului potrivit Codului de procedură civilă și Regulamentelor camerelor. În speță, termenul se calculează pe zile pline, fără a se lua în calcul ziua de la care începe să curgă termenul și ziua la care se împlinește termenul, până la finalul ei. Specific pentru termenele din procedurile parlamentare este faptul că zilele lucrătoare sunt considerate doar zilele de luni până joi. Din momentul comunicării proiectelor legilor bugetelor către Parlament, joi, 07.12.2017, s-ar calcula cele 5 zile după cum urmează:

- 07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;
- 08.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
- 09.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
- 10.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
- 11.12.2017, luni - prima zi din termen;
- 12.12.2017, marți - a doua zi din termen;
- 13.12.2017, miercuri - a treia zi din termen;
- 14.12.2017, joi - a patra zi din termen;
- 15.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
- 16.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
- 17.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
- 18.12.2017, luni - a cincea zi din termen;
- 19.12.2017, marți, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Prin urmare, conform Regulamentelor, termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **19.12.2017**.

O altă variantă de calcul este aceea în care nu avem în vedere distincția referitoare la zilele de lucru în cadrul Parlamentului, calculând cele 5 zile potrivit Codului de procedură civilă.

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;

08.12.2017, vineri - prima zi din termen;

09.12.2017, sâmbătă - a doua zi din termen;

10.12.2017, duminică - a treia zi din termen;

11.12.2017, luni - a patra zi din termen;

12.12.2017, marți - a cincea zi din termen;

13.12.2017, miercuri, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Astfel, în varianta cea mai permisivă, termenul termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **13.12.2017**.

Observăm că, în orice variantă de calcul, termenul limită stabilit în fapt de Hotărârea BPR nr. 2703/08.12.2017 încalcă normele procedurale, fixând termenul de depunere a amendamentelor pe ziua de luni, **11.12.2017, ora 09.00**, practic nelăsând nici ziua de luni, procedural, până la finalul zilei.

II. Calendarul depunerii de amendamente încalcă principiul echilibrului puterilor în stat și al consultării

Cele 3 zile - vineri, sâmbătă, duminică - au fost insuficiente pentru a parcurge proiectele de bugete și pentru a efectua o consultare suficient de amplă cu sectorul profesionist, în speță beneficiarii liniilor de buget.

Arătăm că, pentru a convoca întâlniri cu asociațiile profesionale, specialiști și comunitățile locale pe care le reprezentăm, este necesară parcurgerea proiectelor pentru a purta o discuția informată și aplicată pe text de ambele părți. În situația de față, am reușit să luăm legătura cu o mică parte din actorii afectați, întrucât aceștia nu au putut fi contactați în afara programului de lucru, cu atât mai mult în timpul zilelor nelucrătoare (sâmbătă, duminică).

Așa cum am arătat la punctul I.3.2., parlamentarul reprezintă și circumscripția care l-a ales, dar și specialitatea, în cadrul comisiilor parlamentare. Pentru a asigura o intervenție profesionistă asupra proiectelor bugetelor, este necesară consultarea specialiștilor care înțeleg aprofundat impactul în teren a diverselor file bugetare. Această consultare poate fi făcută în cadrul programului de lucru, așa se justifică și termenul calculat pe zile lucrătoare conform regulamentelor parlamentare. În concret, subsemnatul am fost în imposibilitate fizică de a consulta întreaga bază de date de specialiști din domeniul meu de activitate, ei la rândul lor neavând timpul suficient pentru a parcurge în integralitate proiectele de bugete.

Nu în ultimul rând, în zilele alocate în mod neregular pentru analiza proiectelor de bugete, subsemnatul am desfășurat activitate în circumscripție, având activități programate la biroul parlamentar, ceea ce ne-a limitat suplimentar capacitatea logistică de a parcurge în mod efectiv actele comunicate.

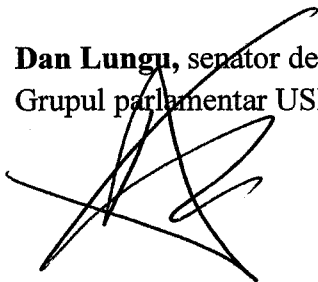
Având în vedere chiar și interpretarea cea mai permisivă a Regulamentului, am arătat că termenul acordat pentru depunerea amendamentelor sfidează scopul de analiză și însușire efectivă a legilor bugetelor avut în vedere de legiuitor.

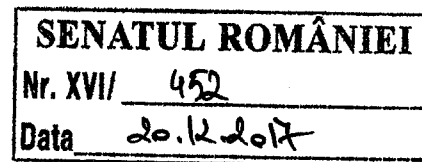
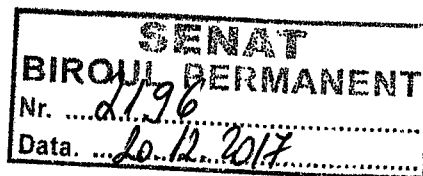
Pentru toate motivele de mai sus, vă solicităm

- 1. revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
- 2. reluarea procedurii de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
- 3. convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptarea unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Cu considerație,

Dan Lungu, senator de Iași, circumscripția nr. 24
Grupul parlamentar USR





Către: **Birourile permanente reunite**

DOMNULE PREȘEDINTE,

Subsemnatul, **George – Nicolae Marussi**, senator de Prahova, circumscripția nr. 31, având biroul parlamentar în Str. Piața Mihai Viteazul nr. 4, bl. 11 B2, et. 1, Ploiești, e-mail george.marussi@senat.ro, telefon 0758.873.613,

În temeiul art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ și al secțiunii I din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat,

Formulăm prezenta

PLÂNGERE PREALABILĂ

Prin care vă solicităm

1. **revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
2. **reluarea procedurii de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
3. **convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptării unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Pentru motivele expuse în continuare:

A. Hotărârea Birourilor parlamentare reunite încalcă termenul alocat pentru parcurgerea proiectelor de legi ale bugetelor de stat și asigurărilor sociale

I. Hotărârea Birourilor permanente reunite încalcă regulamentele parlamentare

I.1. Situația premisă. Regulamentul prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea de amendamente. Hotărârea BPR prevede un termen inferior celui prevăzut în Regulament

Articolul 58 alin. (2) din Regulament prevede că Birourile permanente reunite asigură comunicarea proiectelor de bugete transmise de Guvern și stabilește programul de dezbatere și adoptare a acestora

Art. 58 (2) Proiectul Legii bugetului de stat și proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat se trimit de către Guvern birourilor permanente ale celor două Camere, care vor asigura difuzarea acestora către deputați și senatori și vor întocmi programul de dezbatere și adoptare a respectivelor proiecte, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare.

În continuare, același Regulament stabilește o serie de reguli minimale în ceea ce privește elaborarea programului de dezbateri și adoptare, tocmai pentru a asigura efectivitatea participării Parlamentului la elaborarea unor proiecte de lege pe care urmează să și le însușească. În ceea ce privește termenul de depunere a amendamentelor, art. 60 prevede

Art. 60. Grupurile parlamentare, deputații și senatorii pot prezenta comisiilor amendamente scrise și motivate, în cel mult 5 zile de la data primirii proiectului.

Art. 61. — (1) Comisiile sesizate în fond pentru examinarea proiectelor de buget întocmesc câte un raport comun asupra fiecărui proiect, în care vor fi prezentate amendamentele admise și cele respinse, cu o scurtă motivare a soluției adoptate.

(2) Rapoartele comune se întocmesc în cel mult 30 de zile de la sesizare.

Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 marchează distinct momentul primirii proiectului de către parlamentari, de la care începe să curgă termenul de depunere a amendamentelor, respectiv data limită de depunere a acestora:

Joi, 07.12.2017, ora 16.00 Ședința Birourilor parlamentare reunite pentru stabilirea și programului de dezbatere și adoptare a bugetelor, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare
Distribuirea Proiectului Legii bugetului de stat și Proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2018 către parlamentari și comisii

Joi, 07.12.2017, ora 17.00 - Depunerea amendamentelor de către grupuri parlamentare,
luni, 11.12.2017, ora 9.00 deputați și senatori

Observăm, din calendarul aprobat de BPR, că parlamentarii puteau parcurge proiectele de legi ale bugetelor în zilele de vineri, sâmbătă, duminică, **în speță 3 zile**. Pentru a stabili dacă Regulamentul activităților comune a fost încălcat, este necesar să determinăm cum se calculează termenul pe zile și care zile pot fi incluse în calcul, dar și dacă sintagma *cel mult 5 zile* permite stabilirea unui termen mai mic de 5 zile, în cazuri de urgență.

I.2. Calendarul stabilit de Hotărârea BPR încalcă normele de calculare a termenelor. Regulamentele parlamentare prevăd reguli speciale pentru calculul termenelor

Regulamentul activităților comune nu conține nicio prevedere cu privire la modalitatea de calcul a termenelor. În schimb, se statuează că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele camerelor

Art. 102. Dispozițiile prezentului regulament se completează cu prevederile aplicabile din Regulamentul Camerei Deputaților și din Regulamentul Senatului.

Regulamentul Senatului prevede că activitatea camerei presupune activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare

Art.120.- Senatul își desfășoară activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare, conform programului de activitate propus de Biroul permanent și aprobat de Senat.

Mai departe, se reglementează expres că termenele se calculează pe zile în care se lucrează în plen sau comisii, acestea fiind definite de art. 116

Art.116.- Pentru termenele procedurale ale procesului legislativ se iau în calcul numai zilele în care Senatul lucrează în plen sau în comisii permanente.

O prevedere în oglindă conține și Regulamentul Camerei deputaților, care arată că termenele se calculează în același mod, pe zile lucrătoare

Art. 258. – (1) Termenele din prezentul regulament sunt calculate pe zile lucrătoare, cu excepția situațiilor în care, conform legii sau dispozițiilor regulamentare, se prevede altfel.

Această regulă este conformă principiului reprezentativității, pe de o parte instituind în sarcina parlamentarilor obligații relative la activitatea de legiferare și dezvoltare de politici publice, iar pe de altă parte asigurând obligația de reprezentativitate a acestora, realizată prin activitatea în circumscripție.

Regulamentul Camerei deputaților reglementează *expresis verbis* programul zilelor lucrătoare, arătând că în cadrul Parlamentului, activitatea se desfășoară de luni până joi, zilele de vineri - sâmbătă fiind rezervate activității din circumscripție

Art. 144. – (1) Deputații își desfășoară activitatea săptămânal în plen, în comisii, în grupurile parlamentare și în birourile parlamentare din circumscripții. De regulă, a 5-a și a 6-a zi din săptămână sunt rezervate activității în circumscripțiile electorale în care deputații au fost aleși.

În practică, aceleași zile sunt destinate activității în Parlament, respectiv în circumscripție.

Am arătat că Regulamentul activităților comune nu prevede în mod expres reguli de calculare a termenelor în această materie și că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele celor două camere.

Regulamentele fiecărei camere conțin prevederi exprese în legătură cu modul de calcul al termenelor, însă acestea nu se suprapun în totalitate, în sensul că deși ambele prevăd că se iau

în calcul numai zilele lucrătoare, acestea operează distincții între activitatea de legiferare și cea din circumscripție. Astfel, Regulamentul Senatului definește zilele lucrătoare ale instituției ca fiind cele în care senatorii lucrează în plen și în comisii, nu și cele în care aceștia activează în circumscripții, în timp ce Regulamentul Camerei Deputaților operează cu noțiunea de zile lucrătoare ale deputaților, motiv pentru care include atât activitățile din plen și comisii, cât și cele din circumscripții.

Desfășurarea activităților comune este condiționată de participarea parlamentarilor din ambele camere ale Parlamentului, senatori și deputați. De aceea, modul de calcul al termenelor aplicabile acestor activități nu se poate raporta decât la regulamentul acelei camere care operează cu noțiunea de zi lucrătoare circumscrisă activității de legiferare, care se desfășoară în plen, comisii și grupuri parlamentare, altminteri parlamentarii care aparțin acelei camere nu vor putea participa în mod regulamentar la activitățile comune. În ceea ce presupune activitatea de circumscripție, pe lângă faptul că aceasta presupune ca parlamentarul să lucreze în biroul din teritoriu și nu în cadrul grupului parlamentar din care face parte, scopul acestei activități este cu totul altul, și anume intrarea în contact cu alegătorii pentru a cunoaște problemele reale ale acestora și asigurarea reprezentării lor corespunzătoare în cadrul autorității legiuitoare.

Coroborând textele din regulamentele camerelor, rezultă că activitatea de legiferare se desfășoară de luni până joi, acestea fiind, în fapt, zilele lucrătoare care sunt luate în considerare pentru calculul termenelor.

Prin urmare, Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 încalcă regulamentele camerelor prin faptul că stabilește, ca program de lucru pe activitate de legiferare, formularea și depunerea de amendamente în zilele vineri - sâmbătă - duminică (8.12.2017 - 10.12.2017).

I.3. Sintagma de cel mult 5 zile din Regulamentul activităților comune introduce un termen maximal. Stabilirea unui termen inferior încalcă scopul avut în vedere de legiuitor prin termenul precizat

Am arătat anterior că Regulamentul activităților comune prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea amendamentelor de către grupurile parlamentare, senatori și deputați. Proiectele de legi și amendamentele aduse sunt ulterior dezbătute în cadrul comisiilor de raport, acestea având un termen de cel mult 30 de zile pentru întocmirea raportului.

Termenul de *cel mult 5 zile* este unul stabilit în favoarea beneficiarilor, aceștia putând dispune asupra sa în sensul că au facultatea de a depune amendamentele mai devreme de 5 zile, dar nu mai târziu de cele 5 zile. Textul produce, în acest fel, mai multe consecințe.

I.3.1. Interpretarea termenului este în acord cu intenția legiuitorului

Regulamentul activităților comune prevede, la Secțiunea 1 - Aprobarea legilor bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat, o procedură specială, colaborativă, pentru elaborarea și aprobarea bugetelor.

Identificăm astfel, în Regulament, patru momente de participare a parlamentarilor la elaborarea proiectelor de bugete înainte de adoptarea lor: depunerea de amendamente (art. 60), dezbaterile în comisiile de raport (art. 61), luarea cuvântului la dezbaterile generale (art. 63), dezbaterile finale pe articole (art. 64 și 65).

Art. 1 alin. (4) din Constituția României prevede principiul echilibrului puterilor în stat, procedura adoptării bugetului circumscrindându-se acestuia. Pe de o parte, Guvernul are capacitatea instituțională de a previziona nevoile financiare în vederea îndeplinirii funcțiilor statului, raportat la execuțiile bugetare anterioare, dar și la direcția de dezvoltare asumată prin programul de guvernare, rațiuni pentru care este cel care propune proiectele de bugete. Pe de altă parte, Parlamentul, în virtutea sa de organ reprezentativ suprem al poporului, este cel care autorizează veniturile și cheltuielile care urmează să fie angajate de Guvern, ca autoritate executivă. Prin acest proces, Parlamentul exercită și atribuția sa de control parlamentar asupra Guvernului, asigurându-se că proiecția bugetară propusă de acesta este în acord cu opțiunile de politică socială și economică ale statului.

Procedura bugetară respectă principiul echilibrului puterilor în stat, îmbinând efectivitatea participării Parlamentului cu celeritatea procedurii prin termenele minimale stabilite și stabilitatea circuitului civil prin prelungirea bugetelor anterioare în caz de depășire a termenelor.

Astfel, stabilirea termenului la maxim 5 zile vizează dreptul beneficiarilor - grupurile parlamentare și parlamentari - de a avea un termen minim de studiu al proiectelor de legi și de depunere a amendamentelor. Reducerea acestuia prin programul aprobat de Birourile permanente reunite este prohibită, întrucât ar contraveni rațiunii legiuitorului care, în toată procedura de elaborare și adoptare a bugetelor, a marcat importanța participării critice și efective a parlamentarilor, individual sau prin grupurile din care fac parte, cu atât mai mult cu cât acesta este deja foarte scurt. Un termen mai scurt ar presupune imposibilitatea de parcurgere a proiectelor, care, împreună cu anexele, numără în fiecare an câteva sute de pagini, și, cu atât mai mult, o analiză prin care să se poată propune amendamente constructive.

Conform interpretării pe care Birourile permanente reunite au dat-o prin Hotărârea nr. 2073/08.12.2017, sintagma *cel mult 5 zile* ar permite acestei structuri să stabilească un termen oricât de scurt pentru depunerea amendamentelor, chiar și în ziua primirii proiectelor de lege de la Guvern sau în ziua imediat următoare. Aceasta ar duce în derizoriu mecanismul de însușire a proiectelor de lege, mutându-se, în realitate, competența stabilirii bugetelor de la Parlament la Guvern. Stabilirea unui termen mai scurt de 5 zile nu poate fi justificată nici prin argumentul urgenței, deoarece această interpretare ar permite ca Guvernul să constrângă

Parlamentul la adoptarea bugetelor fără amendamente și fără dezbateri reale, prin depunerea cu întârziere a proiectelor de lege.

Mai mult decât atât, în activitatea lor de reprezentare a cetățenilor care i-au ales, parlamentarii se manifestă în două contexte: primul în calitate de susținător al intereselor alegătorilor din circumscripție, în cadrul plenului, iar cel de-al doilea în calitate de specialist, în cadrul comisiilor de specialitate. În ultimul caz, se impune ca parlamentarul să aibă timpul de a consulta profesioniștii în domeniu, pentru a formula amendamentele cele mai pertinente în cadrul lucrărilor pe buget în domeniul de activitate al comisiei de specialitate. Astfel, consultarea cu profesioniștii îi permite parlamentarului să aibă o înțelegere mai aprofundată și să propună amendamente reprezentative pentru beneficiari.

I.3.1.1. Jurisprudența Curții Constituționale confirmă interpretarea

Decizia nr. 612/2017 a Curții Constituționale statuează necesitatea acordării unui termen suficient pentru analizarea efectivă a textelor de lege. În speță se analiza, printre altele, constituționalitatea reducerii termenului de pronunțare din oficiu asupra propunerii de revizuire a Constituției de la 5 zile (cât prevede Regulamentul de funcționare a CCR) la 2 zile (cât prevedea proiectul de lege asupra căruia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate). Curtea, la pct. 43 din decizie, atrage atenția asupra necesității acordării unui termen suficient pentru un control efectiv al textului înaintat

Este adevărat că în dreptul public termenele se calculează pe zile calendaristice, astfel că acest termen de două zile ar presupune că legea se va transmite Curții cel târziu a doua zi, dar, în economia controlului de constituționalitate exercitat, în acest caz, din oficiu de către instanța constituțională, asupra legii de revizuire a Constituției, prezintă importanță utilizarea eficientă a întregului interval de cinci zile pe care Legea nr. 47/1992 îl oferă Curții Constituționale în acest scop. Or, în redactarea preconizată, art. 6 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 ar permite Parlamentului să amâne trimiterea legii de revizuire până la finalul termenului de două zile, ceea ce ar conduce la diminuarea timpului de care Curtea Constituțională dispune pentru verificarea legii adoptate de Parlament, cu posibila consecință a efectuării, sub presiunea timpului, a unui control de constituționalitate lipsit de substanță. Chiar dacă procedura prevăzută de exercitarea acestui tip de control este urgentă, Curtea Constituțională trebuie, totuși, să dispună de un interval de timp rezonabil pentru a se putea pronunța. În caz contrar, controlul de constituționalitate ar fi pur formal, Curtea fiind în imposibilitatea de a-și exercita în mod real această atribuție.

Așa cum am susținut la punctul anterior, urgența procedurii nu justifică lipsirea de efecte a unui mecanism de control prevăzut de legiuitor, cu atât mai mult cu cât acesta este unul dintre principalele pârghii de echilibru între puterile executivă și legislativă.

I.3.2. Termenul este stabilit în favoarea beneficiarilor. Numai aceștia pot renunța la termen

În primul rând, am arătat la punctul I.3.1. că intenția legiuitorului este de a acorda un termen rezonabil de parcurgere efectivă a bugetelor în vederea amendării și însușirii în cunoștință de cauză a proiectelor de legi.

În al doilea rând, beneficiarii sunt grupurile parlamentare și parlamentarii. Prin urmare, doar aceștia pot dispune asupra termenului, reușind să parcurgă proiectele de legi și să redacteze amendamente în timpi variabili în funcție de situația particulară - în speță de specializarea membrilor și a personalului, experiența anterioară, politicile urmărite. Astfel, Birourile permanente nu pot emite hotărâri care să priveze parlamentarii și grupurile parlamentare de eficiența mecanismului de participare la alcătuirea bugetelor.

În cele din urmă, formularea *cel mult 5 zile* nu are rolul de a reglementa în sarcina Birourilor permanente o marjă în care să se încadreze pentru stabilirea termenului acordat grupurilor parlamentare și parlamentarilor, BPR neputând dispune asupra acestui termen. În fapt, termenul maximal de 5 zile este stabilit pentru protejarea intervalului de timp alocat comisiilor pentru dezbaterile articolelor și amendamentelor, acestea având cel mult 30 de zile pentru depunerea raportului, deci pentru previzibilitatea duratei procedurilor de lucru. Această previzibilitate, în schimb, ar fi încălcată dacă s-ar permite interpretarea formulării *cel mult 5 zile* în sensul posibilității scurtării timpului de pregătire alocat grupurilor parlamentare și parlamentarilor.

II. Hotărârea BPR nu poate deroga de la Regulament

Pentru a reglementa o situație distinct de modalitatea prevăzută în Regulament, este necesar ca actul prin care se derogă de la Regulament fie să aibă forță juridică echivalentă cu Regulamentul, fie să privească o situație juridică la care Regulamentul să permită derogarea.

II.1. Hotărârea BPR privitoare la programul de adoptare a legilor bugetelor nu poate reglementa contrar prevederilor Regulamentului

Birourile permanente reunite adoptă hotărâri care asigură funcționarea activităților comune. În speță, BPR adoptă programul de lucru în baza art. 15 alin. (1) lit. a) și art. 58 alin. (2), activitate pe care o îndeplinesc *în aplicarea Regulamentului* care a fost adoptat în plen.

Având în vedere faptul că, în baza regulamentului, hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 nu are forță juridică de a deroga de la Regulament și că programul de dezbateri și adoptare a legilor bugetelor nu a fost adoptat de plenul reunit, BPR nu putea să stabilească un termen inferior celui de 5 zile prevăzut la art. 60.

II.2. Regulamentul prevede în mod expres situațiile în care BPR poate deroga de la prevederile sale

La articolul 22 privitor la convocarea ședinței comune, Regulamentul activităților comune prevede singurul caz în care se poate deroga de la termenele prevăzute, sub condiția urgenței

Art. 22. — (1) Proiectele de legi și materialele prevăzute la art. 21 se dezbate în ședință comună de comisiile permanente ale celor două Camere, sesizate în fond, care întocmesc un raport comun.

(2) Convocarea ședinței comune se face de către președinții comisiilor permanente sesizate în fond, cu cel puțin 48 de ore înainte de data ședinței, dacă, potrivit procedurii de urgență, nu este necesar un termen mai scurt.

Procedura specială de dezbateră și adoptare prevede, pentru depunerea de amendamente, un termen maximal de 5 zile. Făcând aplicarea principiului *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, nu putem interpreta termenul ca fiind unul asupra căruia Birourile permanente pot interveni. La art. de mai sus, stabilirea unui termen mai scurt e permisă deoarece această posibilitate este prevăzută în mod expres, și anume în cazuri de urgență. *Per a contrario*, în alte cazuri de urgență, Regulamentul însuși reglementează termenele scurte.

B. Programul depunerii de amendamente la legile bugetelor cauzează o vătămare

I. Calcularea corectă a termenului prevăzut pentru depunerea amendamentelor

Am arătat la Secțiunea A faptul că grupurile parlamentare și parlamentarii pot depune amendamente într-un termen de maxim 5 zile, Birourile permanente neputând stabili un termen mai mic, întrucât Regulamentul activităților comune nu o permite.

Totodată, am arătat care e modalitatea de calcul a calculului potrivit Codului de procedură civilă și Regulamentelor camerelor. În speță, termenul se calculează pe zile pline, fără a se lua în calcul ziua de la care începe să curgă termenul și ziua la care se împlinește termenul, până la finalul ei. Specific pentru termenele din procedurile parlamentare este faptul că zile lucrătoare sunt considerate doar zilele de luni până joi. Din momentul comunicării proiectelor legilor bugetelor către Parlament, joi, 07.12.2017, s-ar calcula cele 5 zile după cum urmează:

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;
08.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
09.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
10.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
11.12.2017, luni - prima zi din termen;
12.12.2017, marți - a doua zi din termen;
13.12.2017, miercuri - a treia zi din termen;
14.12.2017, joi - a patra zi din termen;
15.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
16.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
17.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;
18.12.2017, luni - a cincea zi din termen;
19.12.2017, marți, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Prin urmare, conform Regulamentelor, termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **19.12.2017**.

O altă variantă de calcul este aceea în care nu avem în vedere distincția referitoare la zilele de lucru în cadrul Parlamentului, calculând cele 5 zile potrivit Codului de procedură civilă.

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;

08.12.2017, vineri - prima zi din termen;

09.12.2017, sâmbătă - a doua zi din termen;

10.12.2017, duminică - a treia zi din termen;

11.12.2017, luni - a patra zi din termen;

12.12.2017, marți - a cincea zi din termen;

13.12.2017, miercuri, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Astfel, în varianta cea mai permisivă, termenul termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **13.12.2017**.

Observăm că, în orice variantă de calcul, termenul limită stabilit în fapt de Hotărârea BPR nr. 2703/08.12.2017 încalcă normele procedurale, fixând termenul de depunere a amendamentelor pe ziua de luni, **11.12.2017, ora 09.00**, practic nelăsând nici ziua de luni, procedural, până la finalul zilei.

II. Calendarul depunerii de amendamente încalcă principiul echilibrului puterilor în stat și al consultării

Cele 3 zile - vineri, sâmbătă, duminică - au fost insuficiente pentru a parcurge proiectele de bugete și pentru a efectua o consultare suficient de amplă cu sectorul profesionist, în speță beneficiarii liniilor de buget.

Arătăm că, pentru a convoca întâlniri cu asociațiile profesionale, specialiști și comunitățile locale pe care le reprezentăm, este necesară parcurgerea proiectelor pentru a purta o discuția informată și aplicată pe text de ambele părți. În situația de față, am reușit să luăm legătura cu o mică parte din actorii afectați, întrucât aceștia nu au putut fi contactați în afara programului de lucru, cu atât mai mult în timpul zilelor nelucrătoare (sâmbătă, duminică).

Așa cum am arătat la punctul I.3.2., parlamentarul reprezintă și circumscripția care l-a ales, dar și specialitatea, în cadrul comisiilor parlamentare. Pentru a asigura o intervenție profesionistă asupra proiectelor bugetelor, este necesară consultarea specialiștilor care înțeleg aprofundat impactul în teren a diverselor file bugetare. Această consultare poate fi făcută în cadrul programului de lucru, așa se justifică și termenul calculat pe zile lucrătoare conform regulamentelor parlamentare. În concret, subsemnatul am fost în imposibilitate fizică de a consulta întreaga bază de date de specialiști din domeniul meu de activitate, ei la rândul lor neavând timpul suficient pentru a parcurge în integralitate proiectele de bugete.

Nu în ultimul rând, în zilele alocate în mod nereglementar pentru analiza proiectelor de bugete, subsemnatul am desfășurat activitate în circumscripție, având activități programate la biroul parlamentar, ceea ce ne-a limitat suplimentar capacitatea logistică de a parcurge în mod efectiv actele comunicate.

Având în vedere chiar și interpretarea cea mai permisivă a Regulamentului, am arătat că termenul acordat pentru depunerea amendamentelor sfidează scopul de analiză și însușire efectivă a legilor bugetelor avut în vedere de legiuitor.

Pentru toate motivele de mai sus, vă solicităm

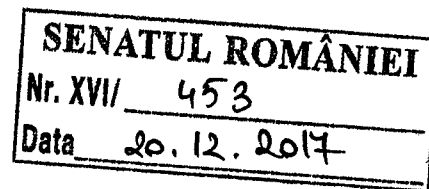
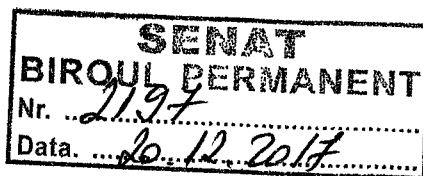
1. **revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
2. **reluarea procedurii de stabilire a programul de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
3. **convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptarea unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Cu considerație,

George – Nicolae Marussi, senator de Prahova, circumscripția nr. 31
Grupul parlamentar USR



The image shows a handwritten signature in black ink, which appears to be 'G. Marussi'. To the right of the signature is a circular official stamp. The stamp contains the text: 'PARLAMENTUL ROMÂNIEI' at the top, 'Biroul Senatorial Nr. 2' in the center, and 'Circumscripția Electorală Nr. 31' and 'SENAT' at the bottom.



Către: Birourile permanente reunite

DOMNULE PREȘEDINTE,

Subsemnatul, **Adrian Wiener**, senator de Arad, circumscripția nr. 2, având biroul parlamentar în Str. Dimitrie Bolintineanu nr. 5, et. 4, Arad, e-mail adiwiener@yahoo.com, telefon 0758.873.613,

În temeiul art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ și al secțiunii I din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat,

Formulăm prezenta

PLÂNGERE PREALABILĂ

Prin care vă solicităm

1. **revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
2. **reluarea procedurii de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
3. **convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptării unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Pentru motivele expuse în continuare:

A. Hotărârea Birourilor parlamente reunite încalcă termenul alocat pentru parcurgerea proiectelor de legi ale bugetelor de stat și asigurărilor sociale

I. Hotărârea Birourilor permanente reunite încalcă regulamentele parlamentare

I.1. Situația premisă. Regulamentul prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea de amendamente. Hotărârea BPR prevede un termen inferior celui prevăzut în Regulament

Articolul 58 alin. (2) din Regulament prevede că Birourile permanente reunite asigură comunicarea proiectelor de bugete transmise de Guvern și stabilește programul de dezbatere și adoptare a acestora

Art. 58 (2) Proiectul Legii bugetului de stat și proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat se trimite de către Guvern birourilor permanente ale celor două Camere, care vor asigura difuzarea acestora către deputați și senatori și vor întocmi programul de dezbateri și adoptare a respectivelor proiecte, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare.

În continuare, același Regulament stabilește o serie de reguli minimale în ceea ce privește elaborarea programului de dezbateri și adoptare, tocmai pentru a asigura efectivitatea participării Parlamentului la elaborarea unor proiecte de lege pe care urmează să și le însușească. În ceea ce privește termenul de depunere a amendamentelor, art. 60 prevede

Art. 60. Grupurile parlamentare, deputații și senatorii pot prezenta comisiilor amendamente scrise și motivate, în cel mult 5 zile de la data primirii proiectului.

Art. 61. — (1) Comisiile sesizate în fond pentru examinarea proiectelor de buget întocmesc câte un raport comun asupra fiecărui proiect, în care vor fi prezentate amendamentele admise și cele respinse, cu o scurtă motivare a soluției adoptate.

(2) Rapoartele comune se întocmesc în cel mult 30 de zile de la sesizare.

Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 marchează distinct momentul primirii proiectului de către parlamentari, de la care începe să curgă termenul de depunere a amendamentelor, respectiv data limită de depunere a acestora:

Joi, 07.12.2017, ora 16.00 **Ședința Birourilor parlamentare reunite** pentru stabilirea și programului de dezbateri și adoptare a bugetelor, cu consultarea liderilor grupurilor parlamentare
Distribuirea Proiectului Legii bugetului de stat și Proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2018 către parlamentari și comisii

Joi, 07.12.2017, ora 17.00 - **Depunerea amendamentelor de către grupuri parlamentare,**
luni, 11.12.2017, ora 9.00 **deputați și senatori**

Observăm, din calendarul aprobat de BPR, că parlamentarii puteau parcurge proiectele de legi ale bugetelor în zilele de vineri, sâmbătă, duminică, **în speță 3 zile**. Pentru a stabili dacă Regulamentul activităților comune a fost încălcat, este necesar să determinăm cum se calculează termenul pe zile și care zile pot fi incluse în calcul, dar și dacă sintagma *cel mult 5 zile* permite stabilirea unui termen mai mic de 5 zile, în cazuri de urgență.

I.2. Calendarul stabilit de Hotărârea BPR încalcă normele de calculare a termenelor. Regulamentele parlamentare prevăd reguli speciale pentru calculul termenelor

Regulamentul activităților comune nu conține nicio prevedere cu privire la modalitatea de calcul a termenelor. În schimb, se statuează că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele camerelor

Art. 102. Dispozițiile prezentului regulament se completează cu prevederile aplicabile din Regulamentul Camerei Deputaților și din Regulamentul Senatului.

Regulamentul Senatului prevede că activitatea camerei presupune activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare

Art.120.- Senatul își desfășoară activitatea în plen, pe comisii și pe grupuri parlamentare, conform programului de activitate propus de Biroul permanent și aprobat de Senat.

Mai departe, se reglementează expres că termenele se calculează pe zile **în care se lucrează în plen sau comisii**, acestea fiind definite de art. 116

Art.116.- Pentru termenele procedurale ale procesului legislativ se iau în calcul numai zilele în care Senatul lucrează în plen sau în comisii permanente.

O prevedere în oglindă conține și Regulamentul Camerei deputaților, care arată că termenele se calculează în același mod, pe zile lucrătoare

Art. 258. – (1) Termenele din prezentul regulament sunt calculate pe zile lucrătoare, cu excepția situațiilor în care, conform legii sau dispozițiilor regulamentare, se prevede altfel.

Această regulă este conformă principiului reprezentativității, pe de o parte instituind în sarcina parlamentarilor obligații relative la activitatea de legiferare și dezvoltare de politici publice, iar pe de altă parte asigurând obligația de reprezentativitate a acestora, realizată prin activitatea în circumscripție.

Regulamentul Camerei deputaților reglementează *expresis verbis* programul zilelor lucrătoare, arătând că în cadrul Parlamentului, activitatea se desfășoară de luni până joi, zilele de vineri - sâmbătă fiind rezervate activității din circumscripție

Art. 144. – (1) Deputații își desfășoară activitatea săptămânal în plen, în comisii, în grupurile parlamentare și în birourile parlamentare din circumscripții. De regulă, a 5-a și a 6-a zi din săptămână sunt rezervate activității în circumscripțiile electorale în care deputații au fost aleși.

În practică, aceleași zile sunt destinate activității în Parlament, respectiv în circumscripție.

Am arătat că Regulamentul activităților comune nu prevede în mod expres reguli de calculare a termenelor în această materie și că Regulamentul activităților comune se completează cu regulamentele celor două camere.

Regulamentele fiecărei camere conțin prevederi exprese în legătură cu modul de calcul al termenelor, însă acestea nu se suprapun în totalitate, în sensul că deși ambele prevăd că se iau în calcul numai zilele lucrătoare, acestea operează distincții între activitatea de legiferare și cea din circumscripție. Astfel, Regulamentul Senatului definește zilele lucrătoare ale instituției ca fiind cele în care senatorii lucrează în plen și în comisii, nu și cele în care aceștia activează în circumscripții, în timp ce Regulamentul Camerei Deputaților operează cu

noțiunea de zile lucrătoare ale deputaților, motiv pentru care include atât activitățile din plen și comisii, cât și cele din circumscripții.

Desfășurarea activităților comune este condiționată de participarea parlamentarilor din ambele camere ale Parlamentului, senatori și deputați. De aceea, modul de calcul al termenelor aplicabile acestor activități nu se poate raporta decât la regulamentul acelei camere care operează cu noțiunea de zi lucrătoare circumscrisă activității de legiferare, care se desfășoară în plen, comisii și grupuri parlamentare, altminteri parlamentarii care aparțin acelei camere nu vor putea participa în mod regulamentar la activitățile comune. În ceea ce presupune activitatea de circumscripție, pe lângă faptul că aceasta presupune ca parlamentarul să lucreze în biroul din teritoriu și nu în cadrul grupului parlamentar din care face parte, scopul acestei activități este cu totul altul, și anume intrarea în contact cu alegătorii pentru a cunoaște problemele reale ale acestora și asigurarea reprezentării lor corespunzătoare în cadrul autorității legiuitoare.

Coroborând textele din regulamentele camerelor, rezultă că activitatea de legiferare se desfășoară de luni până joi, acestea fiind, în fapt, zilele lucrătoare care sunt luate în considerare pentru calculul termenelor.

Prin urmare, Hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 încalcă regulamentele camerelor prin faptul că stabilește, ca program de lucru pe activitate de legiferare, formularea și depunerea de amendamente în zilele vineri - sâmbătă - duminică (8.12.2017 - 10.12.2017).

I.3. Sintagma de cel mult 5 zile din Regulamentul activităților comune introduce un termen maximal. Stabilirea unui termen inferior încalcă scopul avut în vedere de legiuitor prin termenul precizat

Am arătat anterior că Regulamentul activităților comune prevede un termen de cel mult 5 zile pentru depunerea amendamentelor de către grupurile parlamentare, senatori și deputați. Proiectele de legi și amendamentele aduse sunt ulterior dezbătute în cadrul comisiilor de raport, acestea având un termen de cel mult 30 de zile pentru întocmirea raportului.

Termenul de *cel mult 5 zile* este unul stabilit în favoarea beneficiarilor, aceștia putând dispune asupra sa în sensul că au facultatea de a depune amendamentele mai devreme de 5 zile, dar nu mai târziu de cele 5 zile. Textul produce, în acest fel, mai multe consecințe.

I.3.1. Interpretarea termenului este în acord cu intenția legiuitorului

Regulamentul activităților comune prevede, la Secțiunea 1 - Aprobarea legilor bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat, o procedură specială, colaborativă, pentru elaborarea și aprobarea bugetelor.

Identificăm astfel, în Regulament, patru momente de participare a parlamentarilor la elaborarea proiectelor de bugete înainte de adoptarea lor: depunerea de amendamente (art. 60), dezbaterile în comisiile de raport (art. 61), luarea cuvântului la dezbaterile generale (art. 63), dezbaterile finale pe articole (art. 64 și 65).

Art. 1 alin. (4) din Constituția României prevede principiul echilibrului puterilor în stat, procedura adoptării bugetului circumscrindându-se acestuia. Pe de o parte, Guvernul are capacitatea instituțională de a previziona nevoile financiare în vederea îndeplinirii funcțiilor statului, raportat la execuțiile bugetare anterioare, dar și la direcția de dezvoltare asumată prin programul de guvernare, rațiuni pentru care este cel care propune proiectele de bugete. Pe de altă parte, Parlamentul, în virtutea sa de organ reprezentativ suprem al poporului, este cel care autorizează veniturile și cheltuielile care urmează să fie angajate de Guvern, ca autoritate executivă. Prin acest proces, Parlamentul exercită și atribuția sa de control parlamentar asupra Guvernului, asigurându-se că proiecția bugetară propusă de acesta este în acord cu opțiunile de politică socială și economică ale statului.

Procedura bugetară respectă principiul echilibrului puterilor în stat, îmbinând efectivitatea participării Parlamentului cu celeritatea procedurii prin termenele minimale stabilite și stabilitatea circuitului civil prin prelungirea bugetelor anterioare în caz de depășire a termenelor.

Astfel, stabilirea termenului la maxim 5 zile vizează dreptul beneficiarilor - grupurile parlamentare și parlamentari - de a avea un termen minim de studiu al proiectelor de legi și de depunere a amendamentelor. Reducerea acestui termen prin programul aprobat de Birourile permanente reunite este prohibită, întrucât ar contraveni rațiunii legiuitorului care, în toată procedura de elaborare și adoptare a bugetelor, a marcat importanța participării critice și efective a parlamentarilor, individual sau prin grupurile din care fac parte, cu atât mai mult cu cât acesta este deja foarte scurt. Un termen mai scurt ar presupune imposibilitatea de parcurgere a proiectelor, care, împreună cu anexele, numără în fiecare an câteva sute de pagini, și, cu atât mai mult, o analiză prin care să se poată propune amendamente constructive.

Conform interpretării pe care Birourile permanente reunite au dat-o prin Hotărârea nr. 2073/08.12.2017, sintagma *cel mult 5 zile* ar permite acestei structuri să stabilească un termen oricât de scurt pentru depunerea amendamentelor, chiar și în ziua primirii proiectelor de lege de la Guvern sau în ziua imediat următoare. Aceasta ar duce în derizoriu mecanismul de însușire a proiectelor de lege, mutându-se, în realitate, competența stabilirii bugetelor de la Parlament la Guvern. Stabilirea unui termen mai scurt de 5 zile nu poate fi justificată nici prin argumentul urgenței, deoarece această interpretare ar permite ca Guvernul să constrângă Parlamentul la adoptarea bugetelor fără amendamente și fără dezbateri reale, prin depunerea cu întârziere a proiectelor de lege.

Mai mult decât atât, în activitatea lor de reprezentare a cetățenilor care i-au ales, parlamentarii se manifestă în două contexte: primul în calitate de susținător al intereselor alegătorilor din

circumscripție, în cadrul plenului, iar cel de-al doilea în calitate de specialist, în cadrul comisiilor de specialitate. În ultimul caz, se impune ca parlamentarul să aibă timpul de a consulta profesioniștii în domeniu, pentru a formula amendamentele cele mai pertinente în cadrul lucrărilor pe buget în domeniul de activitate al comisiei de specialitate. Astfel, consultarea cu profesioniștii îi permite parlamentarului să aibă o înțelegere mai aprofundată și să propună amendamente reprezentative pentru beneficiari.

I.3.1.1. Jurisprudența Curții Constituționale confirmă interpretarea

Decizia nr. 612/2017 a Curții Constituționale statuează necesitatea acordării unui termen suficient pentru analizarea efectivă a textelor de lege. În speță se analiza, printre altele, constituționalitatea reducerii termenului de pronunțare din oficiu asupra propunerii de revizuire a Constituției de la 5 zile (cât prevede Regulamentul de funcționare a CCR) la 2 zile (cât prevedea proiectul de lege asupra căruia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate). Curtea, la pct. 43 din decizie, atrage atenția asupra necesității acordării unui termen suficient pentru un control efectiv al textului înaintat

Este adevărat că în dreptul public termenele se calculează pe zile calendaristice, astfel că acest termen de două zile ar presupune că legea se va transmite Curții cel târziu a doua zi, dar, în economia controlului de constituționalitate exercitat, în acest caz, din oficiu de către instanța constituțională, asupra legii de revizuire a Constituției, prezintă importanță utilizarea eficientă a întregului interval de cinci zile pe care Legea nr. 47/1992 îl oferă Curții Constituționale în acest scop. Or, în redactarea preconizată, art. 6 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 ar permite Parlamentului să amâne trimiterea legii de revizuire până la finalul termenului de două zile, ceea ce ar conduce la diminuarea timpului de care Curtea Constituțională dispune pentru verificarea legii adoptate de Parlament, cu posibila consecință a efectuării, sub presiunea timpului, a unui control de constituționalitate lipsit de substanță. Chiar dacă procedura prevăzută de exercitarea acestui tip de control este urgentă, Curtea Constituțională trebuie, totuși, să dispună de un interval de timp rezonabil pentru a se putea pronunța. În caz contrar, controlul de constituționalitate ar fi pur formal, Curtea fiind în imposibilitatea de a-și exercita în mod real această atribuție.

Așa cum am susținut la punctul anterior, urgența procedurii nu justifică lipsirea de efecte a unui mecanism de control prevăzut de legiuitor, cu atât mai mult cu cât acesta este unul dintre principalele pârghii de echilibru între puterile executivă și legislativă.

I.3.2. Termenul este stabilit în favoarea beneficiarilor. Numai aceștia pot renunța la termen

În primul rând, am arătat la punctul I.3.1. că intenția legiuitorului este de a acorda un termen rezonabil de parcurgere efectivă a bugetelor în vederea amendării și însușirii în cunoștință de cauză a proiectelor de legi.

În al doilea rând, beneficiarii sunt grupurile parlamentare și parlamentarii. Prin urmare, doar aceștia pot dispune asupra termenului, reușind să parcurgă proiectele de legi și să redacteze amendamente în timpi variabili în funcție de situația particulară - în speță de specializarea membrilor și a personalului, experiența anterioară, politicile urmărite. Astfel, Birourile permanente nu pot emite hotărâri care să priveze parlamentarii și grupurile parlamentare de eficiența mecanismului de participare la alcătuirea bugetelor.

În cele din urmă, formularea *cel mult 5 zile* nu are rolul de a reglementa în sarcina Birourilor permanente o marjă în care să se încadreze pentru stabilirea termenului acordat grupurilor parlamentare și parlamentarilor, BPR neputând dispune asupra acestui termen. În fapt, termenul maximal de 5 zile este stabilit pentru protejarea intervalului de timp alocat comisiilor pentru dezbaterile articolelor și amendamentelor, acestea având cel mult 30 de zile pentru depunerea raportului, deci pentru previzibilitatea duratei procedurilor de lucru. Această previzibilitate, în schimb, ar fi încălcată dacă s-ar permite interpretarea formulării *cel mult 5 zile* în sensul posibilității scurtării timpului de pregătire alocat grupurilor parlamentare și parlamentarilor.

II. Hotărârea BPR nu poate deroga de la Regulament

Pentru a reglementa o situație distinct de modalitatea prevăzută în Regulament, este necesar ca actul prin care se derogă de la Regulament fie să aibă forță juridică echivalentă cu Regulamentul, fie să privească o situație juridică la care Regulamentul să permită derogarea.

II.1. Hotărârea BPR privitoare la programul de adoptare a legilor bugetelor nu poate reglementa contrar prevederilor Regulamentului

Birourile permanente reunite adoptă hotărâri care asigură funcționarea activităților comune. În speță, BPR adoptă programul de lucru în baza art. 15 alin. (1) lit. a) și art. 58 alin. (2), activitate pe care o îndeplinesc *în aplicarea Regulamentului* care a fost adoptat în plen.

Având în vedere faptul că, în baza regulamentului, hotărârea BPR nr. 2073/08.12.2017 nu are forță juridică de a deroga de la Regulament și că programul de dezbateri și adoptare a legilor bugetelor nu a fost adoptat de plenul reunit, BPR nu putea să stabilească un termen inferior celui de 5 zile prevăzut la art. 60.

II.2. Regulamentul prevede în mod expres situațiile în care BPR poate deroga de la prevederile sale

La articolul 22 privitor la convocarea ședinței comune, Regulamentul activităților comune prevede singurul caz în care se poate deroga de la termenele prevăzute, sub condiția urgenței

Art. 22. — (1) Proiectele de legi și materialele prevăzute la art. 21 se dezbate în ședință comună de comisiile permanente ale celor două Camere, sesizate în fond, care întocmesc un raport comun.

(2) Convocarea ședinței comune se face de către președinții comisiilor permanente sesizate în fond, cu cel puțin 48 de ore înainte de data ședinței, dacă, potrivit procedurii de urgență, nu este necesar un termen mai scurt.

Procedura specială de dezbatere și adoptare prevede, pentru depunerea de amendamente, un termen maximal de 5 zile. Făcând aplicarea principiului *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, nu putem interpreta termenul ca fiind unul asupra căruia Birourile permanente pot interveni. La art. de mai sus, stabilirea unui termen mai scurt e permisă deoarece această posibilitate este prevăzută în mod expres, și anume în cazuri de urgență. *Per a contrario*, în alte cazuri de urgență, Regulamentul însuși reglementează termenele scurte.

B. Programul depunerii de amendamente la legile bugetelor cauzează o vătămare

I. Calcularea corectă a termenului prevăzut pentru depunerea amendamentelor

Am arătat la Secțiunea A faptul că grupurile parlamentare și parlamentarii pot depune amendamente într-un termen de maxim 5 zile, Birourile permanente neputând stabili un termen mai mic, întrucât Regulamentul activităților comune nu o permite.

Totodată, am arătat care e modalitatea de calcul a calculului potrivit Codului de procedură civilă și Regulamentelor camerelor. În speță, termenul se calculează pe zile pline, fără a se lua în calcul ziua de la care începe să curgă termenul și ziua la care se împlinește termenul, până la finalul ei. Specific pentru termenele din procedurile parlamentare este faptul că zilele lucrătoare sunt considerate doar zilele de luni până joi. Din momentul comunicării proiectelor legilor bugetelor către Parlament, joi, 07.12.2017, s-ar calcula cele 5 zile după cum urmează:

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;

08.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

09.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

10.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

11.12.2017, luni - prima zi din termen;

12.12.2017, marți - a doua zi din termen;

13.12.2017, miercuri - a treia zi din termen;

14.12.2017, joi - a patra zi din termen;

15.12.2017, vineri - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

16.12.2017, sâmbătă - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

17.12.2017, duminică - zi nelucrătoare în accepțiunea regulamentelor camerelor;

18.12.2017, luni - a cincea zi din termen;

19.12.2017, marți, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;

Prin urmare, conform Regulamentelor, termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **19.12.2017**.

O altă variantă de calcul este aceea în care nu avem în vedere distincția referitoare la zilele de lucru în cadrul Parlamentului, calculând cele 5 zile potrivit Codului de procedură civilă.

07.12.2017, joi - ziua de la care începe să curgă termenul - nu intră în calcul;
08.12.2017, vineri - prima zi din termen;
09.12.2017, sâmbătă - a doua zi din termen;
10.12.2017, duminică - a treia zi din termen;
11.12.2017, luni - a patra zi din termen;
12.12.2017, marți - a cincea zi din termen;
13.12.2017, miercuri, ora 24.00 - ziua la care se împlinește termenul;
Astfel, în varianta cea mai permisivă, termenul termenul legal până la care grupurile parlamentare și parlamentarii puteau depune amendamente era **13.12.2017**.

Observăm că, în orice variantă de calcul, termenul limită stabilit în fapt de Hotărârea BPR nr. 2703/08.12.2017 încalcă normele procedurale, fixând termenul de depunere a amendamentelor pe ziua de luni, **11.12.2017, ora 09.00**, practic nelăsând nici ziua de luni, procedural, până la finalul zilei.

II. Calendarul depunerii de amendamente încalcă principiul echilibrului puterilor în stat și al consultării

Cele 3 zile - vineri, sâmbătă, duminică - au fost insuficiente pentru a parcurge proiectele de bugete și pentru a efectua o consultare suficient de amplă cu sectorul profesionist, în speță beneficiarii liniilor de buget.

Arătăm că, pentru a convoca întâlniri cu asociațiile profesionale, specialiști și comunitățile locale pe care le reprezentăm, este necesară parcurgerea proiectelor pentru a purta o discuția informată și aplicată pe text de ambele părți. În situația de față, am reușit să luăm legătura cu o mică parte din actorii afectați, întrucât aceștia nu au putut fi contactați în afara programului de lucru, cu atât mai mult în timpul zilelor nelucrătoare (sâmbătă, duminică).

Așa cum am arătat la punctul I.3.2., parlamentarul reprezintă și circumscripția care l-a ales, dar și specialitatea, în cadrul comisiilor parlamentare. Pentru a asigura o intervenție profesionistă asupra proiectelor bugetelor, este necesară consultarea profesioniștilor care înțeleg aprofundat impactul în teren a diverselor file bugetare. Această consultare poate fi făcută în cadrul programului de lucru, așa se justifică și termenul calculat pe zile lucrătoare conform regulamentelor parlamentare. În concret, subsemnatul am fost în imposibilitate fizică de a consulta întreaga bază de date de specialiști din domeniul meu de activitate, ei la rândul lor neavând timpul suficient pentru a parcurge în integralitate proiectele de bugete.

Nu în ultimul rând, în zilele alocate în mod neregular pentru analiza proiectelor de bugete, subsemnatul am desfășurat activitate în circumscripție, având activități programate la biroul parlamentar, ceea ce ne-a limitat suplimentar capacitatea logistică de a parcurge în mod efectiv actele comunicate.

Având în vedere chiar și interpretarea cea mai permisivă a Regulamentului, am arătat că termenul acordat pentru depunerea amendamentelor sfidează scopul de analiză și însușire efectivă a legilor bugetelor avut în vedere de legiuitor.

Pentru toate motivele de mai sus, vă solicităm

1. **revocarea Hotărârii Birourilor permanente reunite nr. 2073/08.12.2017;**
2. **reluarea procedurii de stabilire a programul de dezbatere și adoptare a proiectului Legii bugetului de stat și proiectului Legii bugetului asigurărilor sociale de stat;**
3. **convocarea Birourilor permanente reunite în vederea adoptarea unei noi hotărâri de stabilire a programului de dezbatere și adoptare a proiectelor legilor bugetelor, respectând termenele minime prevăzute de Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat;**

Cu considerație,

Adrian Wiener, senator de Arad, circumscripția nr. 2
Grupul parlamentar USR

