

4/2189/04.12.2023



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI



PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
SECRETAR GENERAL

Nr. 2/3604 CP
20 23 Luna 11 Ziua 29

Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România

Telefon: (+40-21) 313.25.31 Fax: (+40-21) 312.54.80

Internet: <http://www.ccr.ro>, E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.3286A/2023

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 8871 / 29 NOV 2023

Domnului
ALFRED-ROBERT SIMONIS
PREȘEDINTELE CAMEREI DEPUTAȚILOR

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
PREȘEDINTE
Intrare Nr. 1/4426/AS
20 23 Luna 11 Ziua 29

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea prevederilor Legii privind modificarea și completarea Legii nr.73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ. (PL-x 36/2023)

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 11 decembrie 2023 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 13 decembrie 2023.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE..

MARIAN ENACHE
PREȘEDINTE
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

ROMÂNIA



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 3264/2023

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ

NR. 8821 / 28 NOV 2023

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 2023

Domnului MARIAN ENACHE

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

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

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

Legii privind modificarea și completarea Legii nr. 73/1993

pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ

La data de 13 noiembrie 2023, Parlamentul a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ (PL-x nr. 36/2023).

Legea are ca obiect de reglementare stabilirea duratei de 5 ani pentru mandatul președintelui Consiliului Legislativ și pentru președinții de secție, mandat care poate fi reînnoit o singură dată, introducerea unor dispoziții referitoare la dezvoltarea carierei personalului de altă specialitate decât cea juridică, modificarea unor

proceduri și atribuții ale Consiliului Legislativ, restructurarea departamentelor din cadrul Consiliului Legislativ, precum și armonizarea unor norme juridice cu legislația cadru aplicabilă.

Prin procedura de adoptare și prin conținutul normativ, considerăm că legea supusă controlului de constituționalitate contravine dispozițiilor art. 1 alin. (5), art. 61 alin. (2) din Constituție, cu referire la art. 75 alin. (1), (3), (4) și (5), prin raportare la art. 73 alin. (3) lit. j), art. 79, precum și dispozițiilor art. 137 alin. (1) din Constituție, pentru motivele expuse în cele ce urmează.

I. Motive de neconstituționalitate extrinsecă

Legea supusă controlului de constituționalitate cuprinde atât dispoziții care vizează organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, cât și dispoziții care vizează statutul personalului acestei instituții, inclusiv funcționari publici, aspect ce atrage incidența prevederilor constituționale ale art. 79 alin. (2) referitoare la rolul Consiliului Legislativ și a celor ale art. 73 alin. (3) lit. j) referitoare la încadrarea reglementării statutului funcționarilor publici în domeniile stabilite de legiuitorul constituant ca aparținând legii organice.

Calificarea inițială a legii ce urmează să fie adoptată ca lege organică sau ordinară are influență asupra procesului legislativ, determinând parcursul proiectului de lege sau al propunerii legislative (Decizia nr. 89/2017, Decizia nr. 537/2018, par. 45, Decizia nr. 772/2020, par. 55). De asemenea, în funcție de materia reglementată, în aplicarea principiului bicameralismului funcțional, competența Camerelor este diferită, potrivit regulilor stabilite de art. 75 alin. (1) din Constituție.

Astfel, în cazul prevederilor care vizează organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, autoritate constituțională prevăzută de art. 79 din Legea fundamentală, Camera Deputaților este primă Cameră sesizată, Senatul fiind Cameră decizională, în conformitate cu dispozițiile art. 75 alin. (1) teza I din Constituție. Pe de altă parte, în cazul reglementărilor referitoare la statutul funcționarilor publici, în conformitate cu dispozițiile art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, Senatul este primă Cameră sesizată, Camera Deputaților fiind Cameră decizională, potrivit regulii stabilite de art. 75 alin. (1) teza finală din Constituție.

Potrivit reglementărilor legii criticate, dispozițiile art. I pct. 2 - 9 se referă la organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, în timp ce dispozițiile art. I pct. 10-17 privesc condițiile de numire, regimul incompatibilităților, regimul răspunderii disciplinare, iar dispozițiile art. I pct. 18, stabilind aplicarea în mod corespunzător a normelor din Legea nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar, privesc statutul personalului din cadrul Consiliului Legislativ, inclusiv a funcționarilor publici care își desfășoară activitatea în cadrul acestei autorități constituționale.

În cazul unor legi complexe, care cuprind reglementări ce impun o ordine diferită de sesizare a Camerelor, în jurisprudența sa recentă, Curtea Constituțională a reținut că *„în virtutea autonomiei regulamentare de care se bucură, Parlamentul poate stabili, în atari condiții, ordinea de sesizare a Camerelor, cu condiția ulterioară ca în cazul în care Camera decizională astfel stabilită aduce modificări materiei care intră în sfera de competență decizională a primei Camere, atunci va avea obligația reîntoarcerii legii numai pentru prevederea respectivă către prima Cameră, care va decide definitiv în procedură de urgență”* (Decizia nr. 467/2023, par. 94).

Art. 75 din Constituție reglementează principiul bicameralismului funcțional, introdus prin revizuirea Constituției din anul 2003. Astfel, normele de la art. 75 stabilesc competențe de legiferare pentru cele două Camere, fiecare având calitatea de Cameră de reflecție sau de Cameră decizională, în funcție de domeniul de reglementare. Așa cum a reținut Curtea Constituțională în jurisprudența sa *„Întrucât criteriile de partajare a competențelor celor două Camere, precum și modalitatea de soluționare a unor eventuale conflicte de competențe sunt expres prevăzute în Legea fundamentală, [...] fiecare Cameră a Parlamentului este obligată să aplice întocmai dispozițiile art. 75 din Constituție”* (Decizia nr. 747/2015, par. 33).

În cazul de față, propunerea legislativă a fost înregistrată la Camera Deputaților, fiind prezentată în Biroul Permanent al Camerei Deputaților în data de 8 februarie 2023 și înregistrată cu numărul PL-x nr. 36/2023. Ulterior transmiterii pentru obținerea avizelor cerute de lege și a solicitării fișei financiare de la Guvern, Consiliul Legislativ a transmis în data de 14 februarie 2023 avizul cu privire la propunerea legislativă, iar în data de 20 februarie 2023 a fost primit și avizul Consiliului Economic și Social.

În avizul nr. 2/1446 din data de 14 februarie 2023 transmis de Consiliul Legislativ se arată la pct. 2 faptul că sunt incidente atât prevederile art. 79 alin. (2), cât și cele ale art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție și se precizează că: *„în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Camera Deputaților pentru dispozițiile circumscrise domeniului prevăzut la art. 79 alin. (2) și Senatul pentru dispozițiile circumscrise domeniului prevăzut la art. 73 alin. (3) lit. j)”. În continuare, avizul menționează faptul că „devin incidente prevederile art. 75 alin. (4) și (5) din Legea fundamentală, referitoare la întoarcerea legii.”*

În urma avizării și primirii raportului favorabil de la comisia de fond, Comisia juridică, de disciplină și imunități, propunerea legislativă a fost înscrisă pe ordinea de zi a Camerei Deputaților și a fost supusă votului final al plenului acesteia în data 12 aprilie 2023, rezultatul votului fiind de 120 de voturi pentru, 69 de voturi contra și 62 de abțineri din cei 251 de deputați prezenți, nefiind întrunită majoritatea necesară adoptării unei legi organice, minim 166 de voturi pentru din numărul total al celor 330 de deputați.

Potrivit stenogramei ședinței din data de 12 aprilie 2023 a plenului Camerei Deputaților: *„Cu 120 de voturi pentru, 69 contra și 62 de abțineri, propunerea legislativă nu a întrunit numărul necesar de voturi. Se va întoarce la comisii.”*, iar potrivit mențiunii din fișa legii, votul final de adoptare a fost realizat fără *„majoritate calificată a unei legi organice”*, propunerea legislativă fiind transmisă Senatului în data de 12 aprilie 2023.

Potrivit fișei legii de la Senat, propunerea legislativă a fost transmisă de către Camera Deputaților, în adresa din data de 12 aprilie 2023 menționându-se expres că propunerea legislativă a fost supusă votului potrivit art. 76 alin. (1) din Constituția României și nu a întrunit numărul necesar de voturi pentru a fi adoptată. Propunerea legislativă a fost înregistrată la Senat în data de 13 aprilie 2023 cu numărul B235, iar în data de 18 aprilie 2023 cu numărul L208, în fișa legii fiind realizată mențiunea *„Senatul este Cameră decizională”*.

În data de 6 noiembrie 2023, după primirea avizelor de la comisiile avizatoare și raportului de la comisia de fond, propunerea legislativă a fost înscrisă pe ordinea de zi a Senatului și a fost adoptată cu 83 de voturi pentru, 24 împotriva și 0 abțineri,

fiind întrunită majoritatea necesară adoptării unei legi organice, de cel puțin jumătate plus unu din numărul total al celor 136 de senatori.

Potrivit art. 133 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaților „*Legile organice și hotărârile privind Regulamentul Camerei Deputaților se adoptă cu votul majorității deputaților*”, iar potrivit art. 136 și art. 137 din același regulament, „*art. 136. - Proiectele de legi și propunerile legislative respinse de Camera Deputaților în calitate de Cameră decizională nu pot fi readuse în discuția acesteia în cursul aceleiași sesiuni, cu excepția cazurilor prevăzute la art. 104. art. 137. - (1) Proiectele de legi și propunerile legislative adoptate sau respinse de Camera Deputaților ca primă Cameră sesizată se semnează de președintele acesteia. (2) Proiectele de legi și propunerile legislative adoptate sau respinse de Camera Deputaților ca primă Cameră sesizată se înaintează Senatului, în calitate de Cameră decizională, cu menționarea prevederilor care țin de competența decizională a Camerei Deputaților, dacă este cazul. Guvernul va fi înștiințat despre aceasta*”.

Potrivit art. 75 alin. (4) din Constituție, în ceea ce privește naveta parlamentară: „*În cazul în care prima Cameră sesizată adoptă o prevedere care, potrivit alineatului (1), intră în competența sa decizională, prevederea este definitiv adoptată dacă și cea de-a doua Cameră este de acord. În caz contrar, numai pentru prevederea respectivă, legea se întoarce la prima Cameră sesizată, care va decide definitiv în procedură de urgență*”, iar potrivit alin. (5) al aceluiași articol: „*Dispozițiile alineatului (4) referitoare la întoarcerea legii se aplică în mod corespunzător și în cazul în care Camera decizională adoptă o prevedere pentru care competența decizională aparține primei Camere*”.

Cu privire la procedura adoptării legii supuse controlului de constituționalitate, se remarcă faptul că prima Cameră sesizată, Camera Deputaților, nu a considerat legea respinsă și nu a făcut această mențiune expresă a soluției primei Camere sesizate, ci doar a menționat faptul că propunerea legislativă nu a întrunit numărul necesar de voturi, nefiind întrunită majoritatea necesară adoptării unei legi organice.

Ulterior, a trimis legea Senatului, care a adoptat-o în calitate de Cameră decizională cu majoritate absolută, Senatul fiind cameră decizională în privința acelor dispoziții ale legii referitoare la organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ (art. I pct. 2-9 din legea criticată). Cu toate acestea, în privința prevederilor referitoare la statutul personalului Consiliului Legislativ (art. I pct. 10-18 din legea

criticată), pentru care Camera Deputaților era Cameră decizională, legea nu a mai fost trimisă Camerei Deputaților pentru ca aceasta să se pronunțe asupra lor, contrar dispozițiilor de competență a Camerelor Parlamentului în materie de legiferare stabilite la art. 75 alin. (5) din Constituție.

În privința prevederilor referitoare la statutul personalului Consiliului Legislativ (art. I pct. 10-18 din legea criticată), Camera Deputaților a avut ocazia de a se pronunța asupra soluției legislative ca primă Cameră sesizată, soluție care intra însă în competența sa decizională. Dacă ar fi adoptat legea, prevederea respectivă era definitiv adoptată dacă și Senatul era de acord. Însă, Camera Deputaților nu a adoptat legea, astfel încât, în condițiile adoptării ei doar de către Senat, ea trebuia întoarsă Camerei Deputaților, pentru ca aceasta să decidă definitiv.

În plus, la Senat au fost introduse și alte dispoziții ce intrau tot în competența decizională a Camerei Deputaților, respectiv cele prevăzute la art. I pct. 11 din legea criticată, cu referire la art. 18³ alin. (1) și (5) din Legea nr. 73/1993 nou introduse. Și cu privire la acestea era necesar să decidă definitiv Camera Deputaților. Or, neprocedându-se în acest fel, Senatul s-a erijat în Cameră decizională, cu nesocotirea competenței celeilalte Camere, încălcând prevederile art. 75 alin. (1) și alin. (5) coroborate cu cele ale art. 73 alin. (3) din Constituție, similar celor reținute de Curtea Constituțională în Decizia nr. 747/2015 par. 32.

Într-o atare situație, adoptarea prevederilor referitoare la statutul personalului Consiliului Legislativ, pentru care se aplică în mod corespunzător dispozițiile Legii nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar, un statut special al unei categorii de funcționari publici, prevederi ce includ regimul incompatibilităților, condițiile de vechime, aspecte care vizează nașterea, modificarea sau stingerea raportului de serviciu, drepturile și obligațiile aplicabile din Legea nr. 7/2006, este rezultatul adoptării acestora într-o singură Cameră, fiind încălcat principiul bicameralismului prevăzut de art. 61 alin. (2) din Constituție, cu referire la art. 75 alin. (1), (3), (4) și (5) care configurează bicameralismul funcțional.

II. Motive de neconstituționalitate intrinsecă

1. Încălcarea art. 1 alin. (5) și art. 79 din Constituție

Prin art. I pct. 1 din legea supusă controlului de constituționalitate, art. 2 alin. (1) literele e), i) și j) se abrogă. Potrivit art. 2 lit. e) din Legea nr. 73/1993, printre atribuțiile Consiliului Legislativ se numără cea de a examina *„conformitatea legislației cu prevederile și principiile Constituției și sesizează birourile permanente ale Camerelor Parlamentului și, după caz, Guvernul asupra cazurilor de neconstituționalitate constatate; prezintă, în cel mult 12 luni de la înființare, propuneri pentru punerea de acord a legislației anterioare Constituției cu prevederile și principiile acesteia”*.

Potrivit expunerii de motive, *„norma prevăzută la lit. e) trebuie eliminată întrucât a reprezentat o dispoziție tranzitorie, în aplicarea art. 154 alin. (2) din Constituție, dar care a ieșit din vigoare la 12 luni de la înființarea Consiliului Legislativ. Pe de altă parte, această atribuție, așa numita asanare legislativă, nu se mai justifică în condițiile în care Consiliul Legislativ analizează conformitatea cu legislația în vigoare și cu prevederile Constituției a proiectelor de acte normative, așadar chiar înainte ca aceste dispoziții să intre în fondul activ al legislației, prin intermediul activităților de avizare legislativă, respectiv de elaborare a studiilor pentru sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației”*.

Dacă teza a II-a a art. 2 lit. e) a reprezentat o normă tranzitorie, conform celor menționate în expunerea de motive, prima teză a atribuției prevăzute la lit. e) a art. 2 din Legea nr. 73/1993 reprezintă o atribuție distinctă a Consiliului Legislativ, una diferită de atribuțiile referitoare la asanarea legislației, adică de sistematizare și unificare a acesteia.

Examinarea conformității legislației cu prevederile și principiile Constituției și sesizarea birourilor permanente ale Camerelor Parlamentului și, după caz, a Guvernului asupra cazurilor de neconstituționalitate constatate reprezintă o garanție juridică a supremației Constituției, principiu constituțional prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție, o garanție generală referitoare la controlul general al aplicării Constituției, la nivelul întregului sistem normativ. Potrivit acestei garanții,

întreaga activitate statală este determinată și organizată de Constituție, motiv pentru care toate autoritățile statale trebuie să își desfășoare activitatea în conformitate cu Legea fundamentală și în limitele stabilite prin aceasta.

O astfel de atribuție a Consiliului Legislativ, autoritate constituțională și organ consultativ al Parlamentului cu rol de avizare a proiectelor de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații reprezintă o parte din sistemul complex și eficient de control al aplicării Constituției, organizat chiar de Legea fundamentală. De altfel, această atribuție se reflectă și în organigrama Consiliului Legislativ care cuprinde, în cadrul Secției de drept public, Sectorul de legislație privind autoritățile publice și de analiză constituțională.

Eliminarea acestei atribuții echivalează, de fapt, cu eliminarea unei garanții a supremației Constituției, fiind contrară dispozițiilor constituționale ale art. 1 alin. (5) și art. 79. Mai mult, o astfel de intervenție și eliminare a acestei atribuții a Consiliului Legislativ conduce și la imposibilitatea acestuia de a aduce în atenția Parlamentului și Guvernului, în activitatea de avizare a proiectelor de acte normative, eventualele aspectele de neconstituționalitate pe care le prezintă acele proiecte supuse avizării, misiunea constituțională a Consiliului Legislativ fiind tocmai aceea de a contribui, și în calitate de autoritate avizatoare, la o mai bună legiferare, realizată în conformitate cu principiile și dispozițiile Legii fundamentale.

2. Încălcarea art. 1 alin. (5), cu afectarea rolului constituțional al Consiliului Legislativ prevăzut de art. 79 din Constituție

2.1. La art. I pct. 6 din legea criticată, se modifică art. 13 alin. (1) din Legea nr. 73/1993, potrivit căruia: „*Propunerile legislative făcute de deputați sau de senatori se înaintează Consiliului Legislativ, spre avizare, de către secretarul general al Camerei în care au fost depuse, în termen de 15 zile lucrătoare, iar proiectele de lege inițiate de Guvern sau proiectele de ordonanțe ori de hotărâri cu caracter normativ ale Guvernului, de secretarul general al acestuia*”.

Astfel, prin intervenția asupra alin. (1) al art. 13 din Legea nr. 73/1993 se prevede un termen de 15 zile lucrătoare, în interiorul căruia propunerile legislative ale deputaților sau senatorilor pot fi transmise spre avizare către Consiliul Legislativ,

de către secretarul Camerei în care au fost depuse, fără însă a se stabili momentul de la care începe să curgă acest termen. Din această perspectivă, norma este neclară oferind posibilitatea mai multor interpretări ale momentului de la care ar începe să curgă termenul de 15 zile lucrătoare, respectiv momentul înregistrării la Camera la care au fost depuse, momentul prezentării în Biroul permanent al camerei respective, momentul transmiterii spre avizare și pentru raport la comisiile parlamentare sau momentul primirii avizelor și raportului comisiilor cu amendamente admise.

Totodată, deși norma criticată în cele două teze ale sale pare a conține, în principal, dispoziții referitoare la competența sesizării Consiliului Legislativ, atât în ipoteza exercitării inițiativelor legislative ale senatorilor și deputaților, cât și în ipoteza exercitării inițiativei legislative a Guvernului, atașarea unui termen normei de competență, în modalitatea în care norma este redactată, generează neclaritate în ceea ce privește termenul în care secretarul general al Guvernului își poate exercita această competență.

Astfel, este neclar dacă termenul de 15 zile lucrătoare se aplică ambelor teze sau, în ceea ce privește termenul în care secretarul general al Guvernului trebuie să își exercite această atribuție, norma criticată nu reprezintă o abrogare ulterioară implicită a unor norme preexistente și, pe cale de consecință, rămân incidente termenele fixate prin art. 24 din Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării din 10.05.2009, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 561/2009.

În același timp, având în vedere caracterul incomplet al normei, care nu prevede un termen de supunere spre avizare a proiectelor de acte normative ce urmează a fi adoptate de Guvern, era necesar ca termenele care implică sesizarea Consiliului Legislativ să fie prevăzute la nivelul unor acte cu forță juridică primară.

2.2. La art. I pct. 11 din legea criticată, după art. 18 din Legea nr. 73/1993, se introduc patru noi articole art. 18¹ -18⁴ . La art. 18³ alin. (4) se prevede că: „*Pentru funcțiile de șef serviciu, șef birou și consilier este necesară o vechime de cel puțin 5 ani în specialitatea funcției. Pentru funcția de expert este necesară o vechime de cel puțin 3 ani în specialitatea funcției, iar pentru funcția de consultant nu este necesară vechime în specialitate*”. Această dispoziție nu este corelată cu dispozițiile

Capitolului III al Legii nr. 296/2023 privind unele măsuri fiscal-bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung care, la art. XVIII prevede că: „Începând cu data de 1 noiembrie 2023 prevederile art. 63 alin. (1), art. 390 alin. (1) lit. h) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, precum și pct. 8 de la lit. B de la pct. I din anexa nr. 5 la același act normativ se abrogă. (2) Personalul încadrat în funcția publică de șef birou beneficiază de toate drepturile legale odată cu eliberarea din funcția publică, inclusiv prin ocuparea, în condițiile legii, a unei funcții publice de conducere ierarhic superioare corespunzătoare vechimii, studiilor de specialitate sau a unei funcții publice de execuție vacante corespunzătoare vechimii, studiilor de specialitate de comun acord cu conducerea entității publice din care face parte. Dacă nu există o funcție publică vacantă corespunzătoare, postul ocupat de acesta se transformă în funcție publică de execuție care corespunde studiilor de specialitate și vechimii în specialitatea funcționarului public de conducere, de regulă, la nivelul structurii de organizare din care a făcut parte acesta. Funcția publică de conducere de șef birou poate fi transformată într-o funcție publică de conducere superioară cu încadrarea în normativul de personal și procentul de funcții de conducere prevăzute de prezenta lege și personalul cu funcție publică de șef birou o poate ocupa cu acordul acestuia, dacă personalul care a deținut funcția publică de șef birou îndeplinește condițiile de vechime, experiență și studii de specialitate prevăzute de lege pentru acea funcție publică de conducere. (3) Odată cu desființarea funcției publice de șef birou se desființează și structurile organizatorice care funcționează ca birouri. Personalul angajat în cadrul acestor structuri de birouri își păstrează drepturile salariale în vigoare la data desființării structurilor organizatorice de birouri și este preluat în alte structuri organizatorice odată cu aprobarea noilor organigrame. (4) Persoana care ocupă funcția publică de șef birou se menține în această funcție până la aprobarea noilor organigrame, state de funcții, regulamente de organizare și funcționare, păstrându-și drepturile salariale în vigoare la data intrării în vigoare a prezentei legi. Personalul încadrat în cadrul biroului exercită atribuțiile prevăzute în fișa postului și în regulamentul de organizare și funcționare până la data aprobării noilor organigrame. (5) Prevederile alin. (2) se aplică și structurilor teritoriale organizate ca birouri/servicii care beneficiază de autonomie funcțională, prin care se desfășoară activități de uz și interes public la nivel teritorial, și se află în coordonarea/ subordonarea/autoritatea unui ordonator de credite, prin reorganizarea acestora ca servicii teritoriale având normativul de

personal, prin excepție de la prevederile art. XX alin. (2), aprobat prin memorandum aprobat în Guvernul României, la propunerea ordonatorilor principali de credite, fără ca reorganizarea să conducă la creșterea cheltuielilor de personal la nivelul ordonatorului de credite în subordinea/coordonarea/autoritatea căruia se află acestea. (6) Măsurile privind reorganizarea structurilor funcționale ca urmare a aplicării prevederilor prezentului articol, inclusiv organigramele, statele de funcții, regulamentele de organizare și funcționare se aprobă, în condițiile legii, până la data de 31 decembrie 2023.” Totodată, potrivit art. LXXVI alin. (4) din același act normativ: „Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Avocatul Poporului, Administrația Prezidențială, Autoritatea Electorală Permanentă, Consiliul Economic și Social, Consiliul Legislativ nu aplică prevederile din capitolul III - Măsuri pentru disciplina economico-financiară, cu excepția art. XXIV, XXVI și XXVII”.

Așadar, Consiliul Legislativ nu este obligat să elibereze personalul din funcția publică de șef birou și nici să desființeze funcția publică de șef birou ori structurile organizatorice care funcționează ca birouri. Cu toate acestea, ca soluție legislativă nouă, ulterioară celei stabilite prin Legea nr. 296/2023 adoptată prin angajarea răspunderii Guvernului, introducerea cerinței vechimii de 5 ani în specialitatea funcției pentru ocuparea funcției de șef birou lipsește norma de claritate și previzibilitate. Astfel, dispoziția criticată permite atât interpretarea potrivit căreia la nivelul Consiliului Legislativ este permisă înființarea de noi astfel de funcții, dar și interpretarea potrivit căreia noua cerință ar fi incidentă doar pentru persoanele care ar dori să ocupe funcțiile existente în eventualitatea vacanțării acestora.

De asemenea, în ceea ce privește personalul care în prezent ocupă aceste funcții, nu este clar dacă cerința vechimii de cel puțin 5 ani în specialitatea funcției este sau nu aplicabilă, legea dedusă controlului de constituționalitate neprevăzând soluții legislative pentru situația acestora, în cazul în care prin noua reglementare ar fi afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, și care ar fi menținute chiar și după modificarea regulamentului de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, în sensul normelor tranzitorii prevăzute la art. II din legea criticată.

Dintr-o altă perspectivă, menționăm că prin intervențiile aduse la art. I pct. 5 cu referire la art. 11 din Legea nr. 73/1993, pct. 10 cu referire la art. 18, pct. 12 cu

referire la art. 19 și pct. 13 cu referire la art. 20 din Legea nr. 73/1993 reiese faptul că intenția legiuitorului a fost cea a eliminării funcției de consilier din categoria funcțiilor specifice Consiliului Legislativ. Cu toate acestea, art. 18³ alin. (4) enumeră această funcție alături de funcția de șef birou în privința condițiilor de vechime, aspect ce vine în contradicție cu intervențiile anterior menționate. O astfel de contradicție determină o lipsă de previzibilitate și claritate a legii și contravine standardelor art. 1 alin. (5) din Constituție, în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii, așa cum acestea au fost dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale.

La același pct. 11 al art. I din legea criticată, art. 18⁴ alin. (2) nou introdus în Legea nr. 73/1993 stabilește următoarele: „*Concursul sau examenul constă în 3 probe, respectiv selecția dosarelor, proba scrisă și interviul. În funcție de specificul funcției, concursul poate să cuprindă și probe suplimentare eliminatorii*”.

Sintagma „*în funcție de specificul funcției, concursul poate să cuprindă și probe suplimentare eliminatorii*”, prin generalitatea sa, este incompatibilă cu cerințele reglementării statutului funcționarului public, în general, și ale statutului funcționarului public parlamentar, în special, cerințe dezvoltate printr-o jurisprudență constantă de către instanța constituțională, atât în ceea ce privește calitatea, cât și caracterul legii.

Această dispoziție este neclară, imprecisă, fiind lipsită de orice criteriu și competență pentru stabilirea unor probe suplimentare. O astfel de manieră de reglementare lasă loc arbitrarului, cu încălcarea standardelor de calitate a normei, contrar principiului legalității consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție. Prin Decizia nr. 106/2014 instanța constituțională a stabilit că, și în situația în care textele constituționale indicate nu stabilesc în mod expres exigențe privitoare la calitatea legislației, realizând interpretarea lor în concordanță cu prevederile Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, o serie de criterii trebuie respectate în activitatea de legiferare, respectiv „*precizie, previzibilitate și predictibilitate pentru ca subiectul de drept vizat să își poată conforma conduita, astfel încât să evite consecințele nerespectării lor*”. Totodată, în jurisprudența sa, instanța constituțională a statuat că, în esență, cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cerința preciziei se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, iar cea a previzibilității legii are în vedere scopul și consecințele pe care le antrenează (Decizia nr. 183/2014).

De asemenea, în dezvoltarea acestor cerințe, prin Decizia nr. 51/2016, Curtea Constituțională a mai reținut că aceasta: *„pune, în mod esențial, accentul pe respectarea exigențelor de calitate a legislației interne, legislație care, pentru a fi compatibilă cu principiul preeminenței dreptului, trebuie să îndeplinească cerințele de accesibilitate (normele care guvernează materia interceptării comunicațiilor trebuie reglementate la nivel de lege), claritate (normele trebuie să aibă o redactare fluentă și inteligibilă, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce, într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie), precizie și previzibilitate (lex certa, norma trebuie să fie redactată clar și precis, astfel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita și să fie capabilă să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat). Aceste exigențe trebuie să fie inerente oricărui act normativ”*.

În plus, potrivit art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative: *„forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor”*, iar, potrivit art. 36 alin. (1) din același act normativ, *„actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie”*.

Norma criticată contravine nu doar art. 1 alin. (5), ci și art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, dat fiind că aspectele esențiale privind nașterea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici - inclusiv nașterea raporturilor de serviciu a personalului din cadrul Consiliului Legislativ căruia i se vor aplica dispozițiile Legii nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar - trebuie să fie reglementate la nivelul legii organice, o eventuală *„probă suplimentară eliminatorie”* ca etapă distinctă a concursului sau examenului reprezentând un aspect esențial ce nu poate fi lăsat la latitudinea unei reglementări ordinare și, cu atât mai puțin, a uneia infralegale. Dintr-o altă perspectivă, norma care permite stabilirea unor probe suplimentare fără criterii prevăzute de lege, printr-un act administrativ, poate genera o aplicare arbitrară, lipsită de transparență și poate crea premisele instituirii unor tratamente diferențiate, contrar art. 16 alin. (1) și (2) din Constituție.

Prin Decizia nr. 317/2019, par. 22, instanța constituțională a statuat că: „22. În acest context Curtea amintește că, referindu-se la statutul polițistului, prin Decizia nr. 392 din 2 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 667 din 11 septembrie 2014, paragraful 17, prin Decizia nr. 637 din 13 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 906 din 8 decembrie 2015, paragraful 24, sau prin Decizia nr. 172 din 24 martie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 315 din 25 aprilie 2016, paragraful 17, a statuat că polițistul este funcționar public civil, cu statut special, potrivit art. 1 alin. (1) din Legea nr. 360/2002, și că, în conformitate cu art. 2 alin. (1) din aceeași lege, polițistul este investit cu exercițiul autorității publice. În considerarea acestor prevederi legale, statutul său juridic cunoaște elemente derogatorii de la dispozițiile generale care reglementează raporturile de muncă, respectiv Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 345 din 18 mai 2011, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, polițistul este subiect al unui raport de serviciu, raport care ia naștere, se execută și încetează în condiții speciale. De aceea, aspectele esențiale ce vizează cele trei elemente ale raporturilor de serviciu se referă în mod intrinsec la statutul polițistului, statut care este reglementat prin lege organică, potrivit art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, respectiv Legea nr. 360/2002”.

2.3. La art. I pct. 16 din legea supusă controlului de constituționalitate, cu referire la art. 23 alin. (3) din Legea nr. 73/1993 se prevede că: „Funcționarii publici din cadrul Consiliului sunt cercetați, pentru abaterile disciplinare săvârșite, de Comisia de disciplină a Consiliului Legislativ, iar sancțiunile se aplică de președintele Consiliului Legislativ, în condițiile legii”.

Sintagma „în condițiile legii” din cuprinsul noului art. 23 alin. (3) din Legea nr. 73/1993 este însă una neclară, lipsind norma de previzibilitate. Astfel, noua soluție legislativă stabilește la art. I pct. 18 cu referire la art. 25 din Legea nr. 73/1993 că: „Prevederile Legii nr. 7/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, se aplică în mod corespunzător personalului Consiliului Legislativ - organ consultativ de specialitate al Parlamentului - și membrilor acestuia”. Potrivit art. 97 din Legea nr. 7/2006: „Prezenta lege se completează în mod corespunzător cu prevederile Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu cele ale Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, republicată, cu cele ale

Legii nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu orice alte dispoziții legale, în măsura în care nu contravin prezentei legi”.

Or, prevederile Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor cu care dispozițiile Legii nr. 7/2006 se întregesc în materie disciplinară, sunt în prezent abrogate prin dispozițiile art. 597 alin. (2) lit. b) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ. În prezent, regimul general al răspunderii disciplinare a funcționarilor publici este prevăzut de Codul administrativ, iar Legea nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar cuprinde norme cu caracter special referitoare la răspunderea disciplinară și nu mai conține trimiteri exprese la regimul general al răspunderii disciplinare al funcționarilor publici. În aceste condiții, sunt neclare normele aplicabile, care este sensul sintagmei „*în condițiile legii*” din cuprinsul noului art. 23 alin. (3) din Legea nr. 73/1993, respectiv în ce măsură normele speciale aplicabile funcționarilor publici parlamentari și, implicit personalului Consiliului Legislativ, dar și Comisiei de disciplină a Consiliului Legislativ, se completează cu dispozițiile din Codul administrativ (inclusiv cu cele ale Anexei 7 ce stabilește *Normele privind modul de constituire, organizare și funcționare a comisiilor de disciplină, precum și componența, atribuțiile, modul de sesizare și procedura disciplinară*), în lipsa unei mențiuni exprese în legea criticată.

Față de cele de mai sus rezultă, așadar, că sintagma folosită, precum și lipsa de previzibilitate a normei criticate, sunt susceptibile a crea confuzie asupra legii aplicabile nu numai în privința sancțiunii ce poate fi aplicată de președintele Consiliului Legislativ, ci chiar a procedurii aplicabile în materie disciplinară personalului Consiliului, precum și regulilor după care ar urma să se constituie, să se organizeze și să funcționeze Comisia de disciplină a Consiliului Legislativ, la care face referire art. 23 alin. (3) din Legea nr. 73/1993.

2.4. La art. I pct. 18 din legea supusă controlului de constituționalitate, cu referire la art. 25 din Legea nr. 73/1993 se stabilește că: „*Prevederile Legii nr. 7/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, se aplică în mod corespunzător personalului Consiliului Legislativ - organ consultativ de specialitate al Parlamentului - și membrilor acestuia*”.

Prin această dispoziție, dar și prin intervențiile aduse prin legea supusă controlului de constituționalitate și păstrarea unor dispoziții din Legea nr. 73/1993 referitoare la personalul Consiliului Legislativ, este creat un regim juridic neclar al acestuia. Astfel, în unele privințe, inclusiv în privința instituirii unor pensii de serviciu, se urmărește asimilarea statutului acestuia cu statutul funcționarilor publici parlamentari în vreme ce, referitor la alte aspecte, subzistă norme speciale prevăzute în Legea nr. 73/1993, iar aplicabilitatea dispozițiilor generale din Codul administrativ referitoare la categoria funcționarilor publici, în general, rămâne neclară, aspect ce contravine art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, cu afectarea rolului constituțional al Consiliului Legislativ.

Caracterul incoerent al dispozițiilor legii criticate și trimiterea la aplicarea „*în mod corespunzător*” a Legii nr. 7/2006 creează confuzie și dat fiind că Legea nr. 73/1993 cuprinde dispoziții referitoare la funcții de demnitate publică, funcționari publici, personal contractual, nefiind stabilite dispozițiile care se aplică fiecărei categorii în parte.

În absența acestor clarificări, soluția legislativă nu este corelată nici cu normele de la art. I pct. 10 și 12, în care se regăsesc referiri atât la demnitari, cât și la funcționari publici și personal contractual și nici cu prevederile Legii nr. 7/2006 care are în vedere funcționarii publici parlamentari și, prin extensie parțială sau asimilare, personalul contractual, fără a se referi, însă, la funcțiile de demnitate publică.

Simpla utilizare a sintagmei „*se aplică în mod corespunzător*” reprezintă o preluare ca atare a art. 94 alin. (2) din Legea nr. 7/2006, paralelism expres interzis de art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative și nu clarifică, fără echivoc, intenția legiuitorului cu privire la acordarea de drepturi și, corelativ, stabilirea de obligații în raport cu aplicarea statutului funcționarului parlamentar.

3. Încălcarea art. 1 alin. (5) prin raportare la art. 137 alin. (1) din Constituție

Potrivit art. I pct. 19 din legea criticată, greșit numerotat ca pct. 18, la art. 27 după alin. (2), se introduce un nou alineat, alin. (3) cu următorul cuprins: „(3) *Normativele de cheltuieli referitoare la acțiunile de protocol și dotarea cu*

autoturisme se stabilesc prin ordin al președintelui Consiliului Legislativ, cu încadrarea în bugetul propriu aprobat cu această destinație”.

Normativele de cheltuieli pentru instituțiile publice și autoritățile publice privind acțiunile de protocol și dotarea cu autoturisme sunt stabilite de Ordonanța Guvernului nr. 80/2001 privind stabilirea unor normative de cheltuieli pentru autoritățile administrației publice și instituțiile publice. Acest act normativ stabilește regulile aplicabile tuturor autorităților și instituțiilor publice, indiferent de sistemul de finanțare și de subordonare, inclusiv activităților finanțate integral din venituri proprii, înființate pe lângă instituțiile publice, în acord cu regulile constituționale prevăzute de art. 137 alin. (1) privind întrebuințarea resurselor financiare ale statului și instituțiilor publice.

Astfel, potrivit art. 137 alin. (1) din Constituție: *„Formarea, administrarea, întrebuințarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege”.*

Sintagma *„sunt reglementate prin lege”* trebuie interpretată în sensul în care aceasta nu se referă doar la lege ca act al Parlamentului, ci include și actele normative cu valoare de lege – ordonanțe și ordonanțe de urgență ale Guvernului, similar raționamentului Curții Constituționale exprimat prin Decizia nr. 5/1992, referitor la sintagma *„se stabilesc numai prin lege”* folosită de art. 139 alin. (1) din Constituție referitor la impozite, taxe și alte contribuții, rațiunea fiind identică.

Alin. (1) al art. 137 din Constituție consacră atât principiul legalității în materia finanțelor publice, cât și structura tripartită formală a bugetelor publice (stat, unități administrativ-teritoriale și instituții publice). Totodată, enumerând etapele care descriu și delimitează sfera activității financiare publice, respectiv formarea, administrarea, întrebuințarea și controlul resurselor financiare, legiuitorul constituant a urmărit supunerea lor principiului legalității. Între acestea, întrebuințarea resurselor financiare publice include, printre altele și efectuarea cheltuielilor publice, inclusiv angajarea acestora prin emiterea sau încheierea de acte juridice (angajamente legale voluntare).

Or, câtă vreme art. 1 din O.G. nr. 80/2001 limitează expres și explicit reglementarea prin normative proprii, instituirea unor reguli prin legea criticată, care derogă implicit de la norma generală, încalcă normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000 și creează un regim distinct, diferit de standardele

reglementate pentru întregul sistem public. Potrivit art. 63 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative: *„Pentru instituirea unei norme derogatorii se va folosi formula ”prin derogare de la...”, urmată de menționarea reglementării de la care se derogă. Derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază”*.

Subliniem că prin Decizia nr. 633/2015, Curtea Constituțională a reținut că: *„veniturile publice și sursa lor, cheltuielile publice și destinația lor, precum și corelațiile dintre acestea reprezintă esența finanțelor publice”*, iar caracterul echivoc al normei criticate și lipsa exactității soluției legislative alese prin raportare la corelarea cu reglementarea existentă în materia normativelor de cheltuieli este de natură să contravină art. 1 alin. (5) prin raportare la art. 137 alin. (1) din Constituție.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea privind modificarea și completarea Legii nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ este neconstituțională.

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS - WERNER IOHANNIS