

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarele nr.167A/2020 și nr.168 A/2020

DECIZIA nr.153
din 6 mai 2020

asupra obiecțiilor de neconstituționalitate a
Legii privind abrogarea unor prevederi referitoare la pensiile de serviciu și
indemnizațiile pentru limită de vârstă, precum și pentru reglementarea unor
măsuri în domeniul pensiilor ocupaționale

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

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind abrogarea unor prevederi referitoare la pensiile de serviciu și indemnizațiile pentru limită de vârstă, precum și pentru reglementarea unor măsuri în domeniul pensiilor ocupaționale, obiecție formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Secțiunile Unite prin Hotărârea nr.1 din 29 ianuarie 2020, transmisă cu Adresa nr.148 din 30 ianuarie 2020 a președintelui Înaltei Curți de Casație și Justiție.

2. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, al art.11 alin.(1) lit.A.a) și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.652 din 30 ianuarie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.167A/2020.



3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, se susține că legea criticată, în ansamblul său, încalcă dispozițiile constituționale ale art.1 alin.(3) și (5), ale art.16 alin.(1) și (2), ale art.124 alin.(3), ale art.125, ale art.126 alin. (1), ale art.131, ale art.132 alin.(1) și ale art.147 alin.(4), pentru considerentele grupate în motivele de neconstituționalitate expuse în cele ce urmează.

(1) Încălcarea art. 1 alin. (3) și (5) cu referire la art. 16 alin.(1) și (2) din Constituție, în componenta sa referitoare la calitatea legii

4. Se invocă, în **considerațiile prealabile**, repere cuprinse în jurisprudența Curții Constituționale asupra exigențelor constituționale ce derivă din dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, respectiv în Decizia nr.31 din 27 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 117 din 16 februarie 2016, paragrafele 19, 20 și 22, Decizia nr.456 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 971 din 16 noiembrie 2018, paragraful 9, Decizia nr.391 din 4 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 510 din 24 iunie 2019. Sub acest aspect, se susține că legea criticată încalcă exigențele constituționale invocate prin nerespectarea procedurii parlamentare, reglementarea lacunară și vidul de reglementare creat, discrepanța dintre intenția legiuitorului și realitatea reglementării, deficiențele în privința activității de documentare, precum și nerespectarea jurisprudenței Curții Constituționale și a Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE).

5. Astfel, în ceea ce privește **procedura parlamentară**, se susține că aceasta a fost derulată cu încălcarea dispozițiilor art.65 alin.(2) lit.j) și ale art.75 alin.(1) cu referire la art.73 alin.(3) lit.l) din Constituție, cel puțin în ceea ce privește dispozițiile vizând statutul deputaților și al senatorilor și cele referitoare la statutul judecătorilor și procurorilor.

6. Se arată, în acest sens, că legea ce formează obiectul sesizării a fost supusă dezbaterii și adoptării Senatului, ca primă Cameră sesizată, iar Camera Deputaților

a fost Cameră decizională. **Această ordine de sesizare a Camerelor este contrară dispozițiilor art.65 alin.(2) lit.j) din Constituție**, conform căroră „*stabilirea statutului deputaților și al senatorilor, stabilirea indemnizației și a celorlalte drepturi ale acestora*” se realizează în ședință comună a Camerei Deputaților și Senatului. De asemenea, proiectele de lege și propunerile legislative privind statutul judecătorilor și procurorilor, adoptate prin lege organică, se supun spre dezbatere și adoptare Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată, Senatul fiind Cameră decizională, așa cum rezultă din interpretarea coroborată a **dispozițiilor art.75 alin.(1) cu referire la art.73 alin.(3) lit.l) din Constituție**. Nerespectarea ordinii de sesizare a Camerelor Parlamentului constituie, implicit, un viciu de constituționalitate, apreciindu-se că ”diferența în privința ordinii de sesizare a Camerelor Parlamentului ar fi exclus *ab initio* modificarea prin legea în discuție a unui număr de 13 legi în cadrul acestei proceduri”.

7. Se susține, totodată, că legea a fost adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, cu amendamentele din Raportul Comisiei pentru muncă și protecție socială a Camerei Deputaților. În condițiile în care Senatul, ca primă Cameră sesizată, a respins legea, rezultă că modul de adoptare a acesteia de către Camera Deputaților **încalcă principiul bicameralismului**. Se invocă în acest sens paragraful 60 din Decizia nr.62 dn 13 februarie 2018, prin care Curtea Constituțională a statuat asupra acestui principiu. Se aduce astfel atingere principiului supremației legii în sensul art.1 alin.(5) cu referire la art. 16 alin. (2) din Constituție.

8. Potrivit sesizării, exigența constituțională a calității legii este viciată și din perspectiva incoerenței și lipsei de previzibilitate a procesului legislativ, în contextul în care o propunere legislativă pentru abrogarea pensiilor speciale a fost respinsă de Senat la 26 martie 2018, iar o altă propunere legislativă care viza abrogarea unor prevederi din domeniul pensiilor de serviciu a fost adoptată tacit de Senat în



condițiile art.75 alin.(2) teza a III-a din Constituție, fiind înregistrată pe rolul Camerei Deputaților. Sub acest aspect, se arată și că nu poate fi omis faptul că atât propunerile legislative menționate, cât și legea ce formează obiectul prezentei sesizări au fost avizate negativ de Consiliul Legislativ.

9. Cu privire la *caracterul lacunar și vidul de reglementare* se susține că legea în discuție se rezumă - cu excepția unor dispoziții de modificare a Legii-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice și a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal - la instituirea unor prevederi de abrogare a normelor referitoare la „pensiile speciale” cuprinse în Legea nr.96/2006 (art.49 și 50), Legea nr.303/2004 (art.82, 83, 83¹, 83², 83³, 84, 85 și 85¹), Legea nr.567/2004 (art.68⁵), Legea nr.7/2006 (art.73¹), Legea nr.216/2015 (abrogată integral), Legea nr.47/1992 (art.71 alin. 1-4), Legea nr.223/2007 (art.42¹-42⁸), Legea nr.94/1992 (art.49 alin.4-5, art.51 alin.2-18), Legea nr.406/2001 (art.2 lit.b), art.3 alin.1), Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 (art.210) și Legea nr.35/1997 (art.9 alin.4). Se apreciază, în acest sens, că dispozițiile criticate din lege prezintă un vădit caracter lacunar și creează un vid de reglementare în privința condițiilor în care beneficiarilor legilor respective li se stabilește dreptul la pensie. Existența acestui vid de reglementare este confirmată chiar prin dispozițiile art. 15 din lege, care prevăd că, în termen de 6 luni, vor fi elaborate și supuse dezbaterii Parlamentului legi specifice privind „*schemele de pensii ocupaționale*” pentru fiecare categorie în parte de beneficiari de pensie de serviciu, conform reglementărilor anterioare.

10. În susținerea *discrepanței dintre intenția legiuitorului și realitatea reglementării* se susține că, deși intenția manifestă a legiuitorului a fost de a elimina toate categoriile de pensii denumite „de serviciu” sau „speciale”, în realitate, se constată că reglementarea omite anumite categorii de pensii circumscrise uneia dintre cele două noțiuni menționate, cum sunt, spre exemplu, pensiile speciale menținute în privința militarilor și a polițiștilor, în considerarea „*restricțiilor impuse*

de lege pe perioada activității”, deși restricții și incompatibilități similare sunt impuse tuturor categoriilor profesionale vizate în exercitarea funcțiilor publice specifice.

11. Se subliniază și faptul că opțiunea legiuitorului de menținere a pensiilor de serviciu militar și de eliminare a pensiilor de serviciu ale magistraților este contrară jurisprudenței lipsite de orice echivoc a Curții Constituționale (Decizia nr.20 din 2 februarie 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.72 din 18 februarie 2000), în care s-a reținut că o asemenea ipoteză este contrară dispozițiilor art.16 alin.(1) din Constituție. Or, respectarea jurisprudenței respective era obligatorie pentru legiuitor, potrivit art. 147 alin.(4) din Constituție și în virtutea argumentelor de final ale Deciziei nr.873 din 25 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 433 din 28 iunie 2010, prin care Curtea a reținut că „atât considerentele, cât și dispozitivul deciziilor sale sunt general obligatorii, potrivit dispozițiilor art.147 alin. (4) din Constituție, și se impun cu aceeași forță tuturor subiectelor de drept”.

12. În ceea ce privește *activitatea de documentare* se evidențiază caracterul deficitar al legii, prin faptul că, deși prin dispozițiile criticate sunt abrogate „*pensiile de serviciu*”, legiuitorul își exprimă lipsit de echivoc intenția de a promova ulterior „*legi specifice privind schemele de pensii ocupaționale pentru fiecare categorie în parte*”. Cu alte cuvinte, prin dispozițiile criticate sunt abrogate „*pensiile de serviciu*” pentru a se institui în viitor „*pensiile ocupaționale*”. Or, în virtutea exigenței constituționale a calității și a previzibilității legii, legiuitorului îi revenea sarcina ca, anterior procesului de elaborare și adoptare a reglementării criticate, să realizeze activitatea de documentare expres prevăzută de art.20 din Legea nr.24/2000. Realizarea efectivă a unei asemenea activități de documentare anterioare elaborării unei reglementări atât de complexe ar fi fost de natură să evite riscul simplei abrogări și să permită o revizuire documentată a legislației în materie.



13. Deficiențele în privința fundamentării legii sunt reliefate și de caracterul lacunar și formulările nespecifice stilului normativ și unui act normativ cu un profund impact social utilizate în expunerea de motive, aspecte semnalate inclusiv în avizul negativ emis de Consiliul Legislativ. Se apreciază că, în contextul menținerii pensiei speciale numai în privința anumitor categorii profesionale, lipsa unei motivări explicite și obiective cu privire la celelalte categorii profesionale cărora le este suprimat dreptul echivalează cu lipsa unei justificări necesare și rezonabile privind diferența de tratament, ceea ce imprimă opțiunii legiuitorului un caracter arbitrar, cu consecința atingerii aduse principiului nediscriminării consacrat de art. 16 alin.(1) din Constituție, astfel cum a fost interpretat în jurisprudența dezvoltată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (*CEDO*). Astfel, deși legiuitorul a optat, pe de o parte, să mențină restricțiile și incompatibilitățile specifice tuturor categoriilor profesionale vizate de lege, pe de altă parte, a procedat la suprimarea unui drept statutar numai pentru unele dintre categoriile vizate, fără a justifica în mod obiectiv și rezonabil, nici măcar la nivel de aparență, măsura adoptată prin legea în discuție. Menținerea obligațiilor și suprimarea drepturilor corelative reprezintă o opțiune legislativă incompatibilă cu standardele minime ale statutului de drept, prin raportare la dispozițiile art.1 alin. (3) din Constituție. Diferența de tratament devine discriminare numai atunci când autoritățile statale introduc distincții între situații analoage și comparabile, fără ca acestea să se bazeze pe o justificare rezonabilă și obiectivă.

14. Referitor la cerința *respectării jurisprudenței Curții Constituționale și a CJUE*, se invocă prevederile art.21 din Legea nr.24/2000, care consacră această obligație la elaborarea unui act normativ. Se susține că reglementarea criticată nesocotește jurisprudența Curții Constituționale cel puțin în privința pensiilor de serviciu ale magistraților, reglementate de dispozițiile Legii nr.303/2004, abrogate prin art.2 din legea ce formează obiectul sesizării, precum și jurisprudența CJUE,

aspecte ce urmează a fi dezvoltate în motivarea neconstituționalității intrinseci a legii.

(2) Încălcarea principiului independenței judecătorilor, consacrat de art.124 alin.(3) din Constituție, și afectarea statutului constituțional al procurorilor, reglementat prin art.132 alin.(1) din Constituție, cu referire la art.1 alin.(3) din Constituție

15. Se susține, astfel, invocându-se și *jurisprudența Curții Constituționale*, că, ”din perspectiva dispozițiilor art. 124 alin. (3) și art. 132 alin.(1) cu referire la art.1 alin. (3) din Constituție, vulnerabilitatea constituțională a măsurii de eliminare a dreptului la pensie de serviciu în cazul magistraților este o constantă în *jurisprudența Curții Constituționale*”, instanța instituțională reținând fără echivoc faptul că ”statutul constituțional al magistraților - statut dezvoltat prin lege organică și care cuprinde o serie de incompatibilități și interdicții, precum și responsabilitățile și riscurile pe care le implică exercitarea acestor profesii - impune acordarea pensiei de serviciu ca o componentă a independenței justiției, garanție a statului de drept, prevăzut de art. 1 alin.(3) din Legea fundamentală”. Se invocă, în acest sens, Decizia nr. 20 din 2 februarie 2000 și Decizia nr. 873 din 25 iunie 2010, precitate.

16. Cu referire la *jurisprudența CJUE*, se arată că asigurarea pentru magistrați a unei remunerații adecvate constituie unul dintre pilonii independenței și eficienței justiției ca serviciu public, iar în dreptul la remunerație al magistratului trebuie inclus și dreptul la o pensie de serviciu aflată, în ceea ce privește cuantumul, în legătură directă cu indemnizația primită pentru activitatea desfășurată. Aceste aspecte sunt recunoscute nu doar pe plan național, dar și la nivel european: formele de pensie profesională reprezintă un element de remunerare (Hotărârea CJUE în Cauza C-262/88, *Barber v. Guardian Royal Exchange Assurance Group* și preambulul Directivei 2006/54/CE), iar perceperea de către judecători a unei remunerații cu un nivel adecvat în raport cu importanța funcțiilor pe care le exercită



constituie o garanție a independenței acestora, la fel ca inamovibilitatea (Hotărârea CJUE, Marea Cameră, în Cauza C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses împotriva Tribunal de Contas*, par. 45).

17. În susținerea criticilor de neconstituționalitate, sunt expuse și exigențe cuprinse în documente internaționale, care, în pofida faptului că nu au caracter obligatoriu, se recomandă a fi luate în considerare, cel puțin din perspectiva obligației de documentare impuse legiuitorului prin dispozițiile art.20 din Legea nr.24/2000, care prevăd că, în procesul de elaborare a legii, este necesar a se cunoaște „*reglementările similare din legislația străină, în special a țărilor Uniunii Europene*”. În acest sens, sunt menționate documentele internaționale despre care se arată că au fost avute în vedere chiar de Curtea Constituțională și care, astfel, se impuneau a fi luate în considerare de legiuitor și din perspectiva obligației de cunoaștere și respectare a jurisprudenței instanței de contencios constituțional. Sunt invocate, astfel:

- ***Principiile fundamentale privind independența magistraturii***, adoptate de cel de-al VII-lea Congres al Națiunilor Unite pentru prevenirea crimei și tratamentul delincvenților (Milano, 26 august-6 septembrie 1985) și confirmate de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite prin Rezoluțiile nr. 40/32 din 29 noiembrie 1985 și nr. 40/146 din 13 decembrie 1985, care prevăd în mod expres, prin art. 11, că „*durata mandatului judecătorilor, independența acestora, siguranța lor, remunerația corespunzătoare, condițiile de muncă, pensiile și vârsta de pensionare sunt în mod adecvat garantate prin lege*”;

- ***Recomandarea nr. R (94) 12 cu privire la independența, eficacitatea și rolul judecătorilor***, adoptată la 13 octombrie 1994 de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei, care, subliniind importanța independenței judecătorilor în scopul întăririi preeminenței dreptului în statele democratice și în considerarea art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale,

precum și a Principiilor fundamentale privind independența magistraturii mai sus amintite, a stabilit, printre alte importante măsuri pe care statele membre urmează să le adopte, și pe aceea „*de a veghea ca statutul și remunerația judecătorilor să fie pe măsura demnității profesiei lor și a responsabilităților pe care și le asumă*”;

- **Carta europeană privind statutul judecătorilor**, adoptată cu ocazia reuniunii multilaterale având ca obiect statutul judecătorilor în Europa, organizată de Consiliul Europei în perioada 8-10 iulie 1998, unde, la art. 6.4, se prevede că „*statul asigură judecătorilor care au atins vârsta legală de încetare a funcției lor, după exercitarea acestei funcții cu statut profesionist pe parcursul unei anumite perioade de timp, plata unei pensii al cărei nivel să fie apropiat posibil de nivelul ultimei sale remunerări în activitatea jurisdicțională*”;

- **concluziile Avizului nr.1 (2001) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni referitor la standardele privind independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor**, unde se stabilește că „*remunerarea judecătorilor trebuie să fie corespunzătoare cu rolul și responsabilitățile acestora și trebuie să asigure în mod adecvat plata concediilor medicale și a pensiei. Ea trebuie protejată prin prevederi legale specifice împotriva diminuărilor și trebuie să existe prevederi privind mărirea salariilor în raport cu creșterea prețurilor*”;

- **Declarația cu privire la principiile de independență a justiției**, adoptată de Conferința Președinților de Instanțe Supreme din Europa Centrală și de Est, din 14 octombrie 2015, care stabilește, în art. 27, că „*Judecătorii trebuie să primească o compensație pe măsura profesiei și îndatoririlor lor și să dispună de condiții adecvate de lucru. Judecătorii trebuie să beneficieze de o instruire adecvată. De asemenea, judecătorilor trebuie să li se asigure facilități pentru desfășurarea activității care să reflecte importanța statului de drept în societate. Instanțelor trebuie să li se asigure un număr suficient de judecători și de personal auxiliar calificat. Remunerația judecătorilor trebuie să fie ferită de posibile reduceri prin*



legislație. Trebuie să existe garanții pentru a se menține o remunerație rezonabilă a judecătorilor în caz de dizabilitate, cât și pentru plata pensiei care trebuie să fie în legătură rezonabilă cu remunerația primită în perioada de activitate. Remunerația și condițiile de lucru ale judecătorilor nu pot fi modificate în dezavantajul judecătorilor în timpul mandatului, cu excepția situațiilor deosebite de natură economică sau bugetară”;

- concluziile **Avizului nr. 18 (2015) al Consiliul Consultativ al Judecătorilor privind poziția puterii judecătorești și relația ei cu celelalte puteri ale statului în democrația modernă**, unde se evidențiază că legitimitatea puterii judecătorești și a fiecărui judecător își are fundamentul în Constituția statului, dobândind o „legitimare constituțională”, așa cum rezultă din capitolul VIII, pct.4 - „Legitimare puterii judecătorești și a fiecărui judecător este dată, în primul rând și în primul rând, de constituția fiecărui stat membru, toate acest state fiind democrații guvernate de principiile statului de drept. Constituția creează puterea judecătorească și prin aceasta conferă legitimitate puterii judecătorești în ansamblu și fiecărui judecător care își exercită autoritatea ca parte a puterii judecătorești: legitimitate constituțională”. Legitimare constituțională a fiecărui judecător care are garantate drepturile titularului nu trebuie să fie subminată de măsuri legislative sau executive luate ca rezultat al schimbării puterii politice (pct. 13-15 și 44);

- concluziile **Avizului nr. 21 (2018) al Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni**, unde se reține că „Autoritățile competente trebuie întotdeauna să pună la dispoziția puterii judecătorești fonduri suficiente pentru ca aceasta să își poată îndeplini cu demnitate și în mod corespunzător misiunea care îi revine. Salarii adecvate, pensii la atingerea limitei de vârstă și alte beneficii sociale, un grad de încărcare cu sarcini de lucru care să poată fi gestionat, o infrastructură corespunzătoare de lucru și siguranța locului de muncă, atât pentru judecători, cât și pentru personalul instanțelor, toate acestea sunt elemente vitale pentru

legitimitatea și buna reputație a unui sistem judiciar. Acestea sunt, de asemenea, garanții importante împotriva fenomenului corupției în interiorul sistemului judiciar”.

18. În continuare, se susține că independența financiară a judecătorului reprezintă o componentă esențială a independenței justiției, pensia de serviciu fiind inclusă în cariera judecătorului, alături de numire, formare profesională continuă, evaluare și promovare, pensionarea marcând momentul final al carierei judecătorului și având semnificația juridică a unui drept câștigat, care trebuie să producă efecte juridice indiferent de circumstanțe. Pensia de serviciu a magistraților reprezintă o compensație parțială a absenței unor drepturi fundamentale, cum sunt drepturile exclusiv politice (dreptul de a fi aleși în Camera Deputaților, Senat, în funcția de Președinte al României ori în organele administrației locale, precum și dreptul de a fi aleși în Parlamentul European) și drepturile social-economice (dreptul la negocieri colective în materie de muncă, dreptul la grevă, libertatea economică), precum și a incompatibilităților stabilite la nivel constituțional pe parcursul întregii cariere profesionale [potrivit art.125 alin.(3) din Constituție, funcția de judecător este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior, o dispoziție similară fiind prevăzută în privința procurorilor de art. 132 alin.(2) din Constituție]. Acestor incompatibilități li se adaugă interdicțiile prevăzute de art. 5-11 din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor. Pe de altă parte, stabilirea pensiei de serviciu a judecătorilor ține seama de responsabilitățile și riscurile profesiei de judecător, care privesc întreaga durată a carierei acestuia.

(3) Încălcarea caracterului obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, consacrat în art.147 alin.(4) din Constituție

19. Invocându-se art.147 alin. (4) din Constituție care stabilește caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, se susține că acesta este



încălcăt, întrucât este nesocotită jurisprudența Curții Constituționale (Deciziile nr.20 din 2 februarie 2000 și nr.873 din 25 iunie 2010, precitate), prin care s-a statuat asupra pensiilor de serviciu ale magistraților.

(4) Încălcarea principiului nediscriminării în raport cu prevederile art. 16 alin. (1) coroborat cu art.125, art.126 alin. (1), art. 131 și art. 132 din Constituție

20. În acest sens, se susține că eliminarea pensiei de serviciu pentru magistrați, cu excepția magistraților militari, care vor beneficia în continuare de pensie de serviciu în raport cu această ultimă calitate, introduce un element de discriminare în interiorul corpului magistraților, fără a exista o justificare rezonabilă și obiectivă pentru o astfel de situație, întrucât statutul magistraților nu poate fi diferențiat în funcție de calitatea părților din dosarele repartizate acestora sau de natura cauzelor soluționate, ci doar de nivelul veniturilor salariale ale acestora, și strict în funcție de nivelul ierarhic al instanței la care funcționează. În același context, se menționează că ar trebui avut în vedere faptul că, atât timp cât pentru unele categorii profesionale, care au obligații în sfera ordinii publice, cum sunt, spre exemplu, polițiștii, se consideră justificată - cum de altfel este și firesc - păstrarea pensiei de serviciu, nu există niciun motiv ca pentru categoria profesională a magistraților, ale căror activități implică inclusiv atribuții decizionale pentru protejarea ordinii publice, să nu fie menținută pensia de serviciu. Sub acest aspect, din perspectiva unei așa-numite „piramide a ordinii publice”, opțiunea legiuitorului de a menține pensia de serviciu în privința polițiștilor nu poate fi înțeleasă privită în oglindă cu opțiunea aceluiasi legiuitor de eliminare a pensiilor de serviciu ale magistraților, cărora, finalmente, le revine rolul de a superviza/cenzura activitatea polițiștilor. Se observă faptul că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a analizat și a reținut anterior încălcarea art. 16 alin.(1) din Constituție în ipoteza în care pensiile de serviciu ar fi menținute în cazul militarilor și ar fi eliminate în cazul magistraților. Sunt citate, în acest sens, considerentele Deciziei nr.20 din 2 februarie

2000. Față de cele expuse, se subliniază că, în temeiul art.20 alin.(1) din Constituție, se impune a fi avută în vedere jurisprudența dezvoltată de CEDO cu privire la principiul nediscriminării, în temeiul art. 14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în sensul că „o discriminare constă în a trata în mod diferit, cu excepția justificării obiective și raționale, persoane aflate în situații comparabile” (Hotărârea din 21 februarie 2008, pronunțată în Cauza *Driha împotriva României*, Cererea nr. 29556/02, pct.37).

21. Pe rolul Curții Constituționale se află și **obiecția de neconstituționalitate** a Legii privind abrogarea unor prevederi referitoare la pensiile de serviciu și indemnizațiile pentru limităde vârstă, precum și pentru reglementarea unor măsuri în domeniul pensiilor ocupaționale, **formulată de Avocatul Poporului**.

22. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, al art.11 alin.(1) lit.A.a) și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.653 din 30 ianuarie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.168A/2020.

23. În motivarea obiecției de neconstituționalitate, se susține că legea este neconstituțională în ansamblul său, fiind afectată de vicii de neconstituționalitate extrinsecă. Criticile formulate sunt grupate așa cum se va arăta în cele ce urmează.

(1) Vicierea procesului legislativ de adoptare a legii prin nerespectarea art.65 alin. (2) lit. j) din Legea fundamentală

24. Se susține că, din analiza conținutului normativ al legii adoptate în plenul Camerei Deputaților, se constată că aceasta **operează modificări în privința statutului deputaților și senatorilor și a stabilirii indemnizației acestora**, reglementând abrogarea art. 49 și art. 50 din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată. Aceste din urmă prevederi reglementează,



în esență, cu privire la drepturi patrimoniale ce decurg din statutul de parlamentar, respectiv stabilirea indemnizației pentru limită de vârstă, cuvenită deputaților și senatorilor. Or, **potrivit dispozițiilor art. 65 alin. (2) lit. j) din Constituție, stabilirea statutului deputaților și al senatorilor, stabilirea indemnizației și a celorlalte drepturi ale acestora au loc în ședința comună a celor două Camere.** În aplicarea prevederilor constituționale, a fost adoptat Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat, care prevede la art. 13 pct. 10 faptul că Senatul și Camera Deputaților se întrunesc în ședințe comune pentru stabilirea statutului deputaților și al senatorilor, stabilirea indemnizației și a celorlalte drepturi ale acestora. Totodată, potrivit art. 14 din același Regulament, convocarea Camerelor în ședință comună se face de președinții acestora, de comun acord. Față de cele menționate, se apreciază că abrogarea dispozițiilor art. 49 și art. 50 din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată, în ședința separată a Camerei Deputaților și a Senatului, contravine art. 65 alin. (2) lit. j) din Constituție. Abrogarea unor texte dintr-o lege adoptată în ședința comună a celor două Camere, așa cum este Legea nr. 96/2006, republicată, nu poate avea loc în procesul legislativ desfășurat în ședințe separate ale Camerei Deputaților și Senatului.

25. Cu referire la convocarea în ședință comună, se mai arată că, deși Camera Deputaților și Senatul au fost convocate în sesiune extraordinară în perioada 27-31 ianuarie 2020, totuși, propunerea legislativă privind eliminarea pensiilor de serviciu pentru deputați și senatori, judecători și procurori, personalul auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor, polițiști, funcționari publici cu statut special, funcționari publici parlamentari, membrii corpului diplomatic și consular al României, membrii Curții Constituționale și pentru personalul aeronautic civil navigant profesionist din aviația civilă din România (care a devenit Legea privind abrogarea unor prevederi referitoare la pensiile de serviciu și indemnizațiile pentru

limită de vârstă, precum și pentru reglementarea unor măsuri în domeniul pensiilor ocupaționale) a fost inclusă pe ordinea de zi a ședinței Camerei Deputaților, convocată, de asemenea, în sesiune extraordinară în perioada 20-31 ianuarie 2020, eludându-se, astfel, prevederile constituționale ale art.65 alin.(2) lit.j) și ale Regulamentului activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului.

(2) Încălcarea principiului obligativității deciziilor Curții Constituționale, reglementat de art. 147 alin. (4) din Constituție

26. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții Constituționale, începând cu Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1 din 17 ianuarie 1995 privind obligativitatea deciziilor sale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate, puterea de lucru judecat ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta. În consecință, așa cum a statuat instanța de contencios constituțional în jurisprudența sa (a se vedea Decizia nr. 414 din 14 aprilie 2010 sau Decizia nr.415 din 14 aprilie 2010), atât Parlamentul, cât și Guvernul, respectiv autoritățile și instituțiile publice urmează să respecte cele stabilite de Curtea Constituțională în considerentele și dispozitivul deciziilor sale, sens în care sunt invocate și considerentele Deciziei nr. 650 din 25 octombrie 2018, prin care Curtea a statuat că *”deși decizia sa nu se identifică cu norma/actul legislativ, efectele sale sunt similare acestuia, astfel că, prin intermediul acestora, decizia stabilește reguli de conduită ce se impun a fi urmate, drept care face parte din ordinea normativă a statului”*.

27. Din această perspectivă, se apreciază că propunerea legislativă supusă controlului de constituționalitate **prezintă grave vicii de neconstituționalitate**, din moment ce legiuitorul nu s-a supus obligației de a respecta deciziile Curții Constituționale, nesocotind nu doar considerentele unor decizii, ci chiar dispozitivul deciziilor pronunțate de instanța de contencios constituțional. În ceea ce privește **stabilirea și acordarea pensiilor speciale**, în jurisprudența Curții Constituționale



s-au cristalizat o serie de **repere de natură constituțională de a căror respectare cumulativă legiuitorul este obligat să țină seama în procesul de legiferare**, în virtutea principiului loialității constituționale, astfel: pensiile speciale nu reprezintă un privilegiu; pensiile speciale sunt instituite în considerarea unui anumit statut al categoriei profesionale respective; necesitatea existenței unei rațiuni suficient de puternice care să justifice eliminarea pensiilor speciale pentru o serie de categorii profesionale; interdicția eliminării pensiilor speciale pentru anumite categorii profesionale în considerarea statutului constituțional al respectivelor categorii profesionale. Or, în ceea ce privește actul normativ criticat, legiuitorul nu a respectat aceste exigențe, dezvoltate pe cale jurisprudențială de Curtea Constituțională, prin Deciziile nr. 871 din 25 iunie 2010, nr. 873 din 25 iunie 2010, nr. 77 din 30 ianuarie 2019, sens în care sunt dezvoltate mai multe critici.

28. Se susține, astfel, **inexistența justificării motivate a măsurii eliminării indemnizațiilor/pensiilor în privința unor categorii profesionale avute în vedere de actul normativ**. Enumerând categoriile profesionale vizate de legea criticată, Avocatul Poporului precizează că, anterior prezentei legi, Parlamentul a avut și alte încercări de a elimina pensiile de serviciu ale unor categorii profesionale, prilej cu care Curtea Constituțională, prin Deciziile nr. 871 din 25 iunie 2010 și nr.873 din 25 iunie 2010, a stabilit că „pensiile speciale, **nefiind un privilegiu**, ci fiind instituite de către legiuitor în considerarea unui anumit statut special al categoriei profesionale respective, pot fi eliminate doar dacă există o rațiune suficient de puternică spre a duce în final la diminuarea prestațiilor sociale ale statului sub forma pensiei. Această motivație este întemeiată, din moment ce, în trecut, toate pensiile de serviciu, eliminate prin prezenta propunere legislativă, au fost justificate, în optica legiuitorului, de împrejurări deosebite ținând de **statutul, interdicțiile și incompatibilitățile stabilite chiar la nivel constituțional pentru unele categorii profesionale**, dar și de activitatea desfășurată.

29. Se arată că, în cazul de față, **rațiunea** pentru care legiuitorul a înțeles să renunțe la pensiile de serviciu pentru aceleași categorii profesionale pentru care anterior era justificată acordarea **nu a fost în mod riguros fundamentată, ci apare ca fiind arbitrară**. În realitate, propunerea legislativă a fost motivată sumar, după cum rezultă din expunerea de motive. În plus, după cum a remarcat și Consiliul Legislativ în avizul său negativ, din martie 2019, în redactarea actului normativ ”nu se folosește un limbaj specific stilului normativ, ci o serie de exprimări improprii unui instrument de prezentare și motivare, uneori incorecte din punct de vedere logic”. Or, prevederile legale neclare și lipsite de transparență pot fi corectate de legiuitor prin evenimente legislative specifice, precum completarea sau modificarea normei respective, nicidecum pe calea abrogării, care are caracter definitiv. În acest sens, se apreciază că măsura aleasă de legiuitor apare, mai degrabă, ca o sancțiune aplicată beneficiarilor pensiilor de serviciu, doar pentru că, în prezent, în fondul activ legislativ s-a constatat „lipsa unor prevederi clare, obiective și transparente”.

30. Se mai susține **inexistența unor argumente rezonabile și proporționale care să reprezinte o contrapondere puternică la motivația care a stat la baza acordării indemnizațiilor/pensiilor de serviciu determină neconstituționalitatea eliminării indemnizațiilor/pensiilor pentru anumite categorii de beneficiari ai pensiilor necontributive enumerate în ipoteza normei juridice, precum și nerespectarea interdicției eliminării pensiilor speciale pentru anumite categorii profesionale în considerarea statutului constituțional al acestora, cu consecința încălcării Deciziilor Curții Constituționale nr. 1094 din 15 octombrie 2008, nr. 873 din 25 iunie 2010, nr. 1 283 din 29 septembrie 2011, nr.297 din 27 martie 2012, nr. 22 din 20 ianuarie 2016 și nr. 262 din 5 mai 2016. Astfel, prin Decizia nr.873 din 25 iunie 2010, s-a constatat neconstituționalitatea dispozițiilor art.1 lit.c) din Legea privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor - prin care se eliminau pensiile de serviciu ale judecătorilor, procurorilor și judecătorilor, respectiv magistraților-**



asistenți ai Curții Constituționale. Prin această decizie, instanța de contencios constituțional a stabilit că **statutul constituțional al magistraților** - statut dezvoltat prin lege organică și care cuprinde o serie de incompatibilități și interdicții, precum și responsabilitățile și riscurile pe care le implică exercitarea acestor profesii - impune acordarea pensiei de serviciu ca o componentă a independenței justiției, garanție a statului de drept, prevăzut de art.1 alin. (3) din Legea fundamentală. Astfel, Curtea Constituțională a constatat, printre altele că, dispozițiile cap.II din Legea nr.303/2004 stabilesc o serie de incompatibilități și interdicții pentru judecători, cum ar fi: interzicerea desfășurării de activități comerciale, de activități de arbitraj în litigii civile, comerciale sau de altă natură, interzicerea dobândirii calității de asociat sau de membru în organele de conducere, administrare sau control la societăți civile, societăți comerciale, inclusiv bănci sau alte instituții de credit, societăți de asigurare ori financiare, companii naționale, societăți naționale sau regii autonome, a calității de membru al unui grup de interes economic; nu pot face parte din partide sau formațiuni politice și nici să desfășoare sau să participe la activități cu caracter politic; sunt obligați ca în exercitarea atribuțiilor să se abțină de la exprimarea sau manifestarea, în orice mod, a convingerilor lor politice; nu își pot exprima public opinia cu privire la procese aflate în curs de desfășurare sau asupra unor cauze cu care a fost sesizat parchetul; nu pot să dea consultații scrise sau verbale în probleme litigioase, chiar dacă procesele respective sunt pe rolul altor instanțe sau parchete decât acelea în cadrul cărora își exercită funcția și nu pot îndeplini orice altă activitate care, potrivit legii, se realizează de avocat etc.

31. În ceea ce privește **statutul judecătorilor constituționali**, se apreciază că reglementarea în Constituție a procedurii de desemnare a acestora constituie o garanție a independenței acestora și a exercitării cu imparțialitate a atribuțiilor ce le revin conform Legii fundamentale. Această funcție este una de rang înalt în cadrul autorităților statului, rolul său fundamental derivând din competențele care revin

Curții Constituționale, unica autoritate de jurisdicție constituțională în România, menită să garanteze supremația Constituției. În esență, mandatul judecătorilor constituționali are următoarele particularități: este un mandat de drept constituțional, deoarece este reglementat prin Constituție [art. 142 alin.(2) teza întâi]; dobândirea, exercitarea și încetarea mandatului se realizează în condițiile prevăzute de Constituție și de Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale; este un mandat exercitat în cadrul unei autorități jurisdicționale; este unic, neputând fi reînnoit sau prelungit [art. 142 alin.(2) teza a doua din Constituție]; pe durata exercitării mandatului, judecătorul constituțional este inamovibil, se bucură de imunitate și este incompatibil cu oricare altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul juridic superior (art.61 din Legea nr.47/1992). Toate aceste trăsături definesc regimul juridic al mandatului judecătorului constituțional ca fiind un regim constituțional, Legea fundamentală instituind garanțiile privind exercitarea acestuia. Factorii ce asigură independența și imparțialitatea Curții Constituționale sunt modul de desemnare a membrilor săi, durata mandatului și inamovibilitatea membrilor în cursul exercitării acestuia, precum și existența unei protecții adecvate împotriva presiunilor exterioare.

32. Cu privire la **pensia de serviciu**, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat, de principiu, că aceasta se acordă unor categorii socioprofesionale supuse unui statut special, respectiv persoanelor care în virtutea profesiei, meseriei, ocupației sau calificării își formează o carieră profesională în acel domeniu de activitate și sunt nevoite să se supună unor exigențe inerente carierei profesionale asumate atât pe plan profesional, cât și personal (Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016). În considerarea situației specifice a unor categorii socioprofesionale, legiuitorul poate institui tratamente juridice diferențiate atât prin condiții și criterii de acordare derogatorii, cât și printr-un mod de calcul și quantum diferite ale



pensiilor (Deciziile Curții Constituționale nr.684 din 15 decembrie 2005, nr.455 din 30 mai 2006, și nr. Decizia nr.119 din 15 februarie 2007).

33. Jurisprudența Curții Constituționale în materie a statuat că aceasta a fost instituită în vederea stimulării stabilității în serviciu și formării unei cariere în magistratură. Conform reglementărilor legale, pensia de serviciu se acordă la împlinirea vârstei de pensionare numai magistraților care, în privința totalului vechimii lor în muncă, îndeplinesc condiția de a fi lucrat un anumit număr de ani numai în magistratură. Instituirea pensiei de serviciu pentru magistrați nu reprezintă un privilegiu, ci este justificată în mod obiectiv, ea constituind o compensație parțială a inconvenientelor ce rezultă din rigoarea statutului special căruia trebuie să i se supună magistrații. Astfel, acest statut special stabilit de Parlament prin lege este mult mai sever, mai restrictiv, impunând magistraților obligații și interdicții pe care celelalte categorii de asigurați nu le au. Într-adevăr, acestora le sunt interzise activități ce le-ar putea aduce venituri suplimentare, care să le asigure posibilitatea efectivă de a-și crea o situație materială de natură să le ofere după pensionare menținerea unui nivel de viață cât mai apropiat de cel avut în timpul activității (Decizia Curții Constituționale nr. 20 din 2 februarie 2000).

34. Referitor la situația **consilierilor de conturi**, prin Deciziile nr.873 din 25 iunie 2010 și nr. 1.283 din 29 septembrie 2011, Curtea Constituțională a constatat că eliminarea pensiei de serviciu a judecătorilor, procurorilor și judecătorilor, respectiv magistraților-asistenți ai Curții Constituționale este neconstituțională, întrucât încalcă principiul independenței justiției, prevăzut de art. 124 din Constituție. Curtea a stabilit că "statutul constituțional al magistraților - statut dezvoltat prin lege organică și care cuprinde o serie de incompatibilități și interdicții, precum și responsabilitățile și riscurile pe care le implică exercitarea acestor profesii - impune acordarea pensiei de serviciu ca o componentă a independenței justiției, garanție a statului de drept, prevăzut de art.1 alin. (3) din Legea fundamentală. În aceste

condiții, instanța de contencios constituțional, prin Decizia nr. 1.283 din 29 septembrie 2011, a analizat dacă personalul Curții de Conturi urmează să beneficieze de același tratament juridic, respectiv dacă statutul acestuia reclamă un tratament juridic identic cu cel al magistraților în privința pensiei de serviciu.

35. În primul rând, Curtea Constituțională a reținut că noțiunea de "*personal al Curții de Conturi*" a fost analizată explicit de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 871 din 25 iunie 2010. Astfel, în redactarea Legii nr. 94/1992, reprezintă personal al Curții de Conturi atât consilierii de conturi, auditorii publici externi, personalul de specialitate al Curții, cât și ceilalți angajați ai acestei instituții, indiferent de statutul lor socioprofesional, deși consilierii de conturi au atât o altă reglementare constituțională și legală, cât și un statut juridic diferit în raport cu celelalte categorii de personal existente la nivelul Curții de Conturi. În al doilea rând, prin decizia menționată, în privința pensiei de serviciu, Curtea Constituțională a reținut că nu avea competența de a face nicio deosebire în cadrul personalului Curții de Conturi atât timp cât personalul la care se asimila în final regimul lor juridic - magistrații - înceta să mai beneficieze de pensie de serviciu. În al treilea rând, Curtea a constatat că, după adoptarea Deciziei nr.873 din 25 iunie 2010, din punct de vedere constituțional, s-a deschis posibilitatea de a aprecia dacă există o similitudine între statutul constituțional și legal al magistraților și cel al altor categorii socioprofesionale, fapt ce le-ar îndritui pe acestea din urmă sau unele dintre acestea la încasarea unei pensii de serviciu similar magistraților. În al patrulea rând, prin Decizia nr.1.283 din 29 septembrie 2011, Curtea Constituțională a statuat după cum urmează: "Consilierii de conturi au atât o altă reglementare constituțională și legală, cât și un statut juridic diferit în raport cu celelalte categorii de personal existente la nivelul Curții de Conturi." Pornind de la acest ultim aspect, Curtea Constituțională a constatat că, de principiu, considerentele care au fundamentat Decizia nr. 873 din 25 iunie 2010 se aplică, în mod corespunzător, și consilierilor de conturi. De



asemenea, prin Decizia nr. 1.094 din 15 octombrie 2008, Curtea Constituțională a reținut că membrii Curții de Conturi sunt independenți în exercitarea mandatului lor și inamovibili pe toată durata acestuia; sunt supuși incompatibilităților prevăzute de lege pentru judecători; nu pot face parte din partidele politice sau să desfășoare activități publice cu caracter politic; le este interzisă exercitarea, direct sau indirect, a activităților de comerț, participarea la administrarea ori conducerea unor societăți comerciale sau civile și nu pot fi experți ori arbitri desemnați într-un arbitraj. Totodată, Curtea Constituțională a constatat că și consilierii de conturi au incompatibilitățile prevăzute pentru judecători la art. 125 alin. (3) din Constituție, potrivit căruia *"Funcția de judecător este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior"*.

36. Așadar, Curtea Constituțională a constatat că asimilarea consilierilor de conturi, sub aspectul incompatibilităților, cu magistrații este realizată printr-o normă de rang constituțional. În consecință, s-a reținut că statutul consilierilor de conturi reclamă același tratament cu cel al judecătorilor sub aspectul modului de stabilire a cuantumului pensiei, dar nu și sub cel al condițiilor necesare a fi întrunite pentru a se putea emite decizia de pensionare, legiuitorul fiind liber să stabilească atât criteriile, cât și condițiile de pensionare. Legiuitorul nu are însă nicio marjă de apreciere în privința modului de stabilire a cuantumului pensiei consilierilor de conturi, mod care trebuie să fie identic cu cel aplicabil judecătorilor.

37. Față de aceste argumente, întrucât adoptarea legii, ca parte a procesului legislativ, vizează votul final exercitat de către Parlament asupra ansamblului legii, iar procesul legislativ care a condus la adoptarea legii analizate nu a respectat exigențele constituționale, se apreciază că **întreaga lege este lovită de vicii de neconstituționalitate extrinsecă**, cu consecința încălcării prevederilor art. 65 alin.(2) lit. j) și ale art.147 alin. (4) din Constituție.

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

39. **Guvernul** a comunicat puncte de vedere în ambele dosare, în sensul respingerii sesizărilor de neconstituționalitate ca neîntemeiate.

40. Precizează că legea-cadru care reglementează domeniul asigurărilor sociale este Legea nr.263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, aceasta având ca principiu de bază principiul egalității de tratament care asigură tuturor participanților, contribuabili și beneficiari, un tratament nediscriminatoriu în ceea ce privește drepturile și obligațiile prevăzute de lege. În sistemul public de pensii, în afara pensiilor care se plătesc, conform legislației cadru în domeniu, pe baza principiului contributivității, se stabilesc și se plătesc de către casele teritoriale de pensii și pensii de serviciu acordate unor categorii socio-profesionale. În majoritate, pensiile de serviciu au fost reglementate prin statutele profesionale ale respectivelor categorii socioprofesionale, considerându-se necesară aprecierea desfășurării activității în anumite condiții specifice, cum ar fi compensarea unor interdicții sau incompatibilități specifice anumitor profesii. Particularitatea tuturor categoriilor pensiilor de serviciu constă în faptul că partea din pensia de serviciu care depășește pensia din sistemul public de pensii este suportată din bugetul de stat. Mai mult, sunt categorii de beneficiari ai pensiei de serviciu care nu îndeplinesc condițiile de acordare a pensiei din sistemul public de pensii, au vârsta mai mică decât vârsta standard de pensionare, situație în care quantumul pensiei de serviciu este suportat integral din bugetul de stat. Pensiile de serviciu prevăd criterii diferite de acordare, mai avantajoase, condiții de vechime și vârstă distincte față de cele din sistemul public de pensii, în favoarea anumitor categorii profesionale, și au fost adoptate prin legi cu caracter special.



41. Se invocă Decizia Curții Constituționale nr.871 din 25 iunie 2010, arătându-se că instanța constituțională a stabilit că eliminarea pensiilor speciale se poate dispune atunci când *„există o rațiune, o cauză suficient de puternică spre a duce în final la diminuarea prestațiilor sociale ale statului sub forma pensiei”*, constatând faptul că o atare cauză poate fi reprezentată de necesitatea reformării sistemului de pensii, reechilibrarea sa, eliminarea inechităților existente în sistem și, nu în ultimul rând, situația bugetului de stat, precum și a bugetului sigurărilor sociale de stat. Totodată, se mai desprinde faptul că doar dreptul la pensie este garantat de Constituție, nu și cuantumul acesteia, astfel încât legiuitorul este îndreptățit să modifice, ori de câte ori apare această necesitate, condițiile și criteriile de acordare a pensiilor, modul de calcul și cuantumul acestora. Așadar, acordarea acestui supliment (pensia specială), neavând ca temei contribuția la sistemul de asigurări sociale, ține de politica statului în domeniul asigurărilor sociale, și nu se subsumează dreptului constituțional la pensie, ca element constitutiv al acestuia. De altfel, Curtea Constituțională s-a mai pronunțat în acest sens și cu alte ocazii, spre exemplu, prin Deciziile nr.1270 din 27 septembrie 2011, nr.1380 din 18 octombrie 2011 și nr.687 din 28 iunie 2012.

42. Se arată, citându-se din expunerea de motive a legii criticate, că, în concordanță cu practica Curții Constituționale menționată, cu ocazia adoptării Legii privind abrogarea unor prevederi referitoare la pensiile de serviciu și indemnizațiile pentru limită de vârstă, precum și pentru reglementarea unor măsuri în domeniul pensiilor ocupaționale, legiuitorul și-a exercitat dreptul exclusiv de a dispune, în funcție de politica socială și fondurile disponibile, asupra acordării pensiilor speciale, precum și asupra cuantumului și condițiilor de acordare. În același sens, sunt evidențiate referirile la practica relevantă în această materie a Curții Europene a Drepturilor Omului, arătată la punctul V al considerentelor Deciziei Curții Constituționale nr.1283 din 29 septembrie 2011.

43. Cu privire la pretinsa încălcare a dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție, privind obligația respectării Constituției, a supremației sale și a legilor țării, se apreciază că între actul normativ criticat și această dispoziție constituțională nu există o legătură directă. Astfel, o eventuală atingere adusă normelor constituționale s-ar putea aprecia doar în raport cu alte dispoziții din Legea fundamentală. În ceea ce privește principiul independenței judecătorilor, consacrat de art.124 alin.(3) din Constituție, se apreciază că acesta nu este încălcat de actul normativ supus controlului, deoarece nu poate fi stabilită o relație de tipul cauză-efect între quantumul pensiei și independența magistraților. De altfel, chiar în jurisprudența Curții Constituționale indicată de autoarea sesizării (Decizia Curții Constituționale nr.873 din 25 iunie 2010) s-a reținut faptul că art.124 alin.(3) din Constituție nu conține *expressis verbis* o obligație a existenței pensiei de serviciu a magistraților. Se apreciază că nu sunt încălcate nici prevederile constituționale cuprinse în art.16 alin.(1) privind egalitatea în drepturi, întrucât aceasta nu presupune uniformitate, astfel că pot fi instituite tratamente juridice distincte pentru anumite categorii de persoane sau grupuri, dacă există o justificare obiectivă și rezonabilă, sens în care se invocă Deciziile Curții Constituționale nr.1359 din 13 octombrie 2011 și nr.1237 din 6 octombrie 2010.

44. Pentru ipoteza în care Curtea ar trece peste motivele anterior menționate, Guvernul ține să precizeze că ”prin Decizia nr.873 din 25 iunie 2010 a Curții Constituționale, de asemenea invocată de autoarea sesizării, s-a constatat neconstituționalitatea acelor prevederi din Legea privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor care vizau doar transformarea pensiilor de serviciu ale unei anumite categorii profesionale, respectiv cea a magistraților. Cu privire la eliminarea celorlalte categorii de pensii, instanța de contencios constituțional a stabilit că această măsură nu încalcă prevederile Constituției României și, deci, nu există motive pentru ca ea să nu fie menținută.” De asemenea, argumentele prin care se



încearcă să se demonstreze o nerespectare a prevederilor art.65 alin.(2) lit.j) din Constituția României nu pot fi avute în vedere decât, eventual, în ceea ce privește analizarea constituționalității dispozițiilor art.1 din legea supusă controlului de constituționalitate, care se referă la modificarea Legii nr.96/2006 privind statutul deputaților și al senatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Deci, autoarea excepției nu a probat o eventuală nerespectare a respectivelor norme constituționale și în ceea ce privește măsurile dispuse cu privire la statutul celorlalte categorii profesionale. Totodată, actul normativ care constituie obiectul controlului de constituționalitate cuprinde, la art.11 și art.12, dispoziții care reglementează cu privire la modificarea și completarea Legii nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, precum și a Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal, iar sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție nu cuprinde argumente care să probeze și neconstituționalitatea acestor prevederi.

45. Prin urmare, față de aceste aspecte, se apreciază că apare ca fiind neîntemeiată solicitarea autoarei sesizării de a fi constatată o neconstituționalitate *in corpore* a prevederilor Legii privind abrogarea unor prevederi referitoare la pensiile de serviciu și indemnizațiile pentru limită de vârstă, precum și pentru reglementarea unor măsuri în domeniul pensiilor ocupaționale.

46. **Președintele Camerei Deputaților și Președintele Senatului** nu au comunicat punctele lor de vedere.

47. La dosarele cauzelor au fost atașate o serie de adrese și memorii *Amicus Curiae*, prin care se solicită Curții Constituționale fie admiterea sesizărilor de neconstituționalitate și constatarea neconstituționalității legii criticate, fie respingerea sesizărilor și eliminarea pensiilor speciale.

48. Astfel, **în susținerea obiecției/obiecțiilor de neconstituționalitate**, după caz, și **constatarea neconstituționalității legii criticate** sunt următoarele memorii/puncte de vedere/solicitări:

- *Memoriul Asociației Pensionarilor din cadrul Curții de Conturi, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.347 din 29 ianuarie 2020;*
- *Memoriul Sindicatului Național al Funcționarilor Publici, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.358 din 30 ianuarie 2020;*
- *Punctul de vedere al Curții de Conturi a României, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.729 din 31 ianuarie 2020;*
- *Memoriul Asociației Naționale a Pensionarilor din Serviciul Auxiliar de Specialitate al Instanțelor Judecătorești și Parchetelor, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.747 din 3 februarie 2020;*
- *Memoriul Asociației „Inițiativa pentru Justiție”, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.760 din 3 februarie 2020;*
- *Memoriul Asociației Ambasadorilor și Diplomaților de Carieră din România, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.778 din 3 februarie 2020;*
- *Memoriul Amicus curiae al Asociației Forumului Judecătorilor din România, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.945 din 11 februarie 2020;*
- *Memoriul Amicus Curiae formulat de Asociația ”Themis-Casația” a foștilor judecători și magistrați-asistenți ai Înaltei Curți de Casație și Justiție, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.1051 din 14 februarie 2020;*
- *Punctul de vedere al Consiliului Superior al Magistraturii, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.1099 din 17 februarie 2020;*
- *Memoriul Amicus curiae al Sindicatului Funcționarilor Publici Parlamentari din Senatul României, al Sindicatului Salariaților din Camera Deputaților și al Sindicatului Funcționarilor Publici Parlamentari din Camera Deputaților, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.1387 din 26 februarie 2020;*
- *Memoriul Amicus curiae al Asociației Magistraților din România (AMR), al Uniunii Naționale a Judecătorilor din România (UNJR), al Asociației Judecătorilor pentru Apărarea Drepturilor Omului (AJADO), și al Asociației*



Procurorilor din România (APR), înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.1490 din 4 martie 2020;

- *Memoriul Amicus curiae formulat de Curtea de Apel Târgu-Mureș, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.1536 din 4 martie 2020;*
- *Memoriul Amicus curiae depus de un grup de magistrați pensionari, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr.1619 din 9 martie 2020;*
- *Raportul întocmit în calitate de amicus curiae de domnul Nelu Ciobanu, înregistrat la Curtea Constituțională cu nr. 2279 din 5 mai 2020.*

49. În susținerea legii criticate, respectiv exprimând poziții împotriva pensiilor speciale, au fost depuse la dosare solicitări ale mai multor persoane, respectiv:

- *Notificarea domnului Elemer Magyari, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.806 și nr.831 din 5 februarie 2020;*
- *Adresa domnului Cristian Zăinescu, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.821 din 5 februarie 2020;*
- *Adresele domnului Petru Isailă, înregistrate la Curtea Constituțională cu nr.822 și, respectiv, nr.832 din 5 februarie 2020;*
- *Adresa domnului Marian Ghinea, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.823 din 5 februarie 2020;*
- *Adresele domnului Mihai Balici, înregistrate la Curtea Constituțională cu nr.824 din 5 februarie 2020, și nr.873 din 6 februarie 2020;*
- *Notificarea domnului Eduard Cristian Irimiea, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.828 din 5 februarie 2020;*
- *Adresa domnului Grigore Mureșan, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.829 din 5 februarie 2020;*

- *Adresa domnului Mihai Răducu, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.830 din 5 februarie 2020;*
- *Adresa domnului Dumitru Bogdan, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.833 din 5 februarie 2020;*
- *Adresa domnului Gheorghe Enache, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.936 din 10 februarie 2020;*
- *Adresa domnului Mircea Popencu, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1330 din 25 februarie 2020.*

50. Prin Hotărârea Plenului Curții Constituționale nr.7 din 16 martie 2020 s-a dispus preschimbarea termenului de judecată din data de 18 martie 2020 la data de 29 aprilie 2020, iar prin Hotărârea Plenului Curții Constituționale nr.10 din 9 aprilie 2020 s-a dispus preschimbarea termenului de judecată la data de 6 mai 2020. La această dată, având în vedere obiectul sesizărilor de neconstituționalitate, în temeiul art.139 din Codul de procedură civilă, coroborat cu art.14 din Legea nr.47/1992, Curtea a dispus conexarea Dosarului nr.168 A/2020 la Dosarul nr.167A/2020, care a fost primul înregistrat și în care s-a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând sesizările de neconstituționalitate, punctul de vedere al Guvernului, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, dispozițiile criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

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

52. Astfel, sesizarea ce formează obiectul Dosarului nr.167 A/2020 a fost formulată prin Hotărârea nr.1 din 29 ianuarie 2020 a Secțiilor Unite ale Înaltei Curți



de Casație și Justiție, iar sesizarea ce formează obiectul Dosarului nr.168 A/2020 a fost formulată de Avocatul Poporului, ambii autori fiind titulari ai dreptului de sesizare a Curții Constituționale cu obiecții de neconstituționalitate, în conformitate cu prevederile art.146 lit.a) teza întâi din Constituție. Obiectul sesizărilor se încadrează în competența Curții, delimitată de textele mai sus menționate, acesta vizând Legea privind abrogarea unor prevederi referitoare la pensiile de serviciu și indemnizațiile pentru limite de vârstă, precum și pentru reglementarea unor măsuri în domeniul pensiilor ocupaționale, adoptată de Parlament, dar nepromulgată de Președintele României. În ceea ce privește termenul de sesizare, se constată că, potrivit fișelor legislative, legea criticată a fost adoptată în data de 28 ianuarie 2020 de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională. În data de 29 ianuarie 2020 a fost depusă la secretarul general al Camerei Deputaților pentru exercitarea dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar în data de 3 februarie 2020 a fost trimisă la promulgare. Atât sesizarea de neconstituționalitate formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție, cât și cea formulată de Avocatul Poporului au fost înregistrate la Curtea Constituțională în data de 30 ianuarie 2020, în cadrul termenului stabilit de art.77 alin.(1) din Constituție.

53. Prevederile constituționale invocate în susținerea obiecțiilor de neconstituționalitate sunt cuprinse în art.1 alin.(3) care consacră statul de drept, art.1 alin.(5), potrivit căruia „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”, art.16 – *Egalitatea în drepturi*, art.20 – *Tratatele internaționale privind drepturile omului*, art.65 alin.(2) lit.j), potrivit căruia “*Camerele își desfășoară lucrările și în ședințe comune, potrivit unui regulament adoptat cu votul majorității deputaților și senatorilor, pentru: (...) j) stabilirea statutului deputaților și al senatorilor, stabilirea indemnizației și a celorlalte drepturi ale acestora*”, art.75 alin.(1), referitor la ordinea de dezbatere a proiectelor de legi și a propunerilor legislative în Camerele Parlamentului, cu

raportare la art.73 alin.(3) lit.1), potrivit căruia se reglementează prin lege organică ”organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi”, art.124 alin.(3), potrivit căruia ”Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii.”, art.132 alin.(1), potrivit căruia ”Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției” , și art.147 alin.(4) din Constituție, care stabilește caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale. Se invocă, de asemenea, art.14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care consacră principiul nediscriminării.

54. Examinând obiecțiile de neconstituționalitate, Curtea constată că în motivarea ambelor sesizări de neconstituționalitate au fost formulate critici calificate ca fiind de neconstituționalitate extrinsecă, vizând procedura legislativă și nerespectarea caracterului general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, iar, cât privește sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, au fost formulate și critici distincte, de neconstituționalitate intrinsecă, cu referire la statutul constituțional al magistraților. Curtea va proceda, mai întâi, la analiza parcursului legislativ al legii ce formează obiectul sesizărilor, pusă în discuție în ambele sesizări de neconstituționalitate și esențială în soluționarea acestora.

(1) Parcurusul legislativ al legii criticate

55. Potrivit fișelor legislative disponibile pe paginile de internet ale Senatului și, respectiv, Camerei Deputaților, **inițiatorii propunerii legislative cu titlul ”Lege privind eliminarea pensiilor de serviciu pentru deputați și senatori, judecători și procurori, personalul auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor, polițiști, funcționari publici cu statut special, funcționari publici parlamentari, membrilor corpului diplomatic și consular al României, membrilor Curții Constituționale și a personalului aeronautic civil navigator profesionist din**



aviația civilă din România” sunt 4 parlamentari aparținând Partidului Național Liberal: 2 deputați și 2 senatori.

56. Potrivit **expunerii de motive**, propunerea legislativă ”*dorește eliminarea pensiilor de serviciu pentru deputați și senatori, judecători și procurori, personalul auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor, polițiști, funcționari publici cu statut special, funcționari publici parlamentari, membrii corpului diplomatic și consular al României, membrii Curții Constituționale și personalul aeronautic civil navigant profesionist din aviația civilă din România*”. În realizarea acestui obiectiv, se propune modificarea următoarelor legi: Legea nr.96/2006 privind statutul deputaților și al senatorilor, Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legea nr.567/2004 privind statutul personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea și al personalului care funcționează în cadrul Institutului Național de Expertize Criminalistice, Legea nr.223/2015 privind pensiile militare de stat, Legea nr.7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar, Legea nr.216/2015 privind acordarea pensiei de serviciu membrilor Corpului diplomatic și consular al României, Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Legea nr.223/2007 privind Statutul personalului aeronautic civil navigant profesionist din aviația civilă din România. **Propunerea legislativă a fost înregistrată la Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, cu nr. L206 din 6 mai 2019.**

57. Cu Adresa înregistrată la Biroul permanent al Senatului cu nr.47 din 8 martie 2019, **Consiliul Economic și Social** a transmis **Aviz nefavorabil** cu privire la această propunerea legislativă, cu următoarea motivare: ”**fiecare categorie de salariat este titularul unei pensii de serviciu acordată în baza unei legi speciale, prin urmare nu se poate promova o lege generală care să reglementeze toate categoriile socio-profesionale care beneficiază de pensii de serviciu.**”

58. Cu Adresa înregistrată la Biroul permanent al Senatului cu nr.47 din 22 martie 2019, **Consiliul Legislativ** a transmis **Aviz negativ** cu privire la propunerea legislativă. În cuprinzul Avizului sunt sesizate aspecte legate de procedura legislativă, existența obligației de solicitare a unei informări din partea Guvernului, în condițiile art.111 alin.(1) din Constituție, precum și obligația de întocmire a fișei financiare cu respectarea art.21 din Legea 69/2000. Se evidențiază faptul că din expunerea de motive nu reiese că soluția preconizată a fost precedată de o temeinică fundamentare, că aceasta nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare și nu folosește un limbaj specific stilului normativ. Se invocă jurisprudența Curții Constituționale vizând reglementarea dreptului la pensie în general, precum și cu privire la pensiile de serviciu în special, aspecte de neconstituționalitate a reglementării, precum și **existența unor inițiative legislative precedente similare, care au fost avizate negativ. Se concluzionează că**, având în vedere cele enunțate cu privire la soluțiile legislative din proiect, ”dar și numeroasele imperfecțiuni de redactare, sistematizare și tehnică legislativă, **propunerea legislativă nu poate fi promovată**”.

59. Cu Adresa înregistrată la Biroul permanent al Senatului cu nr.206 din 7 iunie 2019, **Guvernul** a transmis punctul său de vedere în care invocă Deciziile Curții Constituționale nr.20 din 2 februarie 2000 și nr.871 din 25 iunie 2010, jurisprudența CEDO și CJUE în care distinge în privința părții contributive a pensiei de serviciu, statuându-se că aceasta este un drept patrimonial, iar lezarea sa constituie o privare de proprietate în sensul art.1 din Protocolul nr.1 la Convenția pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale, dar și o discriminare în sensul art.1 din Protocolul nr.12 la Convenție. Invocând și considerentele Deciziei nr.1237 din 6 octombrie 2010 a Curții Constituționale, **Guvernul concluzionează că ”propunerea legislativă creează posibilitatea încălcării dispozițiilor art.44, art.47 alin.(1) și art.53 din Constituție**”. Cu privire la o parte dintre categoriile



profesionale vizate, Guvernul sesizează faptul că o **soluție legislativă în forma propusă va conduce la apariția unui vid legislativ**, fiind afectate, totodată, și dispozițiile art.44 și art.47 din Constituție. **Referitor la eliminarea pensiilor de serviciu ale judecătorilor, ale procurorilor și ale magistraților-asistenți, se invocă soluția și considerentele Deciziei Curții Constituționale nr.873 din 25 iunie 2010 și consecința încălcării, prin propunerea legislativă, a prevederilor art.147 alin.(4) din Constituție, care consacră caracterul general obligatoriu al deciziilor acestei Curți.** Referitor la alte categorii profesionale vizate de reglementarea criticată, respectiv personalul auxiliar de specialitate de la instanțe și parchete, polițiști, funcționari cu statut special din sistemul administrației penitenciarelor, membrii Corpului diplomatic și consular, **este prezentată rațiunea introducerii pensiilor de serviciu și se invocă inechități create prin propunerea legislativă.** Față de cele expuse, se concluzionează că "Parlamentul va decide cu privire la oportunitatea adoptării acestei inițiative legislative".

60. Cu Adresa înregistrată la Biroul permanent al Senatului cu nr.47 din 25 aprilie 2019, **Consiliul Superior al Magistraturii** a transmis **Avizul negativ** cu privire la propunerea legislativă, fundamentat, în esență, pe jurisprudența Curții Constituționale (Decizia nr.873 din 25 iunie 2011 și Decizia nr.20 din 2 februarie 2000), prin care s-a statuat că **pensiile de serviciu nu sunt un privilegiu**, iar, cât privește categoria profesională a magistraților, s-a apreciat că stabilitatea financiară reprezintă una dintre garanțiile independenței justiției. Potrivit punctului de vedere atașat Avizului negativ, **propunerea legislativă este contrară celor decise de Curtea Constituțională.**

61. În ceea ce privește examinarea propunerii legislative la Senat, în calitate de primă Cameră sesizată, Comisia pentru apărare, ordine publică și siguranță națională a transmis **Aviz negativ**, Comisia pentru constituționalitate a transmis **Aviz negativ**, Comisia pentru administrație publică a transmis **Aviz negativ**,

Comisia pentru drepturile omului, egalitate de șanse, culte și minorități a transmis **Aviz negativ**, Comisia pentru transporturi și infrastructură a transmis **Aviz negativ**, Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări și Comisia pentru muncă, familie și protecție socială au depus **Raport comun negativ**. Potrivit **Raportului** comun menționat, **acesta a avut în vedere toate avizele negative**, precum și argumentele prezentate în ședințele comisiilor de reprezentanții Ministerului Afacerilor Interne, ai Ministerului Apărării Naționale, ai Ministerului Justiției și ai Consiliului Superior al Magistraturii. Se consemnează în acest sens că **”respingerea are la bază argumente legate de forma în care acest act normativ a fost prezentat Parlamentului pentru dezbateri și adoptare, cât și argumente legate de fondul acesteia”**.

62. În data de 19 iunie 2019, propunerea legislativă a fost înscrisă pe ordinea de zi a **Senatului**, fiind respinsă (nr. voturi: DA= 45 NU=15 Abțineri=2). În aceeași dată, s-a comunicat **Camerei Deputaților respingerea propunerii legislative**.

63. Propunerea legislativă a fost **înregistrată la Camera Deputaților cu nr.292 din 24 iunie 2019**, fiind prezentată la aceeași dată în Biroul permanent al Camerei Deputaților.

64. În cadrul procedurii în Camera de reflecție, Comisia pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale a transmis **Aviz negativ**. Comisia pentru politică externă a transmis **Aviz negativ**. Comisia pentru egalitatea de șanse pentru femei și bărbați a transmis **Aviz favorabil**. De asemenea, Comisia pentru muncă și protecția socială a depus **Raport favorabil**, cu 21 de amendamente admise și 6 amendamente respinse. Curtea observă că Raportul se referă nu numai la propunerea legislativă înregistrată cu nr.292/2019, ci și la o propunerea legislativă înregistrată cu nr.166/2018, cu titlul **”Lege pentru abrogarea pensiilor speciale”**. Potrivit Raportului, **”în urma dezbaterilor, membrii comisiei au hotărât, cu majoritate de voturi (2 împotriva și două abțineri) adoptarea cu amendamente a**



propunerii legislative Plx 292/2019 și respingerea propunerii legislative cu nr. Plx 166/2018, prevederile acesteia fiind preluate în textele adoptate de comisie”. Se precizează că ”inițiativele legislative au fost respinse de Senat în ședințele din 19 iunie 2019 și 26 martie 2018”.

65. În data de 28 ianuarie 2020, propunerea legislativă a fost dezbătută în Plenul Camerei Deputaților, fiind adoptată (rezultat vot pentru=247, contra=0, abțineri=21).

66. În ambele sesizări se susține neconstituționalitatea legii în ansamblul său, pe baza unor critici subsumate, cât privește sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, principiilor constituționale cuprinse în art.1 alin. (3) și (5) din Constituție, care consacră statul de drept, supremația Constituției și respectarea legii, în componenta vizând calitatea legii, cu referire punctuală la nerespectarea procedurii parlamentare în privința ordinii de sesizare a Camerelor Parlamentului, precum și a principiului bicameralismului, deficiențele în privința activității de documentare, reglementarea lacunară și vidul de reglementare creat, discrepanța dintre intenția legiuitorului și realitatea reglementării, nerespectarea jurisprudenței Curții Constituționale. Parte dintre critici, referitoare la nerespectarea procedurii parlamentare de adoptare a legilor și deciziilor Curții Constituționale sunt dezvoltate, deopotrivă, în sesizarea Avocatul Poporului. Curtea va examina în mod distinct fiecare categorie de critici, cu raportare, în mod corespunzător, la textele constituționale invocate.

(2) Criticile de neconstituționalitate referitoare la nerespectarea procedurii parlamentare de adoptare a legilor

(2.1) Susținerile privind încălcarea dispozițiilor art.65 alin.(2) lit.j) și art.75 alin.(1) cu referire la art.73 alin.(3) lit.l) din Constituție, în ceea ce privește dispozițiile vizând statutul deputaților și senatorilor și cele referitoare la statutul judecătorilor și procurorilor.

67. Se susține, în esență, că legea criticată a fost supusă dezbaterii și adoptării Senatului, ca primă Cameră sesizată, iar Camera Deputaților a fost Cameră decizională, contrar normelor constituționale invocate, care stabilesc o altă procedură în privința reglementărilor referitoare la statutul deputaților și al senatorilor, precum și a celor referitoare la statutul judecătorilor și al procurorilor.

68. Textele constituționale invocate au următorul cuprins:

- Art.65 alin.(2) lit.j): *”Camerale își desfășoară lucrările și în ședințe comune, potrivit unui regulament adoptat cu votul majorității deputaților și senatorilor, pentru: (...) j) stabilirea statutului deputaților și al senatorilor, stabilirea indemnizației și a celorlalte drepturi ale acestora”;*

- Art.73 alin.(3) lit.l): *”Prin lege organică se reglementează:(...) l) organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi”;*

- Art.75 alin.(1): *”Se supun spre dezbateră și adoptare Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată, proiectele de legi și propunerile legislative pentru ratificarea tratatelor sau a altor acorduri internaționale și a măsurilor legislative ce rezultă din aplicarea acestor tratate sau acorduri, precum și proiectele legilor organice prevăzute la articolul 31 alineatul (5), articolul 40 alineatul (3), articolul 55 alineatul (2), articolul 58 alineatul (3), articolul 73 alineatul (3) literele e), k), l), n), o), articolul 79 alineatul (2), articolul 102 alineatul (3), articolul 105 alineatul (2), articolul 117 alineatul (3), articolul 118 alineatele (2) și (3), articolul 120 alineatul (2), articolul 126 alineatele (4) și (5) și articolul 142 alineatul (5). Celelalte proiecte de legi sau propuneri legislative se supun dezbaterii și adoptării, ca primă Cameră sesizată, Senatului.”*

69. Cu privire la interpretarea acestor dispoziții constituționale, Curtea Constituțională a statuat că, ”în urma revizuirii Constituției din anul 2003, procedura de adoptare a legilor organice și ordinare s-a modificat radical, în sensul că fiecare



Cameră a Parlamentului a fost înzestrată cu o anumită competență, iar **sesizarea Camerelor a fost supusă unui regim constituțional strict reglementat de art.75 din Constituție**. S-a ajuns la conceptualizarea noțiunilor de Cameră de reflecție și Cameră decizională, tipologii de Camere expres calificate ca atare prin Constituție, în funcție de domeniul în care este adoptată legea respectivă [a se vedea Decizia nr.431 din 21 iunie 2017, paragraful 28, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.581 din 20 iulie 2017 cu trimitere, în acest sens, cu titlu exemplificativ, la Decizia nr.747 din 4 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 922 din 11 decembrie 2015].

70. Desigur că **pot exista reglementări care să privească mai multe domenii**, sens în care Curtea Constituțională a reținut că «în ceea ce privește competența de a dezbate și a adopta proiectele de legi și propunerile legislative, dispozițiile art. 75 alin. (1) din Constituție stabilesc calitatea de primă Cameră sesizată, respectiv Cameră decizională, în funcție de materia de reglementare care face obiectul legiferării. Așa fiind, dispozițiile constituționale ale art. 75 alin. (1) stabilesc criteriile în funcție de care fiecare Cameră își poate determina competența. **În practică se pot ivi situații în care unul și același act normativ să cuprindă dispoziții care aparțin mai multor domenii de reglementare, care intră în competența decizională a ambelor Camere**. Pentru astfel de situații, dispozițiile art. 75 alin. (4) și (5) din Constituție prevăd că „(4) *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*”, respectiv că „(5) *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*”. 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. 1018 din 19 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 511 din 22 iulie 2010).»

71. **Aplicând aceste considerente de principiu în prezenta cauză**, Curtea reține că **reglementarea drepturilor magistraților**, între care și dreptul la pensie, **privește statutul profesiilor respective**, subsumat garanțiilor de independență a justiției, precum și, cât privește procurorii, rolului constituțional al Ministerului Public. În acest sens, Curtea Constituțională a reținut, referitor la conținutul normativ al art.125 alin.(2) din Constituție – *Statutul judecătorilor*, că ”se subsumează celui al art.73 alin.(3) lit.1) din Constituție, acest din urmă text constituțional cuprinzând toată sfera de relații sociale privitoare la justiție, respectiv organizare, funcționare, statut. (...) Or, nu este de conceput ca unele elemente ce țin de statutul judecătorilor să fie reglementate printr-o lege organică adoptată de Senat în calitate de Cameră decizională, iar altele de Camera Deputaților în calitate de Cameră decizională. Legiuitorul constituent derivat nu s-a îndepărtat de la unitatea de procedură și reglementare care trebuie să caracterizeze relațiile sociale care privesc justiția, eventuala dificultate de interpretare în sensul anterior arătat rezultând din faptul că, la data adoptării Legii de revizuire a Constituției României nr.429/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 29 octombrie 2003, nu existau mai multe legi care să reglementeze relații sociale referitoare la justiție, ci una singură, respectiv Legea nr.92/1992 pentru organizarea judecătorească. Or, chiar dacă intenția legiuitorului constituent derivat a fost aceea ca organizarea judiciară, statutul judecătorilor și procurorilor și organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii să fie reglementate prin legi separate, nu se poate trage concluzia că s-a dorit și reglementarea unor proceduri distincte în privința sesizării



Camerele Parlamentului”. (Decizia nr.474 din 28 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 590 din 3 august 2017, paragraful 28).

72. Tot astfel, câtă vreme prin legea criticată sunt modificate și dispoziții ale Legii nr.96/2006 privind statutul deputaților și al senatorilor, prin dezbateră separată în Senat și, respectiv, în Camera Deputaților, au fost încălcate dispozițiile art.65 alin.(2) lit.j) din Constituție care impun ca stabilirea statutului deputaților și al senatorilor, stabilirea indemnizației și a celorlalte drepturi ale acestora să se facă în ședință comună a Camerelor Parlamentului. În acest sens Curtea Constituțională s-a mai pronunțat, reținând următoarele: ”cu privire la cerințele de calitate ale legii (...) analizate, Curtea constată că aceasta privește statutul deputaților și senatorilor, domeniu de reglementare care, potrivit art.73 alin.(3) lit.c) din Constituție, este rezervat legii organice, iar **adoptarea unei asemenea legi, având în vedere obiectul său, se face în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului, conform art.65 alin.(2) lit.j) din Constituție**, cu majoritatea prevăzută de art.76 alin.(1) din Constituție.” (Decizia nr.619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 6 din 4 ianuarie 2017, paragraful 31).

73. Față de considerentele enunțate, **Curtea constată că sunt întemeiate criticile** referitoare la nerespectarea ordinii de sesizare a Camerelor Parlamentului cu privire la modificarea Legii nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, precum și nerespectarea obligației constituționale de dezbateră a reglementărilor privitoare la drepturile deputaților și ale senatorilor în ședința comună a celor două Camere a Parlamentului, **cu consecința încălcării, prin legea ce formează obiectul controlului de constituționalitate, a dispozițiilor art.65 alin.(2) lit.j) și ale art.75 alin.(1) cu referire la art.73 alin.(3) lit.l) din Constituție.**

(2.2) Susținerile privind nesocotirea principiului bicameralismului, cu consecința încălcării principiului supremației legii în sensul art.1 alin.(5) cu

referire la art.16 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia nimeni nu este mai presus de lege

74. Se susține, în esență, că legea a fost adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, cu amendamentele din raportul Comisiei pentru muncă și protecție socială din Camera Deputaților, or, în condițiile în care Senatul a respins legea, acest mod de adoptare a sa în Camera Deputaților contravine principiului bicameralismului.

75. Cu privire la principiul constituțional invocat de autorii sesizării, Curtea Constituțională are o bogată jurisprudență prin care a statuat că, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ al poporului român și de unicitatea sa ca autoritate legiuitoare a țării, **Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră** (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.358 din 28 mai 2009, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017, paragraful 53). **Legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament**, drept care autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră (Decizia nr.1.029 din 8 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.720 din 23 octombrie 2008, Decizia nr.3 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.71 din 29 ianuarie 2014, Decizia nr.355 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.509 din 8 iulie 2014, paragraful 38, Decizia nr.624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, paragraful 39, Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.134 din 21 februarie 2017, paragraful



29, sau Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 161 din 3 martie 2017, paragraful 32).

76. Ca urmare, dezbateră parlamentară a unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative nu poate face abstracție de evaluarea acesteia în plenul celor două Camere ale Parlamentului. **Modificările și completările pe care Camera decizională le aduce propunerii legislative adoptate de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră.** Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului [Decizia nr.472 din 22 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 30 aprilie 2008, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, paragraful 53, precitată].

77. Având în vedere aceste considerente, Curtea a stabilit două **criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care, prin procedura parlamentară, se încalcă principiul bicameralismului:** existența unor **deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.** Întrunirea acestor criterii este de natură a afecta principiul care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (Decizia nr.710 din 6 mai 2009, precitată, Decizia nr.413 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010, Decizia nr.1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.905 din 20 decembrie 2011, Decizia nr.62 din 7 februarie 2017, precitată, paragraful 29, sau Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, precitată, paragraful 54). Totodată, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale, **evaluarea respectării criteriilor menționate impune un examen**

comparativ între forma legii adoptată de Camera de reflecție și cea adoptată de Camera decizională, prin raportare inclusiv la conținutul proiectului sau propunerii legislative, în sensul de filosofie, de concepție originară a actului normativ. Conchizând cu referire la aceste dezvoltări jurisprudențiale, Curtea a statuat că, pentru verificarea respectării principiului bicameralismului trebuie avute în vedere: **”(a) scopul inițial al legii, în sensul de voință politică a autorilor propunerii legislative sau de filosofie, de concepție originară a actului normativ; (b) dacă există deosebiri majore, substanțiale, de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului; (c) dacă există o configurație semnificativ diferită între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului.”** (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr.63 din 13 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.373 din 2 mai 2018, par.63).

78. În situații precum cea din speță, respectiv atunci când Camera de reflecție a respins propunerea legislativă, iar Camera decizională a adoptat-o, Curtea a reținut că **”acest act de voință politică, concretizat prin votul de respingere al primei Camere, nu oferă Camerei decizionale posibilitatea de a face abstracție de scopul inițial al legii, de concepția și filosofia propunerii legislative, astfel cum se reflectă în obiectul de reglementare al legii”.** (a se vedea Decizia nr.718 din 8 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.998 din 15 decembrie 2017, paragraful 51; a se vedea și Decizia nr.298 din 26 aprilie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.535 din 28 iunie 2018). Altfel spus, faptul că în Camera decizională a fost adoptată o propunere legislativă respinsă în Camera de reflecție nu este de natură să aducă atingere, în sine, principiului bicameralismului. Numai în ipoteza în care în Camera decizională ar face abstracție de scopul inițial al legii, de concepția și filosofia propunerii legislative, în sensul criteriilor anterior enunțate, s-ar produce o astfel de încălcare.



În cauză însă motivele de neconstituționalitate formulate se referă la o pretinsă încălcare, în sine, a principiului bicameralismului, prin adoptarea acesteia de Camera Deputaților ”în condițiile în care Senatul, ca primă Cameră sesizată, a respins legea”. Curtea nu poate reține criticile menționate, întrucât această posibilitate este reglementată în art.75 alin.(3) din Constituție, potrivit căruia ”*după adoptare sau respingere de către prima Cameră sesizată, proiectul sau propunerea legislativă se trimite celeilalte Camere care va decide definitiv*”, și, de asemenea, nu au fost sesizate abateri de la principiul bicameralismului în sensul jurisprudenței Curții Constituționale citate.

79. În consecință, Curtea constată că sunt neîntemeiate criticile raportate la art.61 alin.(2) și art.75 alin.(1) din Constituție, referitoare la principiul bicameralismului.

(3) Criticile de neconstituționalitate referitoare la nerespectarea exigențelor de calitate a legii

(3.1) Susținerile privind deficiențe în activitatea de documentare, cu consecința încălcării principiului supremației legii în sensul art.1 alin.(5) cu referire la art. 16 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia nimeni nu este mai presus de lege

80. Autorii sesizărilor susțin, în esență, caracterul deficitar al expunerii de motive la propunerea legislativă, lipsa unei motivări explicite și obiective cu privire la categoriile profesionale cărora le este ”suprimat dreptul”, în sensul abrogării dispozițiilor referitoare la pensia de serviciu, lipsa documentării prealabile elaborării unei reglementări atât de complexe (documentare ce ar fi fost de natură să evite riscul simplei abrogări și să permită o revizuire documentată a legislației în materie), cu consecința atingerii aduse principiului nediscriminării consacrat de art. 16 alin.(1) din Constituție.

81. Referitor la aceste susțineri, Curtea reține, mai întâi, că **dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, cu raportare la cele ale art.31 din Legea nr.24/2000**, circumscrise cerințelor de calitate și predictibilitate a legii invocate de autorii sesizării, **stabilesc o serie de reguli în privința conținutului instrumentului de motivare, menite să asigure o fundamentare temeinică a proiectului de lege.** Astfel, potrivit art.31 din Legea nr.24/2000: *”(1) Instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni: a) motivul emiterii actului normativ - cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect. (...); b) impactul socioeconomic - efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor; c) impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri; d) impactul asupra sistemului juridic - implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare; compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective; implicațiile asupra legislației interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaționale, precum și măsurile de adaptare necesare; preocupările în materie de armonizare legislativă; e) consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite;*



f) *activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ*;g) *măsurile de implementare - modificările instituționale și funcționale la nivelul administrației publice centrale și locale (...)*”.

82. Or, **văzând conținutul expunerii de motive, Curtea observă că aceasta nu respectă normele citate.** Inițiatorii legii pornesc de la o premisă exprimată sentențios în primul paragraf al expunerii de motive, în sensul că *”lipsa unor prevederi clare, obiective și transparente de stabilire a categoriilor profesionale ce ar putea să beneficieze de pensii de serviciu, precum și lipsa unei limitări a cuantumului pensiilor de serviciu a transformat acest sistem de pensii de serviciu într-una dintre cele mai mari probleme ale României.”* În continuare, **se invocă ”sentimentul de dezaprobare, nemulțumire și frustrare față de acest sistem de pensii de serviciu”**, precum și **o cercetare sociologică ”din perioada 27 noiembrie-5 decembrie 2018”**, pe **”un eșantion reprezentativ”** (fără a se preciza ce înseamnă aceasta), din care ar rezulta că *”peste 80% din populația României solicită eliminarea pensiilor de serviciu, cunoscute ca pensii speciale”*. ”Sentimentul” invocat și studiul menționat obligă legiuitorul - potrivit celor consemnate în aceeași expunere de motive - să intervină pentru *”stoparea acestui fenomen care generează nemulțumire”*. Se invocă apoi - **fără a se prezenta niciun studiu sau alt instrument de documentare** - *”diferențe colosale”* în privința cuantumului pensiilor, pensii *”revoltătoare”*, *”anomalii sociale ireversibile”*, de unde concluzia că *”abrogarea cât mai urgentă a prevederilor legale privind existența pensiilor de serviciu este necesară și chiar obligatorie”*. Se mai invocă argumentul de natură financiară, respectiv *”dezechilibre majore la fondul de pensii”* și cheltuielile anuale cu plata pensiilor de serviciu, **de asemenea fără a se prezenta nicio documentare de natură să susțină această concluzie.**

83. **Pe lângă limbajul nespecific instrumentelor de motivare, remarcat de Consiliul Legislativ în Avizul său negativ**, Curtea mai constată lipsa

fundamentării concluziei de la care se pornește în expunerea de motive, în sensul de studii, lucrări de cercetare, evaluări statistice, referiri la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect, documente oficiale care să susțină în mod obiectiv datele prezentate și concluziile enunțate, de natură să justifice intervenția normativă. Tot astfel, **nu se prezintă impactul socioeconomic și nici impactul asupra sistemului juridic. Nu rezultă eventuale consultări care ar sta la baza propunerii legislative.** Considerentele generale astfel cum au fost enunțate în expunerea de motive nu sunt suficiente din perspectiva cadrului constituțional și legal aplicabil procedurii legislative. Propunerile legislative trebuie fundamentate în mod obiectiv, cu date concrete, care să permită o evaluare corectă a măsurilor propuse.

84. **Expunerea de motive apare, astfel, ca un început de instrument de motivare, în sensul că prezintă un context social și deficiențe ale legislației în vigoare** (lipsă de claritate, obiectivitate, lipsa unei limitări a cuantumului pensiilor de serviciu), **fără a realiza o analiză și a identifica soluții care să răspundă în mod real problemelor sesizate.** Se propune doar abrogarea unor dispoziții cuprinse în diverse legi speciale, **fără a se sesiza diferențele de domeniu de reglementare** (dovadă și faptul că nu au fost respectate procedura de sesizare a Camerelor și regulile procedurale de dezbateri incidente pentru o parte dintre normele modificate) și **fără vreo corelare legislativă** sau propunere de reglementare de natură să stabilească dispozițiile care se vor aplica în locul celor abrogate.

85. În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște, așa cum întemeiat observă autorii sesizării, rațiunea pentru care o parte dintre pensiile de serviciu sunt "eliminate", iar altele păstrate și nici reglementarea aplicabilă în continuare categoriilor profesionale vizate. Or, **explicarea clară a soluțiilor legislative propuse și a efectelor preconizate este cu atât mai necesară,**



din perspectiva principiului legalității invocat, în condițiile în care prin propunerea legislativă sunt abrogate dispoziții din acte normative care reglementează categorii profesionale diferite, cu un specific bine determinat, legea având, din această perspectivă, un pronunțat caracter eterogen.

86. În jurisprudența sa, instanța constituțională a reținut că lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative și caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare contravin exigențelor de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art.1 alin.(5) din Constituție. Astfel, de exemplu, prin Decizia nr.710 din 6 mai 2009, precitată, Curtea Constituțională a reținut că „în expunerea de motive nu se regăsește motivarea asupra niciuneia dintre soluțiile preconizate, ceea ce este contrar prevederilor constituționale și legale mai sus indicate” [ale art. 29—31 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative referitoare la motivarea proiectelor de acte normative, sub aspectul instrumentelor de prezentare și motivare, precum și al cuprinsului și redactării motivării și ale art.1 alin.(5) din Legea fundamentală (...)]. Tot astfel, prin Decizia nr.682 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.473 din 11 iulie 2012, Curtea a constatat că „dispozițiile art.6 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare, instituie obligația fundamentării actelor normative. (...) **Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, pentru motivele arătate, încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5) potrivit căroră, «În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie», precum și ale art. 147 alin.(4) potrivit căroră deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii.»** (pct.2.21 și 2.22)

87. Tot astfel, prin Decizia nr.139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019, Curtea a reținut că ”față de obiectul inițiativei legislative, pronunțat tehnic, de strictă specialitate, (...) motivarea formală, fără o temeinică fundamentare a legii criticate, afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție.” (par.80) În Consecință Curtea a constatat că ”sunt întemeiate și criticile formulate în raport cu dispozițiile art.1 alin.(3) din Constituție, care consacră statul de drept și, între valorile sale, principiul dreptății. **Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative** reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât **previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului, iar rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare. Astfel fiind, Curtea reține că lipsa motivării soluțiilor legislative este de natură să aducă atingere și dispozițiilor art.1 alin.(3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății, în sensul argumentelor anterior prezentate.”(par.81)**

88. Pentru considerentele enunțate, **Curtea constată că sunt întemeiate criticile referitoare la deficiențe în privința activității de documentare și de fundamentare a legii, cu consecința încălcării dispozițiilor constituționale cuprinse în art.1 alin.(5) raportate la art.1 alin.(3).**

(3.2) Susținerile privind caracterul lacunar al legii și crearea unui vid de reglementare. Discrepanța dintre intenția legiuitorului și realitatea reglementării, cu consecința încălcării principiului supremației legii în sensul art.1 alin.(5) cu referire la art.16 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia nimeni nu este mai presus de lege



89. În strânsă legătură cu criticile referitoare la insuficiența instrumentului de motivare și lipsa de documentare, autorii sesizării mai susțin caracterul lacunar al legii și vidul de reglementare, "ceea ce imprimă opțiunii legiuitorului un caracter arbitrar". În acord cu aceste susțineri, Curtea constată că deficiențele anterior sesizate și analizate determină, într-adevăr, o reglementare lacunară, care nu răspunde în mod real intenției de reglementare. În mod obiectiv **o astfel de reglementare, cuprinzând un "amalgam" de norme cu caracter abrogator, nu poate să rezolve "problema" enunțată de inițiatori în debutul expunerii de motive, determinând, în schimb, insecuritatea juridică în ceea ce privește regimul juridic al pensiilor.**

90. Tocmai pentru a preveni astfel de situații, art.6 din Legea nr.24/2000 stabilește, în alin. (1), că *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”*, iar, în alin.(2), că *„Pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare”*.

91. În același sens, **Curtea Constituțională a constatat, de principiu, că orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat** (a se vedea în acest sens, spre exemplu, Decizia nr.189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.307 din 5 aprilie 2006, Decizia nr.903 din 6 iulie 2010,

publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.584 din 17 august 2010, sau Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012). Curtea a constatat, de asemenea, prin Decizia nr. 454 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 836 din 1 octombrie 2018, paragraful 68, că art. 1 alin. (5) din Constituție consacră **securitatea juridică a persoanei, concept care se definește ca un complex de garanții de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept**, în considerarea căroră legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și libertăților fundamentale. Tot astfel, CEDO a statuat că legea trebuie să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în *Cauza Rotaru împotriva României*, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în *Cauza Sissanis împotriva României*, paragraful 66).

92. Or, reglementarea adoptată abrogă dispoziții cuprinse în mai multe legi, vizând numeroase statute profesionale, esențial diferite, al căror rol și importanță socială și/sau constituțională sunt stabilite de fiecare reglementare în parte, fără a propune nicio soluție sau normă legislativă care să înlocuiască sau să o coreleze cu sistemul legislativ în vigoare.

93. "Perspectiva" unei viitoare reglementări ("în termen de 6 luni") stabilită în finalul legii, în sensul introducerii de pensii "ocupaționale", "pentru fiecare categorie în parte" **nu este de natură să ofere o soluție imediată, ci să confirme vidul de reglementare determinat de intrarea în vigoare a legii criticate.** Practic, se abrogă normele referitoare la pensionare cuprinse în legi speciale care



reglementează statutul judecătorilor, al procurorilor, al magistraților-asistenți, al personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor care funcționează în cadrul Institutului Național de Expertize Criminalistice, al funcționarilor publici parlamentari, al membrilor corpului diplomatic și consular al României, al personalului aeronautic civil navigant profesionist din aviația civilă, al personalului Curții de Conturi, al judecătorilor Curții Constituționale, al Avocatului Poporului, al persoanelor care au avut calitatea de șef al statului, stabilindu-se că în viitor ("în termen de 6 luni") se va reglementa situația acestora, adică se vor supune Parlamentului "legi specifice" pentru "fiecare categorie în parte", care să reglementeze "schemele de pensii ocupaționale". **Prin acest mod de reglementare se creează, în mod evident, insecuritate juridică pentru toate categoriile vizate, și se creează o bulversare a acestui domeniu de reglementare.**

94. Pentru considerentele enunțate, **Curtea constată că sunt întemeiate criticile referitoare la caracterul lacunar și vidul de reglementare creat de legea adoptată, cu consecința neconstituționalității acesteia prin raportare la prevederile art.1 alin.(5) din Constituție.**

(4) Criticile de neconstituționalitate referitoare la nerespectarea caracterului general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, cu consecința încălcării art.147 alin.(4) din Constituție, precum și a principiului supremației legii în statul de drept în sensul art.1 alin.(5) cu referire la art. 1 alin.(3) din Constituție

95. În sesizările formulate se invocă, pe de o parte, statuările Curții Constituționale referitoare la problematica de principiu a stabilirii și acordării pensiilor speciale, iar, pe de altă parte, statuările referitoare la problematica pensiilor de serviciu ale magistraților.

96. În ceea ce privește aspectele de principiu menționate, sunt enumerate "repere de natură constituțională de a căror respectare cumulativă legiuitorul este

obligat să țină seama în procesul de legiferare”, respectiv: pensiile speciale nu reprezintă un privilegiu; pensiile speciale sunt instituite în considerarea unui anumit statut al categoriei profesionale respective; necesitatea existenței unei rațiuni suficient de puternice care să justifice eliminarea pensiilor speciale pentru o serie de categorii profesionale; interdicția eliminării pensiilor speciale pentru anumite categorii profesionale, în considerarea statutului lor constituțional, sens în care obiecția de neconstituționalitate a Avocatului Poporului cuprinde referiri la mai multe categorii profesionale.

97. În ceea ce privește pensia de serviciu a magistraților, la care se referă ambele sesizări de neconstituționalitate, sunt prezentate considerentele care au fundamentat soluțiile pronunțate de Curtea Constituțională, cu precădere prin Decizia nr.20 din 2 februarie 2000 și Decizia nr.873 din 25 iunie 2010. Înalta Curte de Casație și Justiție a formulat și critici distincte sub acest aspect, cu referire la cadrul constituțional și legal care configurează statutul specific al magistraților. Întrucât însă, prin aceste critici, sunt susținute considerentele care au fundamentat pronunțarea deciziilor Curții Constituționale invocate ca temei de neconstituționalitate prin raportare la art.147 alin.(4) din Constituție, Curtea va proceda și în acest caz, potrivit jurisprudența sale, la o analiză mediată de art.147 alin.(4) din Constituție, iar nu la o analiză distinctă a încălcării dispozițiilor constituționale deja constatate ca fiind încălcate prin soluții legislative precedente similare celor acum criticate (a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia nr.581 din 20 iulie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.737 din 22 septembrie 2016).

98. Examinând jurisprudența invocată, într-o ordine ce ține de cronologia acesteia, iar nu în mod special de obiectul deciziilor pronunțate, Curtea constată că, prin **Decizia nr.20 din 2 februarie 2000**, a reținut ”că instituirea pensiei de serviciu pentru cadrele militare și pentru magistrați nu reprezintă un



privilegiu, ci este justificată în mod obiectiv, ea constituind o compensație parțială a inconvenientelor ce rezultă din rigoarea statutelor speciale cărora trebuie să li se supună militarii și magistrații. Astfel, **aceste statute speciale stabilite de Parlament prin legi sunt mult mai severe, mai restrictive, impunând militarilor și magistraților obligații și interdicții pe care celelalte categorii de asigurați nu le au.**”

99. Prin aceeași decizie, Curtea a constatat că ”reglementarea în vigoare a pensiei de serviciu pentru militari, ca și cea a pensiei de serviciu pentru magistrați, **cu diferențele pe care această pensie le prezintă față de pensia comună de asigurări sociale, nu constituie o încălcare a principiului egalității cetățenilor în fața legii, principiu prevăzut de art. 16 alin. (1) din Constituție.** Această constatare se bazează pe specificul comun al activității militarilor și magistraților, care, astfel cum a rezultat din analiza anterioară a dispozițiilor constituționale și legale aplicabile, impune celor două categorii profesionale obligații și interdicții severe, precum și riscuri sporite, ceea ce justifică în mod obiectiv și rezonabil o diferențiere a regimului juridic de pensionare față de regimul stabilit pentru alți asigurați care nu sunt supuși aceluiași exigențe, restricții și riscuri”. **Curtea a invocat și dispozițiile art. 11 și 20 din Constituție, referitoare la raportul dintre reglementările interne și cele internaționale,** Carta socială europeană revizuită, adoptată la Strasbourg la 3 mai 1996 și ratificată de România prin Legea nr. 74 din 3 mai 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 193 din 4 mai 1999, jurisprudența sa referitoare la aplicarea principiului egalității în fața legii și al nediscriminării, în deplin acord cu jurisprudența CEDO, în aplicarea prevederilor art. 14 privind interzicerea discriminării din Convenția privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (de exemplu, prin hotărârea pronunțată în *Cauza Marks contra Belgiei*, 1979).

100. Totodată, Curtea a constatat că abrogarea dispozițiilor referitoare la pensia de serviciu pentru magistrați este contrară exigențelor actuale pe care importante documente internaționale le exprimă în mod direct cu privire la drepturile magistraților, în considerarea importanței rolului acestora în apărarea statului de drept, respectiv:

- "**Principiile fundamentale privind independența magistraturii**", adoptate de cel de-al VII-lea Congres al Națiunilor Unite pentru prevenirea crimei și tratamentul delincvenților (Milano, 26 august - 6 septembrie 1985) și confirmate de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite prin rezoluțiile nr. 40/32 din 29 noiembrie 1985 și nr. 40/146 din 13 decembrie 1985, care prevăd în mod expres prin art. 11 că "*durata mandatului judecătorilor, independența acestora, siguranța lor, remunerația corespunzătoare, condițiile de muncă, pensiile și vârsta de pensionare sunt în mod adecvat garantate prin lege*";

- "**Recomandarea nr. R (94) 12 cu privire la independența, eficacitatea și rolul judecătorilor**", adoptată la 13 octombrie 1994 de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei, subliniind importanța independenței judecătorilor în scopul întăririi preeminenței dreptului în statele democratice și în considerarea art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și a "**Principiilor fundamentale [ale Organizației Națiunilor Unite] privind independența magistraturii**", care a stabilit, printre alte importante măsuri pe care statele membre urmează să le adopte, și pe aceea "de a veghea ca statutul și remunerația judecătorilor să fie pe măsura demnității profesiei lor și a responsabilităților pe care și le asumă";

- **art. 6.4 din "Carta europeană privind statutul judecătorilor"**, adoptată în anul 1998, care prevede că "În mod special, statutul garantează judecătorului sau judecătoarei care a împlinit vârsta legală pentru încetarea funcției, după ce a exercitat-o ca profesie o perioadă determinată, plata unei pensii al cărei nivel trebuie



să fie cât mai apropiat posibil de acela al ultimei remunerații primite pentru activitatea jurisdicțională".

101. Din examinarea documentelor internaționale menționate, Curtea Constituțională a reținut **"preocuparea organismelor care le-au adoptat de a se promova independența și imparțialitatea judecătorilor, ținând seama că judecătorii se pronunță asupra vieții, libertăților, drepturilor, îndatoririlor și bunurilor cetățenilor. În acest context, o importanță deosebită o au măsurile preconizate pentru asigurarea unui statut, a unei remunerații și a pensiei adecvate pentru magistrați, precum și a garantării prin lege a acestora."** De asemenea, Curtea a constatat că **"în toate aceste documente principiile și măsurile stabilite cu privire la statutul și drepturile magistraților sunt puse în relație directă cu prevederile art.10 din Declarația Universală a Drepturilor Omului și cu cele ale art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, referitoare la dreptul fundamental al oricărei persoane de a fi judecată de un tribunal competent, independent și imparțial, stabilit prin lege."** În aceste condiții, Curtea Constituțională a constatat că, deși unele dintre documentele internaționale menționate au valoare de recomandare prin prevederile pe care le conțin și prin finalitățile pe care le urmăresc, fiecare dintre acestea vizează direct texte cuprinse în pacte și în tratate la care România este parte și, prin urmare, se înscriu în spiritul prevederilor art. 11 și 20 din Constituție. Totodată, Curtea Constituțională a reținut că rațiunile pe care se întemeiază prevederile din actele internaționale avute în vedere în considerentele anterioare ale acestei decizii se află în convergență cu dispozițiile art. 123 alin. (2) din Constituție, conform cărora *"Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii"*. Într-adevăr, **aceste dispoziții constituționale nu au un caracter declarativ, ci constituie norme constituționale obligatorii pentru Parlament, care are îndatorirea de a legifera instituirea unor mecanisme corespunzătoare de asigurare reală a**

independenței judecătorilor, fără de care nu se poate concepe existența statului de drept, prevăzută prin art. 1 alin. (3) din Constituție. În concluzie, Curtea a reținut că abrogarea art. 103 din Legea nr.92/1992, referitor la pensiile de serviciu ale magistraților, contravine și principiului stabilit prin art. 123 alin.(2) din Constituție.

102. Tot astfel, **prin Decizia nr.873 din 25 iunie 2010**, Curtea Constituțională a reținut că **”atât independența justiției - componenta instituțională (conceptul «independenței judecătorilor» nereferindu-se exclusiv la judecători, ci acoperind sistemul judiciar în întregime), cât și independența judecătorului - componenta individuală, implică existența unor numeroase aspecte**, cum ar fi: lipsa imixtiunii celorlalte puteri în activitatea de judecată, faptul că niciun alt organ decât instanțele nu poate decide asupra competențelor lor specifice prevăzute prin lege, existența unei proceduri prevăzute de lege referitoare la căile de atac ale hotărârilor judecătorești, existența unor fonduri bănești suficiente pentru desfășurarea și administrarea activității de judecată, procedura de numire și promovare în funcție a magistraților și, eventual, perioada pentru care sunt numiți, condiții de muncă adecvate, existența unui număr suficient de magistrați ai instanței respective pentru a evita un volum de muncă excesiv și pentru a permite finalizarea proceselor într-un termen rezonabil, remunerare proporțională cu natura activității, repartizarea imparțială a dosarelor, posibilitatea de a forma asociații ce au ca principal obiect protejarea independenței și a intereselor magistraților etc.” Curtea a mai reținut că ”este indubitabil faptul că principiul independenței justiției nu poate fi restrâns numai la quantumul remunerației (cuprinzând atât salariul, cât și pensia) magistraților, acest principiu implicând o serie de garanții, cum ar fi: statutul magistraților (condițiile de acces, procedura de numire, garanții solide care să asigure transparența procedurilor prin care sunt numiți magistrații, promovarea și transferul, suspendarea și încetarea funcției), stabilitatea sau inamovibilitatea



acestora, garanțiile financiare, independența administrativă a magistraților, precum și independența puterii judecătorești față de celelalte puteri în stat. Pe de altă parte, **independența justiției include securitatea financiară a magistraților, care presupune și asigurarea unei garanții sociale, cum este pensia de serviciu a magistraților**". În concluzie, Curtea a constatat că **"principiul independenței justiției apără pensia de serviciu a magistraților, ca parte integrantă a stabilității financiare a acestora, în aceeași măsură cu care apără celelalte garanții ale acestui principiu."** Cu referire la Decizia nr.20 din 2 februarie 2000, precitată, precum și la aspectele de drept comparat, Curtea a concluzionat că **"statutul constituțional al magistraților - statut dezvoltat prin lege organică și care cuprinde o serie de incompatibilități și interdicții, precum și responsabilitățile și riscurile pe care le implică exercitarea acestor profesii - impune acordarea pensiei de serviciu ca o componentă a independenței justiției, garanție a statului de drept, prevăzut de art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală. Prin urmare, Curtea a constatat că dispozițiile art. 1 lit. c) din Legea privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor - prin care se elimină "pensiile de serviciu ale judecătorilor, procurorilor și judecătorilor, respectiv magistraților asistenți ai Curții Constituționale"- sunt neconstituționale în raport cu principiul menționat.**

103. În același sens, prin **Decizia nr.433 din 29 octombrie 2013**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.768 din 10 decembrie 2013, Curtea a reținut că **"are o bogată jurisprudență prin care arată, în esență, că reglementarea regimului juridic al pensiilor de serviciu într-un mod diferit decât cel propriu sistemului general al asigurărilor sociale nu constituie o discriminare în sensul art. 16 alin. (1) din Constituție sau al art. 14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. S-a reținut, în acest sens, că, potrivit prevederilor art. 47 alin. (2) din Constituție, dreptul la pensie, ca și celelalte forme de asistență socială se exercită în condițiile stabilite de lege. (...) În considerarea**

situației specifice deosebite a unor categorii socioprofesionale, legiuitorul poate institui tratamente juridice diferențiate atât prin condiții și criterii de acordare derogatorii, cât și printr-un mod de calcul și cuantum diferite ale pensiilor (în acest sens, a se vedea Decizia nr. 684 din 15 decembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 177 din 23 februarie 2006, Decizia nr. 455 din 30 mai 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 539 din 22 iunie 2006, sau Decizia nr. 119 din 15 februarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 252 din 16 aprilie 2007). Așa fiind, legiuitorul a reglementat, la art. 82 din Legea nr. 303/2004, condițiile în care judecătorii, procurorii, magistrații-asistenți de la Înalta Curte de Casație și Justiție și personalul de specialitate juridică asimilat judecătorilor și procurorilor, precum și foștii judecători și procurori financiari și consilierii de conturi de la secția jurisdicțională care au exercitat aceste funcții la Curtea de Conturi pot beneficia de pensia de serviciu. **La acordarea acestui beneficiu, legiuitorul a avut în vedere importanța pentru societate a activității desfășurate de această categorie socioprofesională, activitate caracterizată printr-un înalt grad de complexitate și răspundere, precum și de incompatibilități și interdicții specifice.**”

104. În același sens Curtea a statuat și prin **Decizia nr.501 din 30 iunie 2015**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.618 din 14 august 2015, prin care a reamintit jurisprudența mai sus menționată (par.15), observând, totodată, că ”pensia de serviciu pentru magistrați a fost reglementată inițial de art.81⁵ din Legea nr.92/1992 pentru organizarea judecătorească, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.197 din 13 august 1992, introdus prin art.I pct.40 din Legea nr.142/1997 privind modificarea și completarea Legii nr.92/1992 pentru organizarea judecătorească, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.170 din 25 iulie 1997, care în urma republicării Legii nr.92/1992 în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.259 din 30 septembrie 1997 a devenit art.103 din acest act



normativ. Cu privire la pensia de serviciu a magistraților, Curtea a statuat că aceasta a fost instituită în vederea stimulării stabilității în serviciu și formării unei cariere în magistratură. Conform reglementărilor menționate, pensia de serviciu se acordă la împlinirea vârstei de pensionare numai magistraților care, în privința totalului vechimii lor în muncă, îndeplinesc condiția de a fi lucrat un anumit număr de ani numai în magistratură. Instituirea pensiei de serviciu pentru magistrați nu reprezintă un privilegiu, ci este justificată în mod obiectiv, ea constituind o compensație parțială a inconvenientelor ce rezultă din rigoarea statutului special căruia trebuie să i se supună magistrații” (par.16). Tot astfel este și **Decizia nr.574 din 20 septembrie 2018**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.540 din 2 iulie 2019, iar, cât privește regimul sever al incompatibilităților magistraților, **Decizia nr.45 din 30 ianuarie 2018**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.199 din 5 martie 2018.

105. **Curtea subliniază caracterul constant al jurisprudenței sale referitoare atât la regimul juridic general al reglementărilor în domeniul pensiilor, cât și al pensiei de serviciu a magistraților.** Atât înainte, cât și după revizuirea Constituției, pronunțându-se asupra diverselor reglementări care s-au succedat în domeniu, Curtea a statuat, în mod consecvent, asupra aceleiași interpretări a normelor constituționale de referință, sens în care a invocat, de fiecare dată, în deciziile sale, jurisprudența consistentă creată, relevantă în raport cu obiectul concret al fiecărei cauze. Față de această jurisprudență, Curtea constată, în acord cu susținerile autorilor sesizării, că legea criticată nesocotește deciziile instanței de contencios constituțional menționate.

106. Astfel, legea adoptată **pornește de la o premisă contrară deciziilor Curții Constiutionale** prin care s-a statuat în mod expres faptul că **pensiile de serviciu nu constituie un privilegiu.**

107. De asemenea, sub aspectul reglementării generale a categoriilor de destinatari vizate, **legea contravine deciziilor Curții Constituționale** prin care, cu referire la exigențele impuse de principiul egalității consacrat de art.16 din Constituție, **Curtea a subliniat că acordarea sau neacordarea pensiilor de serviciu trebuie să se bazeze pe o analiză a statutului specific diverselor profesii** (parte dintre acestea regăsindu-se în jurisprudența invocată de Avocatul Poporului), pentru a stabili, în mod fundamentat, dacă acest statut justifică un tratament diferit sub aspectul reglementării pensiei.

108. Totodată, **cu referire la statutul magistraților**, analizat cu precădere în sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, legea criticată nesocotește atât soluția cât și considerentele deciziilor menționate, prin care **Curtea Constituțională a statuat, în mod consecvent, că abrogarea reglementărilor referitoare la pensia de serviciu a magistraților** (judecători, procurori, magistrați-asistenți de la Înalta Curte de Casație și Justiție și Curtea Constituțională, judecători ai Curții Constituționale) **încalcă dispozițiile constituționale care consacră independența justiției**. Acest principiu constituțional trebuie să fie respectat de orice reglementare referitoare la salarizarea și, respectiv, reglementarea pensiilor în materie. Nivelul adecvat al remunerării și al cuantumului pensiilor magistraților reprezintă o compensație parțială a lipsei unor drepturi fundamentale, din categoria drepturilor exclusiv politice (dreptul de a fi aleși în Camera Deputaților, Senat, în funcția de Președinte al României ori în organele administrației locale, precum și dreptul de a fi aleși în Parlamentul European) și a drepturilor social-economice (dreptul la negocieri colective în materie de muncă, dreptul la grevă, libertatea economică), precum și a incompatibilităților stabilite la nivel constituțional pe parcursul întregii cariere profesionale [potrivit art. 125 alin. (3) din Constituție, funcția de judecător este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior, o dispoziție similară fiind prevăzută în privința



procurorilor de art. 132 alin. (2) din Constituție]. Acestor incompatibilități li se adaugă interdicțiile prevăzute de Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor. Pe de altă parte, stabilirea nivelului pensiei ține seama de responsabilitățile și riscurile profesiei de magistrat, care privesc întreaga durată a carierei acestuia.

109. Cu referire la efectele deciziilor sale, atât în cauzele menționate, cât și, în mod constant, în jurisprudența sa, Curtea a subliniat că **”potrivit dispozițiilor art.147 alin.(4) din Constituție, deciziile pronunțate de Curtea Constituțională sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, având aceleași efecte pentru toate autoritățile publice și toate subiectele individuale de drept. (...) Mai mult, în acord cu jurisprudența sa, spre exemplu, Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1 din 17 ianuarie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.16 din 26 ianuarie 1995, sau Decizia nr.414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.291 din 4 mai 2010, autoritatea de lucru judecat ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta. (...). Prin sintagma «considerente pe care dispozitivul deciziei Curții se sprijină» se înțelege ansamblul unitar de argumente, care, prezentate într-o succesiune logică realizează raționamentul juridic pe care se întemeiază soluția pronunțată de Curte. (...) Această structură este una unitară, coerentă, întregul ansamblu argumentativ constituind fundamentul concluziei finale, astfel încât nu poate fi acceptată teza potrivit căreia în conținutul unei decizii a Curții ar putea exista considerente independente de raționamentul juridic care converge la soluția pronunțată și, implicit, care nu ar împrumuta caracterul obligatoriu al dispozitivului actului jurisdicțional. Prin urmare, **întrucât toate considerentele din cuprinsul unei decizii sprijină dispozitivul acesteia, (...) autoritatea de lucru judecat și caracterul obligatoriu al soluției se răsfrânge asupra tuturor****

considerentelor deciziei.” (a se vedea Decizia nr.392 din 6 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.504 din 30 iunie 2017).

110. Cât privește, în sine, rolul Curții Constituționale și efectul deciziilor pe care aceasta le pronunță, instanța constituțională a subliniat în mod consecvent că ”este unica autoritate de jurisdicție constituțională în România [art.1 alin.(2) din Legea nr.47/1992], cu plenitudine de jurisdicție în privința atribuțiilor sale. (...) **Decizia Curții Constituționale face parte din ordinea juridică normativă** [a se vedea Decizia nr.847 din 8 iulie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.605 din 14 august 2008], (...). Totodată, întrucât nu poate fi separată de efectele de drept constituțional pe care aceasta le produce, **decizia se prezintă ca un tot unitar sub aspectul naturii și efectelor sale juridice.** (...) **Deciziile simple (sau extreme) de admitere a sesizărilor de neconstituționalitate sau cele sub rezervă de interpretare constituie un izvor formal distinct al dreptului constituțional, preiau forța juridică a normelor constituționale pe care le interpretează și se adresează tuturor subiecților de drept.** Prin urmare, deși are caracter jurisdicțional, art.147 alin.(4) din Constituție conferă deciziei antereferate forța normelor constituționale, pe care nu o limitează la cazul dat, ci îi atribuie un caracter *erga omnes*, ceea ce înseamnă că ea trebuie respectată și aplicată de către toate subiectele de drept cărora li se adresează. De aceea, Curtea apreciază că, **deși decizia sa nu se identifică cu norma/actul legislativ, efectele sale sunt similare acestuia, astfel că, prin intermediul acestora, decizia stabilește reguli de conduită ce se impun a fi urmate, drept care face parte din ordinea normativă a statului.**” (Decizia nr.650 din 25 octombrie 2018, par.451)

111. Astfel fiind, Curtea subliniază că **legiferarea cu încălcarea deciziilor Curții Constituționale este incompatibilă cu statul de drept, consacrat de prevederile art.1 alin.(3) din Constituție.** În acest sens sunt, de altfel, și motivele



de neconstituționalitate formulate în sesizări, subsumate principiilor constituționale cuprinse în art.1 alin.(3) și (5).

112. Pentru toate aceste considerente, Curtea constată că sunt întemeiate criticile autorilor sesizărilor **referitoare la nerespectarea jurisprudenței Curții Constituționale, cu consecința încălcării, prin legea criticată, a dispozițiilor art.147 din Constituție care consacră caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, precum și a dispozițiilor art.1 alin.(5) cu referire la art.1 alin.(3) din Constituție, care consacră supremația Constituției și respectarea legii în statul de drept.**

113. Conchizând asupra criticilor de neconstituționalitate analizate, Curtea reține că legea criticată are un caracter profund eterogen, vizând statute profesionale diferite, precum și funcții de demnitate publică, tratate împreună din perspectiva pretinsului deziderat de eliminare a "pensiilor speciale", fără a se respecta, în consecință, exigențele impuse atât din punctul de vedere al formei specifice fiecărui domeniu de reglementare, cât și al fondului reglementărilor. Astfel, în **procedura de adoptare** s-au încălcat ordinea constituțională de sesizare a Camerelor Parlamentului și regulile aplicabile dezbaterilor parlamentare pentru parte din domeniile de reglementare. De asemenea, legea a fost adoptată cu **încălcarea exigențelor de calitate a reglementării**, respectiv fără nicio documentare sau fundamentare, cercetare sau studiu de impact, ca simplă reacție de "abrogare" a unor prevederi legale pretins a crea "sentimente" negative și cheltuieli bugetare semnificative. Tot astfel, legea a fost adoptată cu **încălcarea caracterului general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale** și în pofida avizelor negative (Consiliul Legislativ, Consiliul Economic și Social, Consiliul Superior al Magistraturii), respectiv a punctului de vedere al Guvernului, în care s-au semnalat jurisprudența constantă a Curții Constituționale în această materie și caracterul obligatoriu al acesteia.

114. Curtea a subliniat în repetate rânduri, în jurisprudența sa, importanța respectării **procedurii parlamentare de adoptare a legilor**. În ansamblul normelor constituționale, **dispozițiile care cuprind reguli cu caracter procedural incidente în materia legiferării se corelează și sunt subsumate principiului legalității, consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție, la rândul său acest principiu stând la temelia statului de drept, consacrat expres prin dispozițiile art.1 alin.(3) din Constituție**". Curtea Constituțională a invocat în acest sens și recomandările Comisiei de la Veneția, cuprinse în raportul intitulat *Rule of law checklist*, adoptat la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11—12 martie 2016), în care s-a reținut că **procedura de adoptare a legilor reprezintă un criteriu în aprecierea legalității, care constituie prima dintre valorile de referință ale statului de drept** (pct.II A5). Sub acest aspect sunt relevante, între altele, potrivit aceluiași document, existența unor reguli constituționale clare în privința procedurii legislative, **dezbaterile publice ale proiectelor de legi, justificarea lor adecvată, existența evaluărilor de impact înainte de adoptarea legilor**. (Decizia nr.128 din 6 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.189 din 8 martie 2019, paragrafele 31-33) Aceste considerente desprinse din raportul intitulat *Rule of law checklist* au fost întărite, recent, de Comisia de la Veneția, cu prilejul Avizului referitor la modificarea legilor justiției, context în care a subliniat că "(...) într-un stat cu adevărat democratic, bazat pe statul de drept, este obligatoriu să se asigure că, în toate etapele procesului de reformă, toate părțile interesate sunt implicate fie direct, fie printr-o consultare adecvată. Comisia a fost extrem de critică pentru situațiile în care **actele Parlamentului care reglementează aspecte importante ale ordinii juridice sau politice au fost adoptate într-o procedură accelerată** (...). O asemenea abordare a procesului legislativ nu poate oferi condiții pentru consultări adecvate cu opoziția sau cu societatea civilă. Mai ales **atunci când se adoptă decizii cu privire la probleme de importanță majoră**



pentru societate, cum ar fi reformele judiciare, consultări ample și de fond care implică diferitele forțe politice, contribuția sistemului judiciar și a societății civile, este o condiție esențială pentru adoptarea unui cadru legal care este practicabil și acceptabil pentru cei în cauză și în conformitate cu standardele democratice.” (par.32-34 din Avizul privind modificările Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor, Legea nr.304/2004 privind organizarea judiciară și Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii adoptat de Comisia de la Veneția la a 116-a plenară, Veneția, 19-20 octombrie 2018).

115. Tot astfel, Curtea a subliniat **importanța respectării exigențelor de calitate a legii, cu referire la motivarea și fundamentarea actelor normative**, precum și obligativitatea deciziilor sale în unitatea lor dată de considerente și dispozitiv. În același raport anterior citat, (*Rule of law checklist*, adoptat la cea de-a 106-a sesiune plenară, Veneția, 11—12 martie 2016, par.111), Comisia de la Veneția a subliniat **”importanța adoptării de către Parlament a legislației în conformitate cu decizia Curții Constituționale”**, această conformare constituind un criteriu al statului de drept .

116. Astfel fiind, **încălcarea dispozițiilor constituționale referitoare la procedura legislativă, a exigențelor de calitate a legii mai sus analizate, precum și a celor care consacră caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale determină ca legea ce face obiectul sesizării să fie neconstituțională în ansamblul său, în raport cu dispozițiile constituționale cuprinse în art.1 alin.(3) și (5), art.65 alin.(2) lit.j) și art.75 alin.(1) cu referire la art.73 alin.(3) lit.l), precum și cu art.147 alin.(4).**

117. Constatând neconstituționalitatea legii în ansamblul său, pentru motivele de neconstituționalitate enunțate, și în acord cu jurisprudența sa constantă în materie, Curtea nu va mai proceda la examinarea celorlalte critici de

neconstituționalitate intrinsecă formulate de Înalta Curte de Casație și Justiție (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr.82 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.33 din 16 ianuarie 2009, Decizia nr.355 din 23 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.652 din 26 iulie 2018, sau Decizia nr.76 din 30 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.217 din 20 martie 2019).

118. În ceea ce privește efectul juridic al deciziei de constatare a neconstituționalității legii în ansamblul său, Curtea reține că acesta este circumscris art.147 alin.(2) și (4) din Legea fundamentală și jurisprudenței Curții în materie, astfel că **Parlamentului îi revine obligația de a constata încetarea de drept a procesului legislativ, iar, în ipoteza inițierii unui nou demers legislativ, de a se conforma celor statuate prin decizia Curții.**

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:


Admite obiecțiile de neconstituționalitate formulate de Înalta Curte de Casație și Justiție și de Avocatul Poporului și constată că Legea privind abrogarea unor prevederi referitoare la pensiile de serviciu și indemnizațiile pentru limită de vârstă, precum și pentru reglementarea unor măsuri în domeniul pensiilor ocupaționale este neconstituțională în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.



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

Pronunțată în ședința din data de 6 mai 2020.


PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE
[REDACTED]
Prof.univ.dr. Valer DORNEANU

[REDACTED]
PRIM - MAGISTRAT-ASISTENT,
Marieta Safta
[REDACTED]