

506/8.04.2020



PARLAMENTUL ROMÂNIEI
SENAT

Comisia pentru constituționalitate
Nr. LXVIII/506/2020

Comisia pentru muncă, familie și protecție socială
Nr. XXVII/...88.../2020

RAPORT COMUN

*asupra Legii pentru completarea Legii nr.153/2017 privind salarizarea personalului
plătit din fonduri publice
(L506/2018)*

În conformitate cu prevederile art.150 alin.(1) și (2) din Regulamentul Senatului, republicat, Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru muncă, familie și protecție socială, prin adresa nr.L506/2018 din 25 martie 2020, au fost sesizate de către Biroul permanent al Senatului, în vederea dezbaterii și elaborării raportului comun *asupra Legii pentru completarea Legii nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr.56 din 5 februarie 2020.*

Inițiatorii, prin propunerea legislativă, au urmărit completarea art.38 alin.(3) lit.d) din Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare, cu o nouă literă, preconizându-se acordarea unei majorări salariale pentru personalul din cadrul Bibliotecii Naționale a României și din cadrul Bibliotecii Academiei Române, începând cu data de 1 martie 2018.

În ședințele din 31 martie și 7 aprilie 2020, Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru muncă, familie și protecție socială, analizând Decizia Curții Constituționale nr.56/2020 și prevederile legii trimise la promulgare, au hotărât, cu majoritate de voturi, să adopte raport comun de respingere a legii.

Curtea Constituțională, prin Decizia nr.56/2020, a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de Guvernul României și constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice **este neconstituțională, în ansamblul său.**

În motivarea obiecției de neconstituționalitate extrinsecă, Guvernul arată că adoptarea Legii pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice s-a realizat cu încălcarea principiului bicameralismului, întrucât prima Cameră sesizată, Senatul, nu a dezbătut textul și soluțiile adoptate de Camera Deputaților. Astfel, în data de 19 noiembrie 2018, legea a fost respinsă de Senat. În urma

parcurgerii procedurii parlamentare din Camera Deputaților, prin raportul Comisiei de muncă și protecție socială au fost admise 11 amendamente, iar atât din punct de vedere formal, cât și al conținutului, textul adoptat de Camera Deputaților se îndepărtează de la voința inițiatorilor, aceste amendamente nefiind avute în vedere nici de Senat, care a respins propunerea legislativă.

În acest sens, Guvernul apreciază că Legea pentru modificarea și completarea Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, în forma trimisă spre promulgare, se îndepărtează de la voința inițiatorului, iar, în același timp, modificările aduse legii în Camera decizională sunt substanțiale. Totodată, configurația legii adoptate de cele două Camere ale Parlamentului este semnificativ diferită, forma inițiatorului având un singur articol, în timp ce legea adoptată de Camera Deputaților are 4 articole. De asemenea, se operează modificări atât în cuprinsul Legii-cadru nr. 153/2017, cât și în cuprinsul anexelor la această lege și sunt introduse, totodată, derogări de la alte acte normative neavute în vedere de inițiatori.

Mai mult decât atât, autorul sesizării precizează că, potrivit punctului său de vedere, transmis în data de 6 iunie 2019, document transmis Parlamentului anterior raportului Comisiei de muncă și protecție socială adoptat în data de 26 noiembrie 2019, era semnalat faptul că "aprobarea măsurilor propuse prin inițiativa legislativă generează impact asupra cheltuielilor de personal ale bugetului general consolidat, astfel: cca 4,4 milioane lei anual, determinate de majorarea drepturilor salariale aferente personalului Bibliotecii Naționale a României și Bibliotecii Academiei Române; cca 328 milioane lei anual, determinate de acordarea majorării de 20% pentru personalul nedidactic din învățământ". În același document se menționează faptul că "soluția preconizată necesită completări și justificări din perspectiva art. 138 alin. (5) din Constituția României".

Guvernul a menționat și că "era necesară indicarea surselor financiare din care urmează să se asigure de către stat plata sumelor generate de aplicarea măsurii propuse".

Curtea Constituțională, prin Decizia nr.56/2020, analizând criticile deneconstituționalitate extrinsecă vizând încălcarea principiului bicameralismului, reține că, în jurisprudența sa, "*prin Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009, a reținut că Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării, iar structura sa este bicamerală, fiind alcătuit din Camera Deputaților și Senat. Principiul bicameralismului, astfel consacrat, se reflectă însă nu numai în dualismul instituțional în cadrul Parlamentului, ci și în cel funcțional, deoarece art. 75 din Legea fundamentală stabilește competențe de legiferare potrivit cărora fiecare dintre cele două Camere are, în cazurile expres definite, fie calitatea de primă Cameră sesizată, fie de Cameră decizională. Totodată, ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem 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. Art. 75 din Legea fundamentală a introdus, după revizuirea și republicarea acesteia în octombrie 2003, soluția obligativității sesizării, în anumite materii, ca primă Cameră, de reflecție, a Senatului sau, după caz, a Camerei Deputaților și, în consecință, reglementarea rolului de Cameră decizională, pentru anumite materii, a Senatului și, pentru alte materii, a Camerei Deputaților, tocmai pentru a nu exclude o Cameră sau alta din mecanismul legiferării.(...)*

Curtea a stabilit două criterii esențiale pentru a se determina cazurile în care prin procedura legislativă se încalcă principiul bicameralismului: pe de o parte, *existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului*, pe de altă parte, *existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului*. Întrunirea cumulativă a celor două criterii este de natură a afecta principiul constituțional 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.

Prin Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 937 din 22 noiembrie 2016, Curtea a statuat că art. 75 alin. (3) din Constituție, folosind sintagma "decide definitiv" cu privire la Camera decizională, nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune ca proiectul sau propunerea legislativă adoptată de prima Cameră sesizată să fie dezbătută în Camera decizională, unde i se pot aduce modificări și completări. Curtea a subliniat însă că, în acest caz, **Camera decizională nu poate modifica substanțial obiectul de reglementare și configurația inițiativei legislative, cu consecința deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator.**"

Astfel, Curtea Constituțională a arătat că "modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra proiectului de lege sau 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 în mod exclusiv, ceea ce contravine principiului bicameralismului.

Analizând critica de neconstituționalitate extrinsecă raportată la prevederile constituționale ale art. 111 alin. (1), Curtea a reținut că, potrivit tezei a doua din acest articol constituțional "În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie."

Cu privire la această prevedere a Legii fundamentale, Curtea, în jurisprudența sa, a reținut că stabilește, pe de o parte, obligația Guvernului și a celorlalte organe ale administrației publice de a prezenta informațiile și documentele necesare actului legiferării și, pe de altă parte, modalitatea de obținere a acestor informații, respectiv la cererea Camerei Deputaților, a Senatului sau a comisiilor parlamentare, prin intermediul președinților acestora (Decizia nr. 331 din 21 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 493 din 18 iunie 2019). Acest text consacră garanția constituțională a colaborării dintre Parlament și Guvern în procesul de legiferare, instituind obligații reciproce în sarcina celor două autorități publice (a se vedea Decizia nr. 515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.195 din 14 decembrie 2004). Curtea a mai reținut că în cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art. 138 alin. (2) care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei competențe, Parlamentul nu poate prestabilii modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens. Dat fiind caracterul imperativ al obligației de a cere informarea menționată, rezultă că nerespectarea acesteia are drept consecință neconstituționalitatea legii adoptate (Decizia nr. 1.056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 802 din 23 noiembrie 2007).

În jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat că **"situația determinată de constatarea neconstituționalității legii în ansamblul său [...] are un efect definitiv cu privire la acel act normativ, consecința fiind încetarea procesului legislativ în privința respectivei reglementări"**. În cazul inițierii unui nou proces legislativ, trebuie să fie respectate statuările cuprinse în decizia de admitere a Curții Constituționale cu referire la viciile de neconstituționalitate constatate.

În conformitate cu prevederile alin.(4) al art.147 din Constituție, deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României.

În consecință, Comisia pentru constituționalitate și Comisia pentru muncă, familie și protecție socială **supun spre dezbateră și adoptare**, plenului Senatului, **raportul comun de respingere a legii.**

In raport cu obiectul de reglementare, legea face parte din categoria legilor ordinare și urmează a fi supusă votului plenului Senatului, în conformitate cu dispozițiile art. 76 alin. (2) din Constituție.

Potrivit art. 75 alin. (1) din Constituție și art. 92 alin. (7) pct. 1 din Regulamentul Senatului, republicat, cu modificările și completările ulterioare, legea urmează a fi dezbătută de Senat în calitate de primă Cameră sesizată.

Președinte,

Senator Nicolae FAICOI

Președinte,

Senator Ion ROȘARU

Secretar,

Sen. Ionuț SIBINESCU

Secretar,

Senator Florian-Dorel RÂDOLG