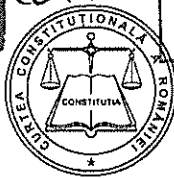


382/11.03.2019



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 1688 / 08 MAR 2019

romania2019.eu

L382/2018

R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

SENAT
PRESEDINTE
Nr. I 596
Data 08.03.2019

Palatul Parlamentului

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

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

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

Dosar nr.1757A/2018

Domnului
CĂLIN CONSTANTIN ANTON POPESCU-TĂRICEANU
Președintele Senatului

În conformitate cu dispozițiile art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm alăturat Decizia nr.77 din 30 ianuarie 2019, prin care Curtea Constituțională a admis, cu unanimitate de voturi, obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și a constatat că dispozițiile art.I pct.8 [cu referire la art.9 alin.(4)], art.I pct.9 [cu referire la art.9 alin.(4¹)] și art.I pct.15 [cu referire la art.11 alin.(12)-(13)] din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului sunt neconstituționale și a respins, cu majoritate de voturi, ca neîntemeiată, obiecția formulată de Președintele României și a constatat că dispozițiile art.I pct.10 [cu referire la art.9 alin.(6)], art.I pct.65 [cu referire la art.55² alin.(1), (2) și (4)] și art.I pct.67 [cu referire la art.57 alin.(2) și (4)] din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, precum și legea în ansamblul său sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Primiți, vă rog, Domnule Președinte, asigurarea deplinei noastre considerații.

PRESEDINTE,

Prof. univ. dr. **VALER DORNEANU**

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarul nr.1757A/2018

DECIZIA nr.77
din 30 ianuarie 2019

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a
Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.35/1997 privind organizarea
și funcționarea instituției Avocatului Poporului

Valer Dorneanu	- președinte
Marian Enache	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Simona-Maya Teodoroiu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Marieta Safta	- prim-magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, formulată de Președintele României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.11 alin.(1) lit.A.a) și art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.9454 din 12 noiembrie 2018 și constituie obiectul Dosarului nr.1757A/2018.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** au fost formulate deopotrivă critici de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă, expuse în cele ce urmează.

4. În ceea ce privește *criticile de neconstituționalitate extrinsecă*, se susține că legea supusă controlului a fost adoptată de Camera Deputaților cu depășirea

termenului de 60 de zile stabilit de art.75 alin.(2) din Constituție pentru adoptarea de către prima Cameră sesizată a codurilor și a altor legi de complexitate deosebită. Astfel, propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului a fost înregistrată la Camera Deputaților pentru dezbateri în data de 27 decembrie 2017. În ședința din 1 februarie 2018, Biroul permanent al Camerei Deputaților a transmis propunerea legislativă Guvernului, în vederea formulării unui punct de vedere. Punctul de vedere al Guvernului a fost transmis în data de 18 mai 2018. Legea a fost prezentată în ședința Biroului permanent al Camerei Deputaților din data de 5 martie 2018, fiind transmisă comisiilor competente, în vederea elaborării avizelor și a raportului.

5. Articolul 75 alin.(2) din Constituție instituie o prezumție absolută, în virtutea căreia o inițiativă legislativă, chiar dacă nu a fost adoptată de o Cameră în termenul de 45, respectiv 60 de zile, expres stabilit, se consideră adoptată prin simpla trecere a acestor termene, această prezumție bazându-se pe o presupusă acceptare tacită a propunerii legislative și pe lipsa obiecțiilor primei Camere sesizate. Termenul de 45, respectiv de 60 de zile, este un termen ce privește raporturile constituționale dintre cele două Camere ale Parlamentului, pe de o parte, și între acestea și Guvern, pe de altă parte. La împlinirea acestuia, dreptul și, totodată, obligația primei Camere competente să dezbată o inițiativă legislativă încetează, legea considerându-se adoptată în forma depusă de inițiator. Împlinirea acestui termen are drept consecință imposibilitatea membrilor primei Camere competente de a mai formula și depune amendamente, iar, în privința Guvernului, încetează dreptul său de a mai formula și depune amendamente, de a solicita dezbateri în procedură de urgență sau de a fi înscrisă cu prioritate pe ordinea de zi, aceste drepturi putând fi exercitate doar în cadrul Camerei decizionale. Curtea Constituțională a stabilit, în jurisprudența sa, că termenele care privesc desfășurarea raporturilor constituționale dintre autoritățile publice, în măsura în care nu se prevede altfel în mod expres, nu se calculează pe zile libere, acestea fiind termene de drept public, calculate pe zile calendaristice,

fiind incluse în termen atât ziua în care el începe să curge, cât și ziua în care se împlinește (a se vedea Decizia nr.233 din 20 decembrie 1999 și Decizia nr.89 din 26 ianuarie 2010).

6. În condițiile în care dispozițiile art.75 alin.(2) din Constituție nu prevăd un anumit mod de calcul al acestor termene pe care prima Cameră sesizată le are la dispoziție pentru a se pronunța asupra unei inițiative legislative, rezultă că termenele de 45, respectiv 60 de zile se calculează pe zile calendaristice, urmând regula instituită prin jurisprudența constantă a Curții. Din interpretarea sistematică a dispozițiilor art.75 alin.(2) și ale art.66, autorul sesizării consideră că singura ipoteză în care termenele de adoptare tacită ar putea fi suspendate este aceea a perioadei dintre sesiunile parlamentare ordinare, în condițiile în care nu s-a cerut întrunirea în sesiune extraordinară. Sistemul constituțional românesc instituie regula sesiunilor periodice, și nu a celor permanente. Prin urmare, în cele două perioade instituite de art.66 alin.(1) din Constituție pentru cele două sesiuni ordinare, în absența unei cereri de convocare a unei sesiuni extraordinare, termenele prevăzute la art.75 alin.(2) din Constituție trebuie considerate ca fiind suspendate. Totodată, potrivit sesizării, la calculul termenelor în discuție urmează să se includă și ziua în care acestea încep să curgă și ziua când se împlinesc.

7. În prezent, potrivit regulamentelor parlamentare, termenele constituționale de adoptare tacită se socotesc în mod diferit la Camera Deputaților față de Senat, aspect ce este de natură să contravină și art.1 alin.(5) din Constituție, în ceea ce privește supremația acesteia. Extinderea aplicării dispozițiilor regulamentare și în ceea ce privește modul de calcul al termenelor prevăzute la art.75 alin.(2) din Constituție pune în pericol securitatea raporturilor juridice în materie de legiferare. Conform jurisprudenței Curții, autonomia regulamentară a Parlamentului nu poate fi exercitată în mod discreționar, abuziv, cu încălcarea atribuțiilor constituționale ale forului legislativ sau a normelor imperative privind procedura parlamentară (Decizia nr.209 din 7 martie 2012).

8. Momentul de la care încep să curgă termenele prevăzute la art.75 alin.(2) din Constituție este reglementat asemănător în regulamentele celor două Camere ale Parlamentului. Se citează, în acest sens, prevederile art.92 alin.(1)–(5) și ale art.113 alin.(1)-(2) din Regulamentul Camerei Deputaților, susținându-se că din interpretarea acestora rezultă că, pentru propunerile legislative înregistrate la Camera Deputaților ca primă Cameră sesizată, termenele prevăzute la art.75 alin.(2) din Constituție curg de la data înregistrării la Biroul permanent însoțite de avizele solicitate. Astfel, ca urmare a aplicării dispozițiilor art.92 alin.(5) coroborat cu art.113 alin.(1¹) din Regulamentul Camerei Deputaților, o inițiativă pentru care a început să curgă termenul prevăzut la art.75 alin.(2) din Constituție va avea întotdeauna un număr de înregistrare identificat cu inițiala Pl-x, urmată de un număr (numărul de înregistrare la Biroul permanent) și un an. Spre deosebire de aceste propuneri legislative, inițiativele care nu se încadrează în ipoteza normativă și procedurală de la art.113 alin.(1¹) din Regulamentul Camerei Deputaților, ci în ipoteza de la art.92 alin.(3) și (4) din Regulament – și pentru care termenul prevăzut de art.75 alin.(2) din Constituție nu a început să curgă - sunt identificate cu inițialele BPI, urmate de un număr și o dată, care sunt întotdeauna diferite de cele ale celor identificate prin Pl-x. Biroul permanent este cel abilitat să stabilească termenele atât pentru organismele avizatoare, cât și pentru comisiile sesizate în fond. La împlinirea acestor termene, Parlamentul nu poate fi ținut în realizarea activității de legiferare de faptul că avizele sau punctele de vedere nu sunt transmise sau sunt transmise cu întârziere.

9. În continuare, se arată că din informațiile publice înscrise pe fișa ce corespunde procesului legislativ la Camera Deputaților rezultă că, în cadrul ședinței sale din 1 februarie 2018, Biroul permanent al Camerei Deputaților a înregistrat inițiativa legislativă având ca obiect Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului cu nr.Pl-x 1/2018 și, totodată, a solicitat punctul de vedere de la Guvern și Consiliul Legislativ, precum și de la Consiliul Economic și Social. În cadrul ședinței sale din

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

10. Termenul de 60 de zile prevăzut de art.75 alin.(2) din Constituție a început să curgă de la data de 5 martie 2018, termenul inițial de adoptare tacită fiind de 45 de zile. Calculând acest termen pe zile calendaristice, conform jurisprudenței Curții Constituționale, acest termen s-a împlinit în data de 18 aprilie 2018. Ca urmare, la data de 14 mai 2018 nu mai putea fi modificat termenul de adoptare tacită prin prelungirea lui la 60 de zile, întrucât acesta expirase. La data respectivă se împlinise și termenul constituțional de 60 de zile, astfel încât, indiferent de termenul constituțional considerat aplicabil, sancțiunea prevăzută de art.75 alin.(2) din Constituție intervenise, fie la data de 18 aprilie 2018, fie la data de 3 mai 2018, iar legea criticată trebuia transmisă Camerei decizionale în forma inițiatorului, ca adoptată tacit. Or, prin continuarea procedurii parlamentare după împlinirea termenului de adoptare tacită și prin adoptarea legii de către Camera Deputaților, în calitate de primă Cameră competentă, în data de 13 iunie 2018, într-o altă formă decât cea a inițiatorului și amendată substanțial, legea a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art.75 alin.(2) coroborate cu cele ale art.61 alin.(2) din Constituție. În acest mod, dezbaterea și adoptarea de către Camera Deputaților a legii, în ședința din 13 iunie 2018, s-a realizat și cu încălcarea prevederilor art.147 alin.(4) din Legea fundamentală, în ceea ce privește modul de calcul al termenelor referitoare la desfășurarea raporturilor constituționale între autoritățile publice. În concluzie, potrivit autorului sesizării, începând cu data de 18 aprilie 2018, legea dedusă controlului de constituționalitate este adoptată tacit, iar orice amendare, dezbatere sau adoptare ulterioară acestei date încalcă Legea fundamentală.

11. Sub aspectul *neconstituționalității intrinseci* se susține mai întâi încălcarea prin legea criticată a prevederilor art.1 alin.(5) și art.16 alin.(1) din Constituție.

12. Autorul obiecției de neconstituționalitate arată că, potrivit art.I pct.8 din legea criticată, Avocatul Poporului, precum și persoanele care au exercitat această funcție, la data pensionării sau recalculării pensiei anterior acordate, beneficiază de pensie stabilită și calculată conform art.71 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale. Pensia astfel stabilită se actualizează în raport cu indemnizația judecătorilor Curții Constituționale și se impozitează potrivit legii. Spre deosebire însă de pensia stabilită pentru judecătorii Curții Constituționale, și care nu se referă și la cei care au exercitat în trecut funcția de judecător la instanța constituțională, legea criticată acordă pensie specială atât pentru Avocatul Poporului în funcție, cât și pentru persoanele care au exercitat în trecut această funcție. Este neclar dacă acest drept se cuvine inclusiv persoanelor care au deținut funcția de Avocat al Poporului și au pierdut această calitate datorită revocării lor din funcție de către Parlament ca urmare a încălcării Constituției și a legilor, în condițiile stabilite de lege. Totodată, analizând art. I pct. 9 din lege, care prevede că pensia de serviciu a Avocatului Poporului se actualizează în raport cu indemnizația judecătorilor Curții Constituționale și se impozitează conform legii, în coroborare cu cele prevăzute la art.I pct.8 referitoare la stabilirea și calculul pensiei de serviciu a Avocatului Poporului, se susține că textele sunt neclare în ceea ce privește cuantumul pensiei rezultate, întrucât nu reiese dacă aceasta se va stabili și se va actualiza în raport cu indemnizația Avocatului Poporului sau cu indemnizația judecătorilor Curții Constituționale. Prin urmare, textele menționate contravin cerințelor de claritate și previzibilitate instituite prin art. 1 alin. (5) din Constituție.

13. Potrivit sesizării, aceste argumente se aplică în mod corespunzător și pentru dispozițiile art.I pct.15 din legea criticată, prin care la art.11 din Legea nr.35/1997 se introduc noi alineate, respectiv alin.(12), care se referă la modul de calcul al pensiei adjuncților Avocatului Poporului, precum și persoanelor care au îndeplinit această funcție, și alin.(13), care reglementează posibilitatea acordării adjuncților Avocatului Poporului a unei pensii anticipate, cu cel puțin 5 ani înainte de împlinirea vârstei standard de pensionare, fără a preciza dacă acordarea acestui tip de pensie

este posibilă și în situația încetării deținerii acestor funcții, în condițiile legii, ca urmare a revocării din funcție datorate încălcării Constituției și a legilor țării.

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

15. Se mai arată că art. I pct. 10 din lege prevede că, dacă în funcția de Avocat al Poporului este numit un consilier juridic sau o persoană din cadrul instituției Avocatul Poporului, rezervarea postului acestuia/acesteia este obligatorie, instituindu-se astfel un privilegiu pentru foștii adjuncți ai Avocatului Poporului la ocuparea unui post în cadrul instituției, în detrimentul altor persoane care ar îndeplini criteriile cerute pentru ocuparea respectivului post prin concurs. Potrivit sesizării, textul prezintă neclarități, întrucât acesta nu precizează dacă aceste funcții reprezintă temei pentru rezervarea și ocuparea ulterioară a postului chiar și de către o persoană care a deținut funcția de Avocat al Poporului, însă a fost revocată pentru cauze imputabile acesteia, potrivit legii. În cazul dispozițiilor avute în vedere din legea dedusă controlului de constituționalitate, nu rezultă de ce calitatea de adjunct al Avocatului Poporului, care a încetat în condițiile legii (de exemplu, pentru incompatibilitate), poate constitui o justificare obiectivă și rezonabilă pentru a reglementa o procedură de ocupare a unui post vacant, derogatorie de la regula conform căreia posturile vacante plătite din fonduri publice se ocupă prin concurs. Se susține că o astfel de dispoziție derogatorie de la regimul general al angajării încalcă art. 16 alin.(1) din Constituție. Se mai apreciază că rezervarea postului unei

persoane angajate în cadrul acestei instituții trebuie să țină cont și de situația ducerii la îndeplinire a respectivului mandat așa cum, de altfel, pentru judecătorii Curții Constituționale, Legea nr. 47/1992 precizează la art. 69 alin. (1) că, după încetarea mandatului ca urmare a expirării perioadei pentru care a fost acordat, judecătorul are dreptul să revină în postul ocupat anterior, dacă numirea sa la Curtea Constituțională s-a făcut cu condiția rezervării acestuia. Având în vedere aceste aspecte, se conchide că textul menționat contravine cerințelor de claritate și previzibilitate instituite prin art.1 alin.(5) din Constituție.

16. Tot astfel, art. I pct. 65 din legea criticată introduce art. 55² care, la alin.(1), prevede că personalul instituției Avocatul Poporului este format din demnitari, personal de conducere și de execuție de specialitate cu statut de funcționar public parlamentar și personal încadrat prin contract individual de muncă. Alin.(2) teza finală a aceluiași articol dispune că personalul contractual, respectiv șoferii, beneficiază de salarii stabilite la nivelul în plată aferent funcțiilor similare din cadrul serviciilor Parlamentului. Se apreciază că din analiza textelor nu este clar dacă personalul contractual va fi format exclusiv din șoferi sau dacă intenția legiuitorului este de a echivala doar salariile șoferilor din rândul personalului contractual cu cele aferente funcțiilor similare din cadrul serviciilor Parlamentului. Pentru aceste motive textul apare lipsit de claritate, încălcând dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție.

17. Se mai arată că prin art. I pct. 65 se introduce art. 55² alin.(4), prin care personalul Mecanismului național de prevenire și personalul instituției care efectuează vizite sau anchete în spații unde există factori ce pot afecta sănătatea și integritatea fizică și psihică beneficiază de sporuri de 15% pentru condiții vătămătoare. Se susține că aceste dispoziții intră în contradicție cu alte reglementări în vigoare care privesc salarizarea personalului plătit din fonduri publice, inclusiv cu privire la cuantumul sporurilor care pot fi acordate. Se apreciază că modificările operate sunt incomplete și insuficiente, întrucât acestea ar fi trebuit să se raporteze la regulile stabilite în materie (Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice). Din această perspectivă, se apreciază că

textul de lege afectează cerințele privind calitatea legii stabilite prin art.1 alin. (5) din Constituție.

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

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

20. Se susține și că legea dedusă controlului de constituționalitate este, prin obiectul său de reglementare, de o complexitate deosebită, lucru de altfel confirmat chiar de către plenul Camerei Deputaților care, în data de 14 mai 2018, a votat, la solicitarea Comisiei juridice, de disciplină și imunități, încadrarea acestei reglementări în categoria legilor de complexitate deosebită și, în consecință, prelungirea termenului constituțional de dezbatere și vot final de la 45 la 60 de zile. Se arată că din cele 61 de articole care formează structura Legii nr. 35/1997 în forma în vigoare 41 de articole ale acesteia au fost modificate și completate prin legea supusă controlului de constituționalitate. Având în vedere dispozițiile art. 61 alin.(1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, referitoare la condițiile de fond pentru modificarea și completarea actelor normative, rezultă că Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului ar fi trebuit să fie înlocuită cu o nouă reglementare, urmând să fie în întregime abrogată. Așadar, dispozițiile de lege criticate contravin normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative și, prin urmare, nesocotesc principiul de calitate a legii statuat prin dispozițiile constituționale ale art.1 alin.(5).

21. O altă categorie de critici de neconstituționalitate intrinsecă se referă la încălcarea, prin legea ce formează obiectul sesizării, a prevederilor art.138 alin.(5) coroborate cu cele ale art.111 alin.(1) din Constituție.

22. Se susține, în acest sens, că, prin reglementările care modifică art.9 alin.(4), art.11 și art.55 din Legea nr.35/1997, se generează noi cheltuieli de fonduri publice necesare plății unor categorii de pensii speciale, pensii anticipate și a unor cheltuieli cu veniturile încadrate pe alte grile de salarizare. Toate acestea dau naștere unor cheltuieli financiare care sunt de natură să majoreze cheltuielile bugetului de stat și pe cele ale bugetului asigurărilor sociale de stat, aspect semnalat atât în avizul Consiliului Economic și Social, cât și în punctul de vedere al Guvernului. Potrivit dispozițiilor art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, în situația inițierii unor măsuri care conduc la majorarea cheltuielilor bugetare, trebuie prezentată fișa financiară în care se înscriu efectele financiare asupra bugetului

general consolidat. În același sens stabilește și art.15 alin.(1) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, care trimite la prevederile art.15 din Legea nr.500/2002. De asemenea, conform art.15 alin.(3) din Legea nr.500/2002, în cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, fișa financiară, în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării, iar, conform art.111 alin.(1) teza a doua din Legea fundamentală, *”în cazul în care o inițiativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie.”* În același sens sunt și prevederile art.138 alin.(5) din Constituție, potrivit cărora *”nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.”* Din analiza fișei legislative reiese că inițiatorii nu au precizat care este impactul bugetar, care sunt cheltuielile bugetare în anul curent și în următorii ani, și nici sursele din care să se asigure acoperirea cheltuielilor generate de propunerea legislativă. Se invocă jurisprudența Curții Constituționale în care s-a reținut că nerespectarea obligației de a cere informarea prevăzută de normele citate are drept consecință neconstituționalitatea legii adoptate (Decizia nr.1056 din 14 noiembrie 2007, Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016), respectiv referitoare la interpretarea art.138 alin.(5) din Constituție și scopul obligației instituite de acesta de a evita consecințele negative, pe plan economic și social, al stabilirii unor cheltuieli bugetare fără acoperire (Decizia nr.36 din 2 aprilie 1996). Având în vedere jurisprudența Curții Constituționale, dispozițiile Legii nr.500/2002 și ale Legii nr.69/2010, rezultă că inițiatorii legii criticate nu au respectat obligația de a prezenta cheltuielile bugetare în anul curent și în următorii ani și sursele din care să se asigure acoperirea cheltuielilor generate de propunerea legislativă. Concluzia autorului excepției este că legea a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor art.138 alin.(5) coroborate cu cele ale art.111 alin.(1) din Constituție.

23. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată

președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a transmite punctele lor de vedere.

24. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis, cu Adresa nr.2/10726 din 27 noiembrie 2018, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.9915 din 27 noiembrie 2018, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate care face obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.1757A/2018, apreciind că aceasta este neîntemeiată.

25. Se arată că nu poate fi reținută pretinsa încălcare a dispozițiilor art. 75 alin. (2) coroborate cu cele ale art. 61 alin. (2), precum și ale art. 147 alin. (4) din Constituție, întrucât, din prezentarea parcursului legislativ, se observă că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 a fost dezbătută și adoptată de plenul Camerei Deputaților (13 iunie 2018) înainte de împlinirea termenului de adoptare de tacită (18 iunie 2018). Critica autorului sesizării, care se fundamentează pe susținerea potrivit căreia termenul de 45 de zile, respectiv de 60 de zile, prevăzute la art.75 alin. (2) din Constituție reprezintă termene de drept public și se calculează pe zile calendaristice, nu este întemeiată. Aceasta întrucât prevederile constituționale invocate, și anume art.147 alin.(4), nu se referă la modul de calcul al termenelor procedurale prevăzute de art.75 alin.(2) din Constituție. Deopotrivă, nici dispozițiile art. 75 alin. (2) din Legea fundamentală nu prevăd un anumit mod de calcul al acestor termene pe care prima Cameră competentă le are la dispoziție pentru a se pronunța asupra unei inițiative legislative. În absența oricăror prevederi constituționale exprese, în virtutea autonomiei regulamentare a celor două Camere ale Parlamentului consacrată de dispozițiile art.64 din Constituție, modalitatea de calcul al acestor termene aparține celor două Camere, potrivit regulamentelor proprii, cu respectarea tuturor prevederilor constituționale și regulamentare care reglementează procesul legislativ.

26. Se apreciază că autorul sesizării de neconstituționalitate aduce de fapt critici de neconstituționalitate regulamentelor celor două Camere ale Parlamentului, respectiv acelor prevederi prin care sunt prevăzute modalitățile de calcul al

termenului de 45 de zile, respectiv de 60 de zile, în care trebuie să se pronunțe prima Cameră sesizată, iar aceste critici sunt inadmisibile raportat la prevederile art. 146 lit. c) din Constituție. Se mai arată și că, potrivit art. 147 alin. (4) din Constituție, deciziile Curții sunt general obligatorii, în speță nefiind încălcate decizii ale Curții și, implicit, nici prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție cu referire la efectele general obligatorii și pentru viitor ale deciziilor Curții Constituționale.

27. Se arată că nu poate fi reținută nici pretinsa încălcare a dispozițiilor art. 1 alin. (5), art. 16 alin. (1), precum și ale art. 138 alin. (5) coroborat cu art. 111 alin. (1) din Constituția României.

28. Astfel, în ceea ce privește susținerea că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului încalcă prevederile art. 1 alin. (5) și ale art. 16 alin. (1) din Constituție, se invocă jurisprudența Curții Constituționale prin care s-a reținut că, având în vedere principiul generalității legilor, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu trebuie să afecteze însă previzibilitatea legii (Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010; Decizia nr. 447 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 674 din 1 noiembrie 2013). Ca orice act normativ, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului trebuie să respecte cerințele privind claritatea, precizia și previzibilitatea normelor juridice, atribuite să asigure sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației. Dispozițiile art. I pct. 8, 9, 10, 15, 65 și 67 din lege răspund acestor cerințe: sunt clare, întrucât în conținutul lor nu se regăsesc pasaje obscure sau soluții normative contradictorii, sunt precise, fiind redactate într-un stil specific normativ dispozitiv, care prezintă norma instituită fără explicații sau justificări. Conceptele și noțiunile utilizate sunt configurate în concordanță cu dreptul pozitiv, iar stabilitatea soluțiilor normative este departe de a fi ambiguă, acestea fiind redactate previzibil și univoc, cu respectarea prevederilor Legii nr.

24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

29. În punctul de vedere formulat se precizează că legea supusă controlului de constituționalitate cuprinde dispoziții care detaliază și clarifică statutul Avocatului Poporului, respectiv numirea acestuia și stabilirea pensiei. Pensiile speciale, așa cum a arătat și Curtea Constituțională în deciziile sale (Decizia nr. 871 din 25 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 433 din 28 iunie 2010; Decizia nr. 873 din 25 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 433 din 28 iunie 2010; Decizia nr. 1237 din 6 octombrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 785 din 24 noiembrie 2010), sunt instituite de către legiuitor în considerarea unui anumit statut special al categoriei profesionale respective și, de asemenea, nu se poate susține ideea că pensia în discuție ar crea un tratament diferențiat pentru că, în cauză, se are în vedere tocmai natura concretă a atribuțiilor exercitate de către titularii dreptului la pensie pentru limită de vârstă, și nu reprezintă o încălcare a dispozițiilor art. 1 alin. (5) și nici a art. 16 alin. (1) din Constituție. Cu privire la statutul personalului instituției Avocatul Poporului s-a propus asimilarea personalului, ca rang, salarizare și condiții de pensionare, cu funcționarii publici parlamentari, beneficiind de toate drepturile și având toate obligațiile acestora. Această asimilare există deja și este recunoscută parțial de legea modificată, fiind detaliată în Regulamentul de organizare și funcționare a instituției. Necesitatea reluării dispozițiilor și în legea-cadru are la bază diversele interpretări în detrimentul angajaților, de aceea prevederea acestora în lege este necesară. De asemenea, în ceea ce privește dreptul la sporul privind condițiile vătămătoare, precum și acordarea acestuia, se arată că sunt reglementate de Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare, fiind citat în acest sens art. 23 din legea menționată.

30. Pentru aceste motive, se conchide în sensul că dispozițiile Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea

instituției Avocatului Poporului sunt constituționale prin raportare la prevederile art.1 alin. (5), art. 16 alin. (1), art. 61 alin. (2), art. 75 alin. (2), art. 138 alin. (5) coroborat cu art. 111 alin. (1) precum și ale art. 147 alin. (4) din Constituția României, iar sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată, propunându-se respingerea sa.

31. **Guvernul** a transmis, cu Adresa nr.5/6457/2018, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.10295 din 7 decembrie 2018, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate care face obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.1757A/2018.

32. Astfel, cât privește critica vizând art.9 alin.(4) din lege, așa cum a fost modificat, se apreciază că autorul sesizării nu critică pe fond dreptul la pensie de serviciu, ci modul de formulare a textului, nefiind clar, în viziunea sa, cui se cuvine acest drept și care este cuantumul pensiei în urma actualizării. Potrivit punctului de vedere, eventualele interpretări diferite pot fi clarificate în practica organelor competente în domeniu, astfel încât chestiunea ridicată este strict de interpretare a legii, iar nu de constituționalitate. Sub această rezervă, se apreciază că formularea textului este suficient de clară, inclusiv prin coroborarea cu alte dispoziții cuprinse în această lege ori prin trimitere expresă la dispoziții din alte acte normative, în acord și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în materie.

33. Cu referire la art.9 alin.(6) din lege, privind rezervarea postului în cazul în care în funcția de Avocat al Poporului este numit un consilier juridic sau o persoană din cadrul instituției Avocatul Poporului, se apreciază că din criticile formulate nu rezultă de ce textul constituțional contravine dispozițiilor constituționale și nici în ce constă neclaritatea acestuia. În măsura în care preținsa neclaritate este reținută prin prisma lipsei unei completări referitoare la modul de încetare a mandatului se arată că aceasta nu este o problemă ce ține de constituționalitate, fiind exclusiv de competența legiuitorului. Aceleași argumente sunt aplicabile și în privința criticilor art.57 alin.(4) din lege, dată fiind similitudinea acestora.

34. În ceea ce privește dispozițiile referitoare la salarizarea personalului contractual, respectiv a șoferilor, se apreciază că interpretarea textului criticat este de competența celui chemat să aplice acest text, fiind strict o chestiune de aplicare a legii, iar nu de constituționalitate, cuvântul "respectiv" putând fi interpretat în sensul de "inclusiv", pentru a accentua faptul că și șoferii sunt incluși în ipoteza textului.

35. Cu privire la acordarea unui spor de 15% pentru condiții vătămătoare, reglementat de art.55² din lege, se consideră că nu contravine niciunei dispoziții constituționale, fiind de competența legiuitorului să stabilească drepturi, inclusiv salariale, pentru personalul plătit din fonduri publice. Faptul că aceste drepturi salariale nu sunt stabilite prin însăși Legea -cadru nr.153/2017 nu este o chestiune de constituționalitate, ci de oportunitate, de opțiune legislativă, importantă fiind, pentru a fi în acord cu cerințele constituționale, respectarea nivelului de reglementare a acestor drepturi, respectiv prin act normativ primar.

36. În legătură cu critica privitoare la art.75 alin.(2) din lege, se apreciază că este neîntemeiată, deoarece ocuparea posturilor în cadrul instituției Avocatul Poporului se face în condițiile legii aplicabile fiecărei categorii de personal, prin ordin al conducătorului instituției putând fi detaliate dispozițiile legale incidente.

37. Cu privire la critica potrivit căreia legea în discuție încalcă prevederile art.61 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, se apreciază că modul de legiferare este atribuția exclusivă a Parlamentului, nefiind o chestiune de constituționalitate. Indiferent de soluția adoptată – lege nouă integratoare sau lege modificatoare- în speță nu este afectat caracterul unitar al actului normativ sau fondul soluțiilor legislative adoptate.

38. Referitor la critica vizând impactul bugetar, cheltuielile bugetare și sursele de finanțare, se invocă punctul de vedere al Guvernului transmis Camerei Deputaților cu Adresa nr.6403 din 18 mai 2018.

39. **Președintele Senatului** nu a transmis Curții Constituționale punctul său de vedere.

40. **Avocatul Poporului** a transmis, cu Adresa nr.21650 din 27 noiembrie 2018, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.9926 din 27 noiembrie 2018, un punct de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate care face obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.1757A/2018, prin care apreciază că aceasta este neîntemeiată.

41. Referitor la critica de neconstituționalitate extrinsecă, arată că susținerile care o fundamentează sunt legate, în principal, de calculul termenelor de adoptare a proiectelor de lege sau a propunerilor legislative, astfel cum este statuat prin prevederile art. 113 din Regulamentul Camerei Deputaților. Nefiind abilitat să formuleze o asemenea sesizare de neconstituționalitate cu privire la Regulamentul Camerei Deputaților, Președintele României nu poate utiliza sesizarea de neconstituționalitate cu privire la aspecte ce țin de reglementarea termenelor statuate în acest sens prin regulament. Ca urmare, sesizarea formulată trebuie examinată prin raportare la dispozițiile legale în vigoare, apreciate ca fiind relevante în cauză și care se bucură de prezumția de constituționalitate, în forma prevăzută în Regulamentul Camerei Deputaților la data analizării ei. Astfel fiind, cu privire la modul de calcul al termenelor privind adoptarea proiectelor de lege sau al propunerilor legislative, astfel cum sunt statuate prin prevederile art. 113 din Regulamentul Camerei Deputaților, invocat în cauză de către Președintele României, ca fiind neconstituțional, se consideră că sesizarea de neconstituționalitate este inadmisibilă, fiind invocată de către un subiect de drept în favoarea căruia legea nu reglementează un astfel de drept, în sensul arătat.

42. Cât privește parcursul legislativ al actului criticat, se arată că în data de 5 martie 2018 (astfel cum este reținut și în sesizarea de neconstituționalitate), inițiativa legislativă a fost prezentată în Biroul permanent al Camerei Deputaților, iar în data de 14 mai 2018 a intrat în dezbatere în plenul Camerei Deputaților, care a aprobat modificarea termenului de adoptare la 60 de zile pentru Camera Deputaților ca primă Cameră sesizată, stabilind termenul de 18 iunie 2018 ca fiind cel de adoptare a legii. Detaliindu-se în continuare acest parcurs și invocându-se faptul că, în temeiul

dispozițiilor constituționale, fiecare Cameră este în drept să-și stabilească, în limitele și cu respectarea prevederilor constituționale, regulile de organizare și funcționare, care, în substanța lor, alcătuiesc regulamentul fiecărei Camere, se conchide în sensul că "legea criticată a fost adoptată în cadrul termenului legal prevăzut de Legea fundamentală", interpretările formulate în susținerea criticilor de neconstituționalitate extrinsecă fiind neîntemeiate.

43. În privința motivelor de neconstituționalitate intrinsecă invocate de Președintele României se apreciază că nu pot fi reținute, sens în care sunt aduse o serie de argumente, grupate pe categorii de critici.

44. Astfel, referitor la critica de neconstituționalitate vizând pensia de serviciu a Avocatului Poporului, se arată că instituirea, stabilirea și calcularea în condițiile prevăzute pentru judecătorii Curții Constituționale reprezintă recunoașterea la nivel legislativ a statutului constituțional specific al Avocatului Poporului. Legea criticată nu face decât să reia, într-o formulare mai clară, prevederile art.9 alin.(4) din Legea nr.35/1997, republicată, în actuala redactare, imprimând un plus de previzibilitate modului de stabilire concretă a pensiei de serviciu a Avocatului Poporului. De asemenea, se înlătură o inconsecvență a Legii nr. 35/1997, republicată, în forma în vigoare, în sensul că, deși la art. 9 alin. (4) se prevede dreptul la o pensie de serviciu calculată similar cu cea a judecătorilor Curții Constituționale, la art. 59 alin.(3) teza întâi din legea actuală se prevede că „*Funcția de Avocat al Poporului este asimilată ca rang, salarizare și condiții de pensionare cu funcția de ministru*”. Apărea ca necesară înlăturarea sintagmei "condiții de pensionare", știut fiind că o asemenea noțiune juridică nu este reglementată în legislația românească pentru miniștri. Diferența de tratament juridic instituită în favoarea Avocatului Poporului prin stabilirea unei pensii de serviciu este pe deplin justificată, în considerarea caracteristicilor diferite care vin să contureze funcției de Avocat al Poporului o poziție deosebită față de funcția de ministru deținută de un membru al Guvernului, însă similară cu cea a judecătorilor Curții Constituționale. Se susține în continuare această afirmație prin invocarea trăsăturilor distincte determinate de

incompatibilitățile de rang constituțional, de specificul legal al Avocatului Poporului, accentuându-se independența acestuia, precum și de complexitatea atribuțiilor Avocatului Poporului. Potrivit punctului de vedere transmis, ”rezultă în mod evident care este poziția Avocatului Poporului raportat la celelalte autorități publice, subliniind faptul că principala menire a acestei instituții este tocmai de a monitoriza autoritățile administrației publice – inclusiv activitatea miniștrilor și, în anumite cazuri, chiar a Guvernului (contestarea ordonanțelor simple și a celor de urgență)– și de a prezenta rezultatul final către Parlament, precum și de a colabora cu autoritatea judecătorească și justiția constituțională”. În dezvoltarea și susținerea aceleiași idei se prezintă evoluția reglementării constituționale și legale a Avocatului Poporului, care i-au conferit acestuia noi atribuții, din ce în ce mai complexe, și i-au consolidat statutul. Se conchide în sensul că ”dispozițiile atacate nu instituie nici o discriminare, ci oferă soluții diferite pentru situații diferite”; ”în context, statutul juridic al Avocatului Poporului poate fi comparat cu cel al magistraților (inclusiv al judecătorilor Curții Constituționale), care, în considerarea activității lor profesionale, beneficiază de pensie de serviciu”. Se apreciază că sunt relevante în susținerea acestor argumente și considerentele reținute în Decizia Curții Constituționale nr. 262 din 5 mai 2016 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 82 alin.(2) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor.

45. Se subliniază că, dintre cele cinci persoane care au ocupat/ocupă funcția de Avocat al Poporului, patru beneficiază deja de pensie de magistrat, astfel încât prevederile noii legi vor implica, eventual, câteva corecții financiare pentru punerea în acord a pensiilor de magistrați cu cele de judecător la Curtea Constituțională. Finalitatea soluției legislative nu este crearea unei noi categorii de pensii de serviciu [reglementată de art.9 alin.(4) Legea nr.35/1997, republicată], ci reglementarea previzibilă a modului concret de calcul al acesteia, în acord cu statutul constituțional al Avocatului Poporului și cu deciziile Curții Constituționale pronunțate în materia pensiilor de serviciu (cu trimitere la Decizia nr. 820 din 9 noiembrie 2006, publicată

în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 39 din 18 ianuarie 2007, Decizia nr. 680 din 26 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 566 din 9 august 2012, 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). În aceste condiții, deosebirea de tratament în privința acordării pensiei astfel stabilită este justificată de poziția diferită atribuită Avocatului Poporului pornind de la nivel constituțional și reglementată prin lege organică.

46. În ceea ce privește argumentele invocate din perspectiva lipsei de previzibilitate, se apreciază că acestea cuprind, în esență, aprecieri pur subiective și de oportunitate referitoare la conținutul normelor. Împrejurarea că stabilirea și calculul pensiei persoanei ce îndeplinește/a îndeplinit funcția de Avocat al Poporului se realizează prin raportare la dispozițiile art. 71 din Legea nr. 47/1992 nu poate să aibă drept consecință instituirea unei interdicții de a extinde sfera beneficiarilor pensiei speciale. Totodată, din interpretarea coroborată a dispoziției legale potrivit căreia pensia se stabilește și se calculează potrivit art. 71 din Legea nr. 47/1992 cu reglementarea legală care prevede că pensia de serviciu a Avocatului Poporului se actualizează în raport cu indemnizația judecătorilor Curții Constituționale și se impozitează conform legii rezultă în mod neechivoc că stabilirea pensiei și calcularea pensiei se realizează potrivit art. 71 din Legea nr. 47/1992 – pensie de serviciu de 80% din indemnizația brută lunară, iar actualizarea se realizează prin raportare la indemnizația judecătorilor Curții Constituționale.

47. În concluzie, se apreciază că asimilarea Avocatului Poporului cu judecătorii Curții Constituționale produce efecte la data pensionării/a recalculării pensiei, dar și la momentul actualizării cuantumului pensiei, justificarea regăsindu-se în dispozițiile art. 6 alin. (2) din Legea nr. 35/1997 (poate fi numit Avocat al Poporului orice cetățean român care îndeplinește condițiile de numire prevăzute pentru judecători la Curtea Constituțională). În realitate, normele legale criticate vin să concretizeze soluția statuată de Curtea Constituțională în Decizia nr. 163 din 12

martie 2013, prin care s-a constatat că „dispozițiile art.71 alin.(2) teza întâi din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale sunt constituționale în măsura în care se aplică judecătorilor Curții Constituționale care au exercitat această funcție, indiferent de data pensionării”. Astfel fiind, noul text legal este în total acord cu prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție. Pe cale de consecință, interpretarea dată textului de lege criticat în sesizarea de neconstituționalitate în sensul că un fost Avocat al Poporului, dacă îndeplinește condițiile de pensionare la un moment ulterior încheierii mandatului său, nu va beneficia direct de pensie de serviciu în înțelesul art. 71 alin. (2) teza întâi din Legea nr. 47/1992, indiferent de motivul pentru care a pierdut această funcție, apare ca fiind neconstituțională, întrucât vizează aplicarea unui tratament juridic diferențiat unei persoane (fost Avocat al Poporului) aflate într-o situație juridică identică cu altă persoană (Avocat al Poporului în funcție). În aceste condiții, o atare interpretare este în mod evident contrară art. 16 din Constituție și, excedând cadrului constituțional, urmează a fi exclusă de la aplicare.

48. Referitor la pensia de serviciu a adjuncților Avocatului Poporului, pentru considerente similare cu cele enunțate în privința Avocatului Poporului, se susține că diferența de tratament juridic instituită de prevederile art. I pct. 15 din legea criticată, care se referă la modul de calcul al pensiei adjuncților Avocatului Poporului, precum și a persoanelor care au îndeplinit această funcție, este justificată pe baza unor criterii rezonabile și obiective în raport cu secretarii de stat. În plus, se apreciază că argumentele invocate în obiecția de neconstituționalitate vizează exclusiv aspecte de oportunitate a normelor, ceea ce excedează analizei ce poate fi efectuată ca urmare a sesizării instanței de contencios constituțional. În plus, prevederile criticate, astfel cum sunt formulate, dau expresie opțiunii legiuitorului de a stabili categoriile de beneficiari ai pensiei de serviciu și condițiile pe care această categorie trebuie să le îndeplinească pentru a beneficia de aceasta, fără să contravină dispozițiilor constituționale. Cu privire la celelalte critici de neconstituționalitate formulate, modul de calcul concret al pensiei, precum și

aprecierea asupra îndeplinirii de către adjuncții Avocatului Poporului a condițiilor legale referitoare la pensia de serviciu reprezintă aspecte care țin de interpretarea și aplicarea legii menționate, de autoritățile publice cu atribuții în domeniu și de instanțele judecătorești. În aceste condiții, având în vedere prevederile art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, potrivit căreia instanța de contencios constituțional se pronunță numai asupra constituționalității prevederii de lege cu care a fost sesizată, Curtea urmează să constate că excepția de neconstituționalitate este inadmisibilă, întrucât privește chestiuni de interpretare și aplicare a unor texte de lege, ceea ce excedează controlului de constituționalitate.

49. Se mai susține că statutul adjuncțiilor Avocatului Poporului este mai degrabă asemănător cu cel al consilierilor de conturi, cu privire la care, prin Decizia nr.1094 din 15 octombrie 2008, Curtea Constituțională a reținut că, deși aceștia nu fac parte din sistemul judiciar, 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 sunt interzise 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. În consecință, Curtea a concluzionat că statutul consilierilor de conturi este similar cu cel al judecătorilor, fapt care justifică acordarea consilierilor de conturi a unei pensii de serviciu similar judecătorilor.

50. Cu referire la statutul personalului instituției Avocatul Poporului, se apreciază că nu pot fi reținute criticile de neconstituționalitate, întrucât prevederile criticate sunt suficient de clare și de precise pentru a permite destinatarului normei juridice să înțeleagă statutul juridic al personalului instituției Avocatul Poporului, și anume acela de funcționar public parlamentar. În mod firesc, elementele privind salarizarea șoferilor, aparținând categoriei personalului contractual, au fost prevăzute în mod distinct de elementele privind salarizarea personalului cu funcții publice, a căror salarizare decurge din statutul de funcționar public parlamentar.

Soluția legislativă nu vine cu elemente de noutate în privința statutului juridic al personalului instituției Avocatul Poporului, ci cu o serie de clarificări menite să imprime concizie, predictibilitate și claritate cadrului legislativ privind statutul personalului Avocatului Poporului. Personalul cu funcții de conducere și de execuție de specialitate din cadrul instituției Avocatul Poporului are un statut juridic special conferit de atribuțiile legale, răspunderile și incompatibilitățile specifice, prin care contribuie nemijlocit la realizarea prerogativelor constituționale și legale ale Avocatului Poporului, configurate prin art. 58 - 60 din Constituție și prin Legea nr. 35/1997, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Soluția legislativă privind salarizarea funcțiilor de conducere și de execuție la nivelul funcțiilor similare din cadrul Parlamentului este în concordanță și cu statutul de instituție națională pentru promovarea și protecția drepturilor omului, în sensul stabilit prin Rezoluția Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite (ONU) nr. 48/134 din 20 decembrie 1993, prin care au fost adoptate Principiile de la Paris, stabilit prin prevederile art. 1 alin. (11) din Legea nr. 35/1997, republicată, astfel cum au fost acestea modificate recent prin Legea nr. 9/2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.17 din 8 ianuarie 2018. Printre criteriile de acreditare se regăsește și acela al salarizării personalului instituției pentru protecția și promovarea drepturilor omului.

51. În ceea ce privește șoferii, din economia Legii-cadru nr. 153/2017, se observă că funcția de șofer este considerată funcție de execuție, astfel încât în ceea ce privește salarizarea acestei categorii de personal contractual au incidență prevederile art.29 și art.30 din Regulamentul de organizare și funcționare a instituției Avocatul Poporului, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 27 octombrie 2011, care prevăd că *"Personalul cu funcții (...) de execuție beneficiază de drepturile prevăzute de lege pentru funcțiile similare din aparatul Parlamentului"*, respectiv *„Salarizarea personalului cu funcții (...) de execuție se face la nivelul prevăzut de lege pentru funcțiile similare din aparatul Parlamentului.”*

52. Cu referire la critica privind modalitatea de stabilire (prin ordin) a condițiilor pentru ocuparea funcțiilor din aparatul instituției Avocatul Poporului, se arată că aceasta este nefondată, întrucât actul administrativ, respectiv ordinul la care face referire autorul obiecției, este dat în temeiul și în aplicarea actelor normative ce constituie sediul reglementării în materie. Cât privește pretinsa lipsă de claritate și precizie a normelor supuse controlului de constituționalitate, se observă că prevederile art.57 alin. (2) din actul criticat nu pot fi dissociate de dispozițiile art. 55² din același act, care reprezintă norme de trimitere, urmând a fi interpretate și aplicate prin coroborare cu normele legale care reglementează statutul personalului cu funcții de conducere și de execuție din cadrul instituției Avocatul Poporului.

53. Cât privește acordarea sporului de 15% pentru condiții de muncă vătămătoare personalului Mecanismului național de prevenire și personalului instituției care efectuează vizite sau anchete în spații unde există factori ce pot afecta sănătatea și integritatea fizică și psihică, se apreciază că elementele invocate de autorul sesizării de neconstituționalitate nu pot face obiectul unui veritabil control de constituționalitate, întrucât acestea aduc în prim plan oportunitatea reglementării criticate, precum și modul de interpretare și aplicare a acesteia. Detaliindu-se atribuțiile și activitatea specifică a categoriei profesionale vizate prin normele criticate, se face trimitere la Decizia Curții Constituționale nr. 667 din 9 noiembrie 2016, prin care Curtea a statuat că legiuitorul este în drept să instituie anumite sporuri la indemnizațiile și salariile de bază, premii periodice și alte stimulente, pe care le poate diferenția în funcție de categoriile de personal cărora li se acordă, le poate modifica în diferite perioade de timp, le poate suspenda sau chiar anula. Referitor la cuantumul sporurilor rezultat ca urmare a stabilirii sporului pentru condiții de muncă vătămătoare, se menționează că sporul în discuție se aplică în mod corespunzător timpului efectiv lucrat la locurile de muncă respective.

54. Cu referire la critica de neconstituționalitate privind obligativitatea rezervării postului unui consilier juridic sau a unei persoane din cadrul instituției Avocatul Poporului în ipoteza numirii sale în funcția de Avocat al Poporului, se arată

că argumentele invocate se referă la o altă soluție legislativă care a existat, într-adevăr, într-un proiect de lege anterior, însă a fost înlăturată de către Parlament în procesul de reexaminare a legii inițiat la solicitarea Președintelui României, astfel încât, în prezent, această critică a rămas fără obiect. Textul vizat reprezintă o măsură de protecție instituită în favoarea persoanelor numite în funcția de Avocat al Poporului sau de adjunct al Avocatului Poporului, determinată de caracterul temporar al acestei funcții de demnitate, care atrage suspendarea contractelor de muncă sau, după caz, a raporturilor de muncă/serviciu, și, implicit, rezervarea posturilor ocupate anterior numirii ca Avocat al Poporului sau adjunct al Avocatului Poporului, pe perioada în care persoanele vizate își desfășoară activitatea în această calitate.

55. În ceea ce privește aspectele privind cheltuielile bugetare generate de aplicarea Legii nr. 35/1997, cu modificările adoptate de Parlament, se evidențiază faptul că, în derularea procedurii legislative, s-a solicitat și s-a transmis avizul favorabil al Comisiei pentru buget, finanțe, activitate bancară și piața de capital din Senat (nr. XXII/413/26.06.2018), care a analizat implicațiile financiare sub toate aspectele, inclusiv din perspectiva noilor atribuții suplimentare, însoțite de creșterea numărului de personal. Constituția vorbește numai despre stabilirea sursei de finanțare înainte de aprobarea cheltuielii, iar nu despre obligativitatea indicării în lege a sursei respective (Decizia nr. 173 din 12 iunie 2002, Decizia nr. 320 din 19 iunie 2013, Decizia nr.105 din 27 februarie 2014). Lipsa precizării exprese a sursei de finanțare nu presupune implicit inexistența sursei de finanțare (Decizia nr. 1056 din 14 noiembrie 2007, Decizia nr. 320 din 19 iunie 2013, Decizia nr. 1092 din 15 octombrie 2008, Decizia nr.1093 din 15 octombrie 2008). Aprecierea caracterului suficient al resurselor financiare nu își are temeiul în art.138 alin. (5) din Constituție, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Dacă Guvernul nu are resurse financiare suficiente, poate să propună modificările necesare pentru asigurarea lor, în virtutea dreptului său de inițiativă legislativă (Decizia nr. 47 din 15 septembrie 1993, Decizia nr. 64

din 16 noiembrie 1993). De altfel, fiind vorba de drepturi viitoare, cheltuiala nu apasă asupra bugetului aflat în curs de execuție (Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, par.57).

56. Față de cele expuse, se apreciază că există suficiente argumente pentru respingerea sesizării de neconstituționalitate formulată de Președintele României.

57. **Avocatul Poporului** a mai transmis, cu Adresa nr.708 din 16 ianuarie 2019, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.327 din 16 ianuarie 2019, o scrisoare în care face referire la *"Compendiul de opinii ale Comisiei de la Veneția referitoare la instituțiile Ombudsman"*, realizat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept, la data de 5 februarie 2016. Totodată, face referire și la argumentele expuse în punctul de vedere elaborat și atașat, "cu privire la constituționalitatea legii și la netemeinicia susținerilor din obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României."

58. La termenul de judecată stabilit pentru data de 12 decembrie 2018, Curtea a amânat pronunțarea pentru data de 23 ianuarie 2019, iar apoi pentru data de 30 ianuarie 2019, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere al președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

59. Curtea 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 obiecția de neconstituționalitate.

60. Astfel, autorul sesizării este Președintele României, titular al dreptului de sesizare a Curții Constituționale, în conformitate cu prevederile art.146 lit.a) din Constituție. Obiectul sesizării îl constituie o lege adoptată de Parlament, dar nepromulgată, încadrându-se deci în dispozițiile art.146 lit.a) din Constituție. Cât

privește termenul de sesizare a Curții Constituționale, se constată că, în calitate de Cameră decizională, Senatul a adoptat legea pe data de 15 octombrie 2018, iar la data de 22 octombrie 2018 aceasta a fost depusă la secretarul general al în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale. La data de 24 octombrie 2018, legea adoptată a fost înaintată, pentru promulgare, Președintelui României care, la data de 12 noiembrie 2018, a sesizat Curtea Constituțională în vederea exercitării controlului de constituționalitate *a priori*, deci în interiorul termenului de 20 de zile prevăzut în art.77 alin.(1) din Constituție.

61. Obiectul controlului de constituționalitate, astfel cum a fost formulat, îl constituie Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, în ansamblul său, criticată atât sub aspectul procedurii de adoptare, așadar al constituționalității extrinseci, cât și al încălcării, prin unele dintre prevederile pe care le cuprinde, precum și în ansamblul său, a normelor constituționale, așadar sub aspectul constituționalității intrinseci.

62. Prevederile constituționale invocate sunt, cât privește criticile de neconstituționalitate extrinsecă, cele ale art.75 alin.(2), care consacră procedura adoptării tacite a legilor în prima Camera sesizată, coroborate cu ale art. 61 alin.(2), potrivit cărora Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat, precum și cu ale art.147 alin.(4) privind efectele deciziilor Curții Constituționale. Criticile de neconstituționalitate intrinsecă sunt raportate la prevederile art.1 alin.(5), care consacră principiul respectării Constituției, a supremației sale și a legilor, art.16 alin.(1), care consacră principiul egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări, precum și ale art.138 alin.(5) potrivit cărora nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare, coroborat cu art.111 alin.(1), care stabilește caracterul obligatoriu al solicitării informării Parlamentului de către Guvern atunci când inițiativa legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat.

63. Analizând, mai întâi, *criticile de neconstituționalitate extrinsecă* formulate, Curtea constată că întregul raționament juridic care stă la baza acestora pornește de la premisa potrivit căreia termenul stabilit de art.75 alin.(2) din Constituție se calculează pe zile calendaristice, incluzându-se în termen și ziua în care el începe să curgă și ziua când se împlinește, sens în care se invocă și jurisprudența Curții Constituționale referitoare la modul de calcul al termenelor în dreptul public. Astfel, Curtea a statuat că „termenele care privesc desfășurarea raporturilor constituționale dintre autoritățile publice și, prin urmare, în măsura în care nu se prevede altfel în mod expres, nu se calculează pe zile libere” (Decizia nr.233 din 20 decembrie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.638 din 28 decembrie 1999, sau Decizia nr.89 din 26 ianuarie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.115 din 19 februarie 2010).

64. În cauza de față, Curtea constată însă că regulamentul parlamentar aplicabil prevede în mod expres un alt mod de calcul, de excepție de la regula comună existentă în dreptul public. Astfel, potrivit art.113 din Regulamentul Camerei Deputaților, *”(1) În temeiul art. 75 alin. (1) și (2) din Constituția României, republicată, Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, se pronunță asupra proiectului de lege sau a propunerii legislative în termen de 45 de zile de la data prezentării la Biroul permanent. Fac excepție codurile și legile de complexitate deosebită, asupra cărora se pronunță în termen de 60 de zile de la data prezentării la Biroul permanent și ordonanțele de urgență, pentru care termenul este de 30 de zile de la data depunerii acestora la Camera Deputaților.*

(1¹) În cazul propunerilor legislative care sunt depuse la Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, termenele aferente procesului legislativ curg de la data înregistrării la Biroul permanent însoțite de avizele solicitate și se socotesc luând în calcul 4 zile pe săptămână, cu excepția sărbătorilor legale.

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

(3) Amendamentele, avizele și, eventual, raportul care nu a fost dezbătut în plen se vor transmite Senatului ca material documentar.”

65. Urmărind procesul legislativ corespunzător dezbaterii și adoptării legii criticate în prezenta cauză, Curtea constată că, în data de 1 februarie 2018, propunerea legislativă a fost prezentată în Biroul permanent al Camerei Deputaților și s-a înregistrat al Camera Deputaților pentru dezbateri. Pentru data de 26 februarie 2018 a fost solicitat punctul de vedere de la Guvern și de la Consiliul Legislativ, iar pentru data de 15 februarie 2018 de la Consiliul Economic și Social. Ulterior, aceste instituții și-au exprimat punctele de vedere cu privire la lege. În data de 5 martie 2018 (astfel cum este reținut și în sesizarea de neconstituționalitate), propunerea legislativă a fost prezentată în Biroul permanent al Camerei Deputaților, iar în data de 14 mai 2018 a intrat în dezbateri în plenul Camerei Deputaților, care a aprobat modificarea termenului de adoptare la 60 de zile pentru Camera Deputaților, ca prima Cameră sesizată, stabilind termenul de 18 iunie 2018 ca fiind cel de adoptare a legii. Data de 5 martie 2018 corespunde așadar momentului de la care începe să se calculeze termenul de 45/60 de zile prevăzut de art.75 alin.(2) din Constituție, în conformitate cu art.113 alin.(1¹) din Regulamentul Camerei Deputaților. De asemenea, data de 18 iunie corespunde împlinirii termenului de 60 de zile, aplicând modul de calcul stabilit de același text regulamentar. Se observă faptul că termenul inițial de 45 de zile, avut în vedere pentru Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, se împlinea în data de 21 mai 2018, însă plenul Camerei a aprobat, în data de 14 mai 2018, modificarea termenului de adoptare la 60 de zile, având în vedere că legea supusă dezbaterii este o lege organică, de o complexitate deosebită, fapt care a determinat ca termenul final de adoptare să fie prelungit până în data de 18 iunie 2018. În data de 12 iunie 2018, proiectul de lege a primit raport favorabil de la Comisia juridică, de disciplină și imunități, care a menționat faptul că proiectul de lege face parte din categoria legilor organice, acesta fiind înscris pe ordinea de zi a plenului Camerei Deputaților în aceeași zi. A doua zi, în data de 13 iunie 2018, propunerea legislativă a intrat în dezbateri în plenul Camerei Deputaților, unde a

fost adoptată, fiind înaintată în aceeași zi la Senat, așadar în termenul calculat potrivit art.113 din Regulamentul Camerei Deputaților. În concluzie, prima Cameră competentă – Camera Deputaților - a adoptat legea criticată în termenul constituțional de 60 de zile prevăzut de art.75 alin.(2) din Constituție și cu respectarea prevederilor regulamentare proprii, aplicabile pentru determinarea modului de calcul al acestui termen.

66. Prin urmare, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale invocată ca temei al sesizării, calculul termenului constituțional s-a realizat potrivit normelor regulamentare în vigoare, mai sus citate, iar nu potrivit regulii care s-ar aplica în absența unei astfel de reglementări exprese. Astfel fiind, nu pot fi reținute criticile referitoare la încălcarea art.75 alin.(2) raportat la art.61 și art.147 alin.(4) din Constituție.

67. În privința *criticilor de neconstituționalitate intrinsecă*, se constată că acestea vizează atât legea în ansamblul său, cât și, în mod distinct, unele prevederi ale legii, astfel încât și analiza Curții este punctuală, cu raportare la criticile astfel cum au fost formulate de autorul sesizării.

Susținerile privind încălcarea, prin dispozițiile art.I pct.8 [cu referire la art.9 alin.(4)], art.I pct.9 [cu referire la art.9 alin.(4¹)] și art.I pct.15 [cu referire la art.11 alin.(12)-(13)], a prevederilor art.I alin.(5) și art.16 alin.(1) din Constituție

68. Curtea constată că dispozițiile criticate au următorul cuprins:

- Art.I pct.8: «*La articolul 9, alineatul (4) se modifică și va avea următorul cuprins: ”(4) Avocatul Poporului, precum și persoanele care au exercitat funcția de Avocat al Poporului, la data pensionării sau recalculării pensiei anterior acordate, beneficiază de pensie stabilită și calculată conform art.71 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Pensia de serviciu astfel stabilită poate fi cumulată cu indemnizația pentru mandatul în curs de exercitare.”*»

- Art. I pct.9: « *La articolul 9, după alineatul (4) se introduce un nou alineat, alin.(4¹), cu următorul cuprins:*

” (4¹) Pensia de serviciu a Avocatului Poporului se actualizează în raport cu indemnizația judecătorilor Curții Constituționale și se impozitează potrivit legii.”»

- Art. I pct.15 :«*”La articolul 11, după alineatul (1) se introduc trei noi alineate, alin. (11)-(14), cu următorul cuprins:*

(...)(12) Adjuncții Avocatului Poporului, precum și persoanele care au îndeplinit funcția de Avocat al Poporului beneficiază, la împlinirea vârstei standard de pensionare, de pensie de serviciu în cuantum de 80% din indemnizația brută avută în ultima lună de activitate. Pensia de serviciu astfel stabilită poate fi cumulată cu indemnizația pentru mandatul în curs de exercitare.

(13) Pensia de serviciu poate fi acordată adjuncților Avocatului Poporului anticipat, cu cel mult 5 ani înainte de împlinirea vârstei standard de pensionare, în acest caz cuantumul pensiei fiind micșorat cu 1% din baza de calcul prevăzută în acest alineat, pentru fiecare an care lipsește până la împlinirea vârstei standard de pensionare.(...)”»

69. Criticile autorului sesizării nu vizează, în sine, instituirea pensiei de serviciu pentru Avocatul Poporului și, respectiv, pentru adjuncții Avocatului Poporului. Ceea ce se susține, în esență, este faptul că acordarea de pensii speciale pentru Avocatul Poporului și adjuncții acestuia constituie un privilegiu nejustificat în raport cu alți demnitari asimilați ca rang, respectiv miniștri și secretari de stat, iar acest privilegiu este interzis de prevederile art.16 alin.(1) din Constituție. Se mai susține că textele citate nu sunt clare, încălcând astfel prevederile art.1 alin.(5) din Constituție.

70. Examinarea criticii vizând încălcarea art.16 alin.(1) din Constituție presupune analiza statutului Avocatului Poporului și, respectiv, al adjuncților acestuia, pentru a stabili dacă este diferit de cel al miniștrilor și, respectiv al secretarilor de stat (asimilați ca rang), pentru a susține un tratament diferit în privința acordării pensiei, sau, fiind un statut identic, acordarea unei asemenea

pensii în cauză constituie un privilegiu prohibit de normele constituționale de referință.

71. Curtea constată în acest sens că statutul Avocatului Poporului este consacrat la nivel constituțional, fiind reglementat în Capitolul IV- *Avocatul Poporului*, cuprins în Titlul II - *Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale*. Introdus în sistemul juridic român prin Constituția din 1991, Avocatul Poporului este reglementat în prezent de dispozițiile art. 58-60 din Constituție, care stabilesc numirea și rolul, exercitarea atribuțiilor și raportul în fața Parlamentului. Textele constituționale menționate se referă, deopotrivă, la Avocatul Poporului și adjuncții acestuia. De asemenea, textele constituționale utilizează două exprimări – instituția Avocatului Poporului (referindu-se la autoritatea publică) și Avocatul Poporului (referindu-se la conducătorul instituției). Legiuitorul constituant a reglementat instituția Avocatului Poporului distinct și în afara celor trei puteri - legislativă, executivă și judecătorească, cu menirea de a sprijini realizarea echilibrului puterilor în stat, în beneficiul persoanelor fizice, a drepturilor acestora pe care Avocatul Poporului este chemat să le apere.

72. În considerarea importanței instituției Avocatului Poporului într-un stat de drept, corelativ cu dezvoltarea instrumentelor de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale, revizuirea Constituției, în anul 2003, a adus o serie de modificări și completări față de redactarea inițială a textelor constituționale de referință, de natură a consolida instituția Avocatului Poporului, dar și de a recunoaște o evoluție a acesteia. Astfel, a fost stabilit un mandat mai lung al Avocatului Poporului (de la 4 la 5 ani), s-a lărgit sfera persoanelor protejate prin activitatea sa (stabilindu-se că Avocatul Poporului apără drepturile și libertățile persoanelor fizice, iar nu doar pe cele ale cetățenilor, cum prevedea reglementarea inițială), i-au fost oferite noi instrumente juridice pentru realizarea rolului său constituțional (posibilitatea de a sesiza Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea legilor înainte de promulgare, precum și posibilitatea de a sesiza direct Curtea Constituțională cu

privire la excepții de neconstituționalitate a legilor și ordonanțelor). Funcția de adjunct al Avocatului Poporului a dobândit consacrare constituțională.

73. În mod corespunzător, dispozițiile constituționale au fost dezvoltate prin Legea nr.35/1997 privind organizarea și funcționare instituției Avocatului Poporului, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.181 din 27 februarie 2018, care a cunoscut o seamă de modificări succesive, menite să consolideze, dar și să dezvolte instituția Avocatului Poporului, cu consecințe în planul sporirii atribuțiilor Avocatului Poporului. Cele mai recente modificări sub acest aspect dau expresie unor angajamente asumate la nivel internațional. Astfel, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 48/2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.485 din 30 iunie 2014, s-a reglementat în cadrul Avocatului Poporului *Domeniul privind prevenirea torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante în locurile de detenție*, în vederea îndeplinirii atribuțiilor specifice de Mecanism național de prevenire a torturii în locurile de detenție, în sensul Protocolului opțional, adoptat la New York la 18 decembrie 2002, la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, adoptată la New York la 10 decembrie 1984, ratificat prin Legea nr.109/2009. În preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.48/2014 se precizează că această măsură s-a impus întrucât, prin Legea nr.109/2009, România a ratificat Protocolul opțional din 18 decembrie 2002 la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, asumându-și astfel obligația de a înființa, la nivel național, Mecanismul menționat. Din anul 2018, Avocatul Poporului asigură apărarea, protecția și promovarea drepturilor copilului prin mijloace specifice prin domeniul privind apărarea, protecția și promovarea drepturilor copilului, potrivit Legii nr. 9/2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.17 din data de 8 ianuarie 2018. Potrivit expunerii de motive la legea menționată, se asigură astfel ”concordanța cu recomandarea de țară făcută României de Comitetul ONU pentru Drepturile Copilului de la Geneva”. Se constată, așadar, o creștere a numărului și complexității atribuțiilor Avocatului

Poporului, în corelație cu creșterea standardelor de protecție a drepturilor fundamentale și multiplicarea mecanismelor de garantare a acestora la nivel internațional și național.

74. Analizând, în continuare, elementele care particularizează statutul Avocatului Poporului și adjuncților săi, Curtea constată că regimul incompatibilităților pentru aceste funcții este identic cu cel reglementat de legiuitorul constituant pentru judecătorii Curții Constituționale și, respectiv, pentru judecători. Art.58 alin.(2) din Constituție stabilește în acest sens că *"Avocatul Poporului și adjuncții săi nu pot îndeplini nicio altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior"*. În același sens, art.125 alin.(3) din Constituție prevede că *"Funcția de judecător este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior,"* iar art. 144 din Constituție stabilește că *"funcția de judecător al Curții Constituționale este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul juridic superior"*. De altfel, într-o simetrie dată și de aceste norme, Legea nr.35/1997 prevede în art.6 alin.(2) că *"poate fi numit Avocat al Poporului orice cetățean român care îndeplinește condițiile de numire prevăzute pentru judecători la Curtea Constituțională."*

75. Reglementarea acestui regim strict al incompatibilităților constituie o garanție a independenței Avocatului Poporului, al cărui rol nu se poate realiza în mod eficient fără o independență reală și fără a i se pune la îndemână instrumente instituționale corespunzătoare pentru realizarea atribuțiilor. Într-o serie de avize, Comisia de la Veneția subliniază importanța garanțiilor constituționale în acest sens, reținând că *"în vederea protejării independenței ombudsman-ului de fluctuațiile politice, este preferabil să fie garantate existența și principiile de bază ale activității sale în Constituție"* [CDL-AD (2004)041, par.9]. De asemenea, Comisia de la Veneția reține că *"modelul cel mai larg urmat pentru instituția ombudsman-ului sau apărătorului drepturilor fundamentale poate fi descris pe scurt ca fiind acela al unui oficial independent având ca rol principal de a acționa ca intermediar între*

popor/persoană și stat, precum și administrația locală, fiind în măsură în această funcție să monitorizeze activitatea administrației prin posibilitățile de anchetă și acces la informații, și de a adresa administrației recomandări bazate pe lege și echitate în sens larg, pentru a contracara și remedia încălcările de drepturi fundamentale și cazurile de administrare defectuoasă”. [CDL-AD(2007)020, par.7,9, 10 și 12, CDL-AD(2015)017, par.22].

76. Referitor la raporturile cu celelalte autorități publice și poziția de independență a Avocatului Poporului, Constituția stabilește în mod expres, în art.59 alin.(2), obligația autorităților publice de a asigura Avocatului Poporului *”sprijinul necesar în exercitarea atribuțiilor sale”*. Potrivit art.2 alin.(4) din Legea nr.35/1997, *”Avocatul Poporului nu poate fi supus niciunui mandat imperativ sau reprezentativ. Nimeni nu îl poate obliga pe Avocatul Poporului să se supună instrucțiunilor sau dispozițiilor sale.”* Referitor la adjuncții Avocatului Poporului, aceștia *”îndeplinesc atribuțiile ce le revin potrivit domeniului de specializare, cât și orice alte atribuții care le sunt încredințate de Avocatul Poporului.”* [art.10 alin.(3) din Legea nr.35/1997]. De asemenea, *”adjuncții Avocatului Poporului îndeplinesc, în ordinea stabilită de Avocatul Poporului, atribuțiile acestuia în caz de imposibilitate temporară a exercitării funcției.”* Implicit, acestora le sunt aplicabile în mod corespunzător aceleași garanții.

77. În ceea ce îi privește pe miniștri, al căror statut este invocat de autorul sesizării pentru a susține concluzia vizând privilegiul acordat Avocatului Poporului, Curtea constată că aceștia sunt menționați în cadrul structurii Guvernului [art.102 alin.(2)], iar, cu excepția ministrului justiției [menționat expres și cu atribuții specifice în art.132 alin.(1) – *Statutul procurorilor* și, respectiv, art.133 alin.(2) lit.c) – *Rolul și structura Consiliului Superior al Magistraturii*], nu au o reglementare constituțională distinctă. În ceea ce privește funcția de secretar de stat, aceasta nu este reglementată în Constituție, ci numai în lege (a se vedea Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, publicată

în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.164 din 2 aprilie 2001, cu modificările și completările ulterioare).

78. De asemenea, potrivit art.105 alin.(1) din Constituție, funcția de membru al Guvernului *"este incompatibilă cu exercitarea altei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator. De asemenea, ea este incompatibilă cu exercitarea unei funcții de reprezentare profesională salarizate în cadrul organizațiilor cu scop comercial"* iar, potrivit alin.(2) al aceluiași articol, *"alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică"*.

79. Se observă, așadar, un regim mult mai strict al incompatibilităților în privința Avocatului Poporului și a adjuncților săi, în raport cu miniștrii și secretarii de stat. Cât privește rolul constituțional și legal, precum și raporturile cu celelalte autorități publice, în cazul Avocatului Poporului acestea vizează, în esență, monitorizarea autorităților administrației publice – inclusiv a activității miniștrilor și, în anumite cazuri, chiar a Guvernului (contestarea ordonanțelor simple și a celor de urgență)- și prezentarea rezultatului final către Parlament, precum și colaborarea cu autoritatea judecătorească și justiția constituțională. Cât privește raporturile miniștrilor și, după caz, ale secretarilor de stat cu celelalte autorități publice, acestea sunt circumscrise rolului și poziției Guvernului în rândul autorităților publice, precum și răspunderii solidare pe care o reglementează Constituția în art.109 alin.(1) pentru membrii Guvernului atunci când este vorba despre activitatea Guvernului și actele sale.

80. **În concluzie, elementele analizate, și anume reglementarea constituțională, rolul, regimul incompatibilităților, raporturile cu autoritățile publice, așadar statutul constituțional și legal al Avocatului Poporului și adjuncților acestora, configurează un regim juridic diferit față de cel pe care Constituția și, după caz, legea îl stabilește pentru funcțiile de ministru și secretar de stat, indiferent de asimilările de rang. De altfel, asemenea și altor legislații, aceste asimilări de rang au rolul de a stabili o anumită poziție a Avocatului**

Poporului, de natură a-i releva importanța în rândul autorităților statului, iar nu identitate de regim juridic sub aspectul atribuțiilor, salariului/pensiei.

81. În documentul de sinteză intitulat "*Compilation of Venice Commission Opinions concerning the Ombudsman Institution*" [CDL-PI (2016)001], care reunește studii și opinii exprimate de-a lungul timpului de Comisia de la Veneția în această materie, se reține că "nu există standarde europene vizând statutul ombudsmanului. Într-adevăr, există o varietate de modalități de stabilire a unui asemenea statut în Europa." [CDL-AD(204)006, par.9, 10, 16]. Potrivit Comisiei de la Veneția, în unele state, statutul, rangul și salarizarea ombudsmanului sunt reglementate cu referire la judecători, de exemplu în Malta, unde acesta este remunerat la nivelul de judecător de instanțe superioare, în Norvegia, unde este remunerat cu 20% mai mult decât un judecător de Curte Supremă, în Suedia, unde rangul Ombudsmanului parlamentar este același cu cel de judecător de Curte Supremă sau de Curte Supremă Administrativă, iar remunerația este cu 20% mai mare. În alte state, statutul, salarizarea și rangul sunt stabilite cu referire la alte instituții sau funcții similare. De exemplu, în Croația, rangul și salarizarea sunt echivalente cu cele celor ale unui președinte de organism de lucru parlamentar, judecător la Curtea Constituțională, ministru și președinte al instituției echivalente Curții de Conturi. Această din urmă asimilare există și în Republica Cehă. În Olanda, remunerația este la nivelul celei de vicepreședinte al Consiliului de Stat și a Președintelui Camerei de Audit. În Macedonia rangul Ombudsmanului este la același nivel cu cel de ministru, președinte de Curte Supremă, procuror public, judecător la Curtea Constituțională și guvernator al Băncii Naționale. [CDL-AD(2002) 008, par.6, 7] Ceea ce Comisia de la Veneția subliniază este faptul că, indiferent de instituția cu a cărei rang se realizează asimilarea – judecători sau demnitari - este întotdeauna reglementat un rang corespunzător, care se reflectă și în nivelul salarizării: "rangul înalt este unul dintre factorii esențiali care garantează independența Avocatului Poporului de interferențele politice și fac posibil ca instituția să funcționeze efectiv și eficient". Cât privește beneficiile materiale,

”problema stabilirii remunerației ombudsmanului nu este doar o problemă de respect public ci, de asemenea, de independență a instituției” [CDL-AD (2004)006, par.9, 10, 16].

82. În aceste condiții, deosebirea de tratament în privința acordării pensiei de serviciu față de miniștri și secretari de stat își găsește explicația în poziția diferită atribuită Avocatului Poporului și adjuncților acestuia, pornind de la nivel constituțional și reglementată prin lege organică. Câtă vreme principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite, nu se poate afirma că normele criticate creează discriminări. Principiul egalității în drepturi nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite. Un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice (a se vedea, în acest sens, Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994), condiție care este îndeplinită în prezenta cauză. Pentru toate aceste motive, Curtea constată că nu este întemeiată critica textelor de lege analizate în raport cu prevederile art.16 alin.(1) din Constituție.

83. Curtea constată însă că este întemeiată critica aceluiași text în raport cu prevederile art.1 alin.(5) din Constituție, din perspectiva lipsei de claritate, pentru considerentele expuse în cele ce urmează.

84. Astfel, potrivit art. I pct. 7 [cu referire la art.9 alin.(3²)], din lege, ”*funcția de Avocat al Poporului este asimilată ca rang cu funcția de ministru, beneficiind în mod corespunzător de toate drepturile acestuia, precum și de cele prevăzute de prezenta lege*”; ”*salarizarea Avocatului Poporului se face conform Anexei IX: Funcții de demnitate publică lit.B - Funcții de demnitate publică numite- Coeficienți corespunzători indemnizațiilor persoanelor din cadrul organelor autorității publice numite în funcții potrivit legii din Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare, iar pensionarea se face potrivit alin.(4)*”. Alin.(4) al art.9 din lege, criticat de autorul

sesizării, trimite, cât privește stabilirea și calcularea pensiei, la dispozițiile art.71 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd în acest sens următoarele:”(1) *Judecătorii Curții Constituționale cu o vechime în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior de cel puțin 25 de ani, indiferent de vârstă și de data pensionării, beneficiază, la cerere, de pensie de serviciu egală cu 80% din baza de calcul reprezentată de indemnizația de încadrare brută lunară și sporurile avute. Pentru fiecare an care depășește vechimea menționată, la cuantumul pensiei se adaugă câte 1% din baza de calcul, fără a o putea depăși. Pensia astfel stabilită se actualizează în raport cu indemnizația de încadrare brută lunară și sporurile aferente ale judecătorilor Curții Constituționale. Pensia de serviciu se recalculează, la cerere, prin adăugarea vechimii dobândite în funcția de judecător după data stabilirii acesteia.*”

85. Chiar dacă norma de trimitere cuprinsă în alin.(4) al art.9 din legea criticată pare a fi introdusă pentru a clarifica regimul juridic al pensiei Avocatului Poporului/persoanelor care au exercitat funcția de Avocat al Poporului, referirea făcută la modul de *stabilire*, iar nu numai la modul de *calcul* al pensiei este de natură să determine confuzie în privința intenției legiuitorului și deci în privința interpretării normei. Aceasta, cu atât mai mult cu cât alin.(4¹) al art.9, introdus prin legea criticată, stabilește că actualizarea pensiei Avocatului Poporului se face în raport cu indemnizația judecătorilor Curții Constituționale. Ar rezulta astfel că, deși salarizarea Avocatului Poporului este reglementată distinct de cea a judecătorilor Curții Constituționale, Avocatul Poporului primește o pensie stabilită și actualizată în raport cu indemnizația judecătorilor Curții Constituționale. Or, de principiu, stabilirea și actualizarea pensiei pentru o funcție se fac în raport cu indemnizația reglementată de legiuitor pentru aceeași funcție, iar nu cu raportare la alte indemnizații, corespunzătoare altor categorii de funcții sau personal.

86. Avocatul Poporului apare astfel ca având rang de ministru, salarizare reglementată distinct în Legea-cadru nr.153/2017 privind salarizarea personalului

plătit din fonduri publice, în anexa privind *Funcții de demnitate publică*, pensie stabilită și calculată potrivit dispozițiilor legale aplicabile judecătorilor Curții Constituționale și actualizată în raport cu indemnizația judecătorilor Curții Constituționale. Textele sunt neclare atât în ceea ce privește cuantumul pensiei rezultate, determinat de modul de stabilire și actualizare a acesteia, cât și în privința întregului regim juridic al pensionării și drepturilor de care beneficiază Avocatul Poporului, precum și persoanele care au exercitat funcția de Avocat al Poporului. Deopotrivă art.I pct.8 [cu referire la art.9 alin.(4)] și art.I pct.15 [cu referire la art.11 alin.(12)-(13)] din lege cuprinde prevederi neclare în privința condițiilor de acordare a pensiei de serviciu. Astfel, nu rezultă dacă aceasta se cuvine tuturor persoanelor care au deținut funcția de Avocat al Poporului/adjunct al Avocatului Poporului, indiferent de durata mandatului și indiferent de modalitatea în care acesta a încetat, cum ar fi, de exemplu, situația la care face referire autorul sesizării, respectiv revocarea din funcție de către Parlament ca urmare a încălcării Constituției și a legilor. De asemenea, legea criticată stabilește, prin introducerea la art. 11 din Legea nr. 35/1997 a alin.(13), posibilitatea acordării adjuncților Avocatului Poporului a unei pensii anticipate, cu cel puțin 5 ani înainte de împlinirea vârstei standard de pensionare, fără a preciza dacă acordarea acestui tip de pensie este posibilă și în situația încetării deținerii acestor funcții, în condițiile legii, ca urmare a revocării din funcție.

87. Cu privire la regimul juridic al pensiilor de serviciu, Curtea Constituțională a reținut, de principiu, că acestea 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 au obligația să se supună unor exigențe inerente carierei profesionale asumate atât pe plan profesional, cât și personal (a se vedea, de exemplu, Decizia nr.873 din 25 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 433 din 28 iunie 2010). Tot astfel, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că legiuitorul are libertatea să stabilească drepturile de

asigurări sociale cuvenite, condițiile și criteriile de acordare a acestora, modul de calcul și cuantumul lor valoric, în raport cu posibilitățile create prin resursele financiare disponibile, și să le modifice în concordanță cu schimbările ce se produc în resursele economico-financiare ale statului. Astfel, este la aprecierea legiuitorului reglementarea condițiilor și criteriilor necesare a fi îndeplinite pentru a beneficia de o categorie de pensie sau alta, cu condiția de a nu încălca exigențele constituționale și de a respecta o condiție de rezonabilitate în stabilirea condițiilor de pensionare (a se vedea Decizia nr. 820 din 9 noiembrie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 39 din 18 ianuarie 2007, și Decizia nr. 680 din 26 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 566 din 9 august 2012).

88. Aceste exigențe și condiția de rezonabilitate trebuie deopotrivă respectate și în privința stabilirii pensiei de serviciu a Avocatului Poporului și, respectiv, a adjuncților Avocatului Poporului. Chiar dacă intenția legiuitorului pare a fi să acorde cât mai multe drepturi Avocatului Poporului, în considerarea importanței incontestabile pe care această instituție trebuie să o aibă într-un stat de drept, rezultatul obținut prin normele criticate este acela al unui regim juridic confuz, contrar exigențelor de claritate și precizie care trebuie să caracterizeze dispozițiile legale. Cât privește adjuncții Avocatului Poporului, chiar dacă este clară modalitatea de stabilire și calcul al pensiei de serviciu, nu sunt clar precizate condițiile de acordare a pensiei, în sensul mai sus arătat. Ca urmare, dispozițiile art.I pct.8 [cu referire la art.9 alin.(4)], art.I pct.9 [cu referire la art.9 alin.(41)] și art.I pct.15 [cu referire la art.11 alin.(12)-(13)] din legea criticată sunt neconstituționale, fiind contrare art.1 alin.(5) din Constituție sub aspectul lipsei de claritate și precizie care trebuie să caracterizeze legea, în sensul principiului constituțional de referință.

89. Concluzionând în privința criticilor formulate cu privire la textele de lege mai sus menționate, Curtea reține că, atâta vreme cât nu există nici standarde naționale sau internaționale obligatorii cu privire la reglementarea unui anume statut, inclusiv sub aspectul salarizării și pensiei Avocatului Poporului (implicit cazul adjuncților, care în legislația națională au consacrare constituțională, aceleași

incompatibilități și atribuții specifice din aria de competență a Avocatului Poporului, fiind specializați pe domenii de activitate), este la latitudinea legiuitorului să reglementeze aceste elemente, cu respectarea Constituției, inclusiv a unei inerente rezonabilități și proporționalități în configurarea lor. Amintind importanța instituției Avocatului Poporului, mai sus argumentată, Curtea reține că regimul juridic stabilit pentru această instituție, inclusiv în privința rangului, salariului și pensiei Avocatului Poporului și adjuncților acestuia, trebuie să reflecte această importanță, de o manieră clară și coerentă. Pentru claritatea reglementării este recomandabilă stabilirea unui regim juridic distinct, unitar în privința drepturilor, respectiv pensiei Avocatului Poporului și adjuncților acestuia, care să țină seama de rolul și particularitățile instituției, iar nu bazat pe asimilarea cu diverse funcții/demnități publice. Acest statut trebuie să asigure independența Avocatului Poporului de interferențele politice și să îi asigure o funcționare eficientă și efectivă în slujba drepturilor și libertăților fundamentale în realizarea rolului său constituțional și a înseși rațiunii instituției, subliniată și în avizele pe care Comisia de la Veneția le-a adoptat de-a lungul timpului legat de acest subiect.

Susținerile privind încălcarea, prin dispozițiile art. I pct.10 [cu referire la art.9 alin.(6)], a prevederilor art.16 alin.(1) și art.1 alin.(5) din Constituție

90. Curtea constată că textul de lege criticat are următorul cuprins:

- Art. I pct.10: « *La articolul 9, după alineatul (5) se introduce un nou alineat, alin.(6), cu următorul cuprins:*

”(6) Dacă în funcția de Avocat al Poporului este numit un consilier juridic sau o persoană din cadrul instituției Avocatului Poporului, rezervarea postului acestuia/acesteia este obligatorie.”

91. Se susține că soluția legislativă potrivit căreia dacă în funcția de Avocat al Poporului este numit un consilier juridic sau o persoană din cadrul instituției Avocatului Poporului, rezervarea postului acestuia/acesteia este obligatorie instituie un privilegiu pentru foștii adjuncți ai Avocatului Poporului la ocuparea unui post în cadrul instituției, în detrimentul altor persoane care ar îndeplini criteriile cerute

pentru ocuparea respectivului post prin concurs. De asemenea, se susține că reglementarea este lipsită de claritate, argumentarea autorului sesizării vizând, deopotrivă, problematica foștilor adjuncți ai Avocatului Poporului.

92. Curtea constată că aceste critici sunt nemotivate, întrucât ipoteza la care se referă (situația foștilor adjuncți ai Avocatului Poporului) nu se regăsește în structura normei criticate (care se referă la consilieri juridici sau persoane din cadrul instituției Avocatului Poporului).

93. Se mai susține că rezervarea postului unei persoane angajate în cadrul acestei instituții trebuie să țină cont și de situația ducerii la îndeplinire a respectivului mandat, așa cum, de altfel, pentru judecătorii Curții Constituționale Legea nr.47/1992 precizează, la art.69 alin. (1), că după încetarea mandatului ca urmare a expirării perioadei pentru care el a fost acordat, judecătorul are dreptul să revină în postul ocupat anterior, dacă numirea sa la Curtea Constituțională s-a făcut cu condiția rezervării acestuia.

94. Curtea constată că această critică nu este fundamentată pe vreun text constituțional, ci se configurează mai mult într-o apreciere de oportunitate, ce ar fi putut face obiectul, eventual, al unei cereri de reexaminare a legii.

Susținerile privind încălcarea, prin art. I pct.65 [cu referire la art.55² alin.(1), (2) și (4)], a dispozițiilor art.I alin.(5) din Constituție

95. Normele criticate au următorul cuprins:

« Art.I pct.65. După articolul 55 se introduc șase noi articole, art.55¹-art.55⁶, cu următorul cuprins: (...)

” Art.55² -(1) Personalul instituției Avocatului Poporului este format din demnitari, personal de conducere și de execuție de specialitate cu statut de funcționar public parlamentar și personal încadrat prin contract individual de muncă.

(2) Personalului de conducere și de execuție de specialitate cu statut de funcționar public parlamentar i se aplică prevederile Legii nr.7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar, republicată, cu modificările și

completările ulterioare, beneficiind în mod corespunzător, de toate drepturile și având obligațiile acestuia. Salarizarea personalului cu funcții de conducere și de execuție de specialitate din instituția Avocatului Poporului se realizează la nivelul salariului corespunzător funcțiilor publice parlamentare similare. Personalul contractual, respectiv șoferii beneficiază de salarii stabilite la nivelul în plată aferent funcțiilor similare din cadrul serviciilor Parlamentului.

(...)(4) Personalul Mecanismului național de prevenire și personalul instituției care efectuează vizite și anchete în spații unde există factori ce pot afecta sănătatea și integritatea fizică și psihică beneficiază de sporuri de 15% pentru condiții vătămătoare.”

96. Cu privire la alin.(2) teza finală a art.55², astfel cum a fost modificat, se susține că nu este clar dacă personalul contractual va fi format exclusiv din șoferi sau dacă intenția legiuitorului este de a echivala doar salariile șoferilor din rândul personalului contractual cu cele aferente funcțiilor similare din cadrul serviciilor Parlamentului. Prin urmare, potrivit sesizării, sunt încălcate dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție.

97. Analizând textul de lege criticat, coroborat cu alin.(1) al aceluiași articol, Curtea constată că dispozițiile legale sunt suficient de clare și de precise pentru a permite destinatarului normei juridice să înțeleagă statutul juridic al personalului instituției Avocatul Poporului, sub aspectul regulilor de salarizare. Alin.(1) și (2) ale art.55² disting din această perspectivă între demnitari, personal de conducere și de execuție de specialitate cu statut de funcționar public parlamentar și personal încadrat prin contract individual de muncă, în această ultimă categorie fiind cuprinși și șoferii, aspect dedus din economia Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. Chiar dacă alin.(2) al art.55² prezintă deficiențe de redactare, intenția legiuitorului părând a fi aceea de a se referi *inclusiv/precum și* la șoferi, iar nu *respectiv* la șoferi, această redactare nu constituie un viciu de neconstituționalitate din perspectiva art.1 alin.(5) din Constituție, câtă

vreme permite înțelegerea și aplicarea corespunzătoare a normei, sensul acesteia fiind univoc.

98. Cu privire la alin.(4) al art.55², se susține că intră în contradicție cu alte reglementări în vigoare care privesc salarizarea personalului plătit din fonduri publice, inclusiv cu privire la quantumul sporurilor care pot fi acordate, încălcând astfel dispozițiile art.1 alin. (5) din Constituție.

99. Curtea constată că această critică nu este motivată, limitându-se la o exprimare generală (contradicția cu "alte reglementări în vigoare"), fără a preciza, în mod punctual, care este deficiența textului de natură a determina incidența art.1 alin.(5) din Constituție. Curtea nu se poate substitui autorului sesizării, în sensul de a proceda la o examinare a legislației aplicabile în materie și a identifica eventuale necorelări care să prezinte relevanță din perspectiva art.1 alin.(5) din Constituție. Acestea trebuiau evidențiate punctual în cuprinsul sesizării, în conformitate cu prevederile art.10 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, potrivit căroră "*Sesizările trebuie făcute în formă scrisă și motivate*".

Susținerile privind încălcarea, prin dispozițiile art. I pct.67 [cu referire la art.57 alin.(2) și (4)], a prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție

100. Normele criticate au următorul cuprins:

- Art.I pct.67 *«Articolul 57 se modifică și va avea următorul cuprins:*

"Art.57 – (...) (2) Condițiile pentru ocuparea funcțiilor sunt stabilite prin ordin al Avocatului Poporului.

(...) (4) În situația în care o persoană din cadrul instituției este numită într-o funcție de demnitate publică, rezervarea postului acesteia este obligatorie. (...)»

101. Cu privire la alin.(2) al art.57, astfel cum a fost modificat, se susține că creează o stare de confuzie în legătură cu cerințele pe care va trebui să le îndeplinească categoria de personal la care se referă, în situația în care condițiile specifice ocupării funcției vor fi cunoscute abia după reglementarea lor prin ordin. De asemenea, prin reglementarea acestor condiții prin ordin, printr-un act emis în

executarea legii, se face de fapt o completare a unui act juridic cu forță juridică superioară actului administrativ, cu consecința încălcării art. 1 alin. (5) referitor la cerințele de calitate a legii, prin nerespectarea principiului ierarhiei juridice a actelor normative, fiind afectat astfel caracterul previzibil și stabil al reglementării.

102. Analizând aceste critici, Curtea observă, mai întâi, că, potrivit alin.(1) al art.57 din lege, *"funcțiile din aparatul instituției Avocatului Poporului se ocupă prin concurs sau examen în condițiile legii."* Următorul alineat, alin.(2) al aceluiași articol, care se referă la ordinul Avocatului Poporului prin care se stabilesc condițiile de ocupare a funcțiilor, nu poate fi interpretat decât în continuare și prin raportare la alin.(1), ceea ce conduce la concluzia că un astfel de ordin, fiind dat în temeiul și în aplicarea actelor normative ce constituie sediul reglementării în materie (*"în condițiile legii"*) nu poate să modifice sau să completeze legea, ci doar să enunțe condițiile pe care aceasta le prevede, în mod corespunzător, pentru funcțiile la care se referă, mai precis aspecte legate de condițiile punctuale de ocupare a postului, solicitate în acord cu fișa postului și determinate de necesitățile organizaționale concrete ale instituției. În acest sens, art.78 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative stabilește că *"ordinele, instrucțiunile și alte asemenea acte trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe bază și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acestora"*. De altfel, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea Avocatului Poporului cuprinde norme de trimitere de natură să circumstanțieze care sunt condițiile legii la care se face referire. Astfel este art. 55² alin.(2) introdus prin art.I pct.65, care trimite în mod expres la Legea nr.7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar, republicată, cu modificările și completările ulterioare, ceea ce înseamnă că sediul materiei pentru selectarea, numirea, evaluarea și promovarea funcționarului public parlamentar, precum și cel pentru modificarea, suspendarea și încetarea raportului de serviciu se află în Legea nr.7/2006.

103. Este adevărat că, extras din contextul articolului 57 al Legii nr.35/1997, astfel cum a fost modificat, alin.(2) al art.57 poate crea confuzii în sensul arătat în motivarea sesizării. Acest alineat nu poate fi însă disociat de alineatul care îl precedă și nici de ansamblul reglementării, urmând a fi interpretat în corelație cu acestea și în sensul de a produce efectele juridice pe care legea le prevede. Întrucât o astfel de interpretare, inherentă de altfel procesului de aplicare al oricărei norme juridice, nu relevă un sens neconstituțional al dispozițiilor criticate, Curtea constată că sunt neîntemeiate criticile formulate de autorul sesizării.

104. În privința alin.(4) al art.57 din lege se susține că încalcă prevederile art.1 alin.(5) din Constituție, întrucât, reglementând că în situația în care o persoană din cadrul instituției este numită într-o funcție de demnitate publică rezervarea postului acesteia este obligatorie, legiuitorul nu distinge dacă persoana în cauză, angajată a instituției, deține statutul de funcționar public sau este încadrată pe bază de contract. Se apreciază că, în absența unei astfel de reglementări și în condițiile în care privilegiul rezervării postului este specific funcției publice, legea este neclară și susceptibilă de interpretări.

105. Examinând textul art.57 alin.(4), astfel cum este reglementat de legea criticată, Curtea constată că acesta utilizează sintagma ”o persoană din cadrul instituției”, fără a distinge sub aspectul categoriilor de personal din cadrul Avocatul Poporului. Este fără dubiu așadar că se referă la toate categoriile de personal cărora li se aplică deopotrivă beneficiul prevăzut de lege, textul de lege nefiind susceptibil de interpretări sub acest aspect. Astfel fiind, nu pot fi reținute criticile referitoare la lipsa de claritate a legii și nici susținerea potrivit căreia ”privilegiul rezervării postului este specific funcției publice”, câtă vreme nu există norme constituționale în acest sens.

Susținerile potrivit cărora legea, în integralitatea sa, încalcă art.61 din Legea 24/2000, așadar și art.1 alin.(5) din Constituție

106. Se arată că, fiind de o complexitate deosebită, legea ar fi trebuit să îmbrace forma unui nou act normativ, iar nu a unei modificări a unui act normativ preexistent.

Această susținere este motivată cu raportare la art.61 alin.(1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, referitoare la condițiile de fond pentru modificarea și completarea actelor normative, potrivit căruia *"modificarea sau completarea unui act normativ este admisă numai dacă nu se afectează concepția generală ori caracterul unitar al acelui act sau dacă nu privește întreaga ori cea mai mare parte a reglementării în cauză; în caz contrar actul se înlocuiește cu o nouă reglementare, urmând să fie în întregime abrogat"*, apreciindu-se că prin încălcarea acestui text (susținută printr-un examen bazat pe criterii cantitative) se încalcă art.1 alin.(5) din Constituție.

107. Cu privire la această critică, Curtea observă că este raportată la o normă legală infraconstituțională, cuprinsă în Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a făcut adesea referire la normele de tehnică legislativă atunci când a analizat respectarea art.1 alin.(5) din Constituție, care consacră principiul respectării Constituției, a supremației sale și a legilor. Așa cum Curtea Constituțională a statuat expres, *"respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art.1 alin.(5) din Constituție."* (Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.160 din 2 martie 2016). Așadar, regulile stabilite prin normele de tehnică legislativă devin criterii prin prisma aplicării art.1 alin.(5) din Constituție în măsura în care le este demonstrată relevanța constituțională. Curtea Constituțională nu efectuează un control de constituționalitate în raport cu Legea nr.24/2000, ci în raport cu prevederile art.1 alin.(5) din Constituție. Or, în cauză, nu este demonstrată relevanța constituțională, ci se afirmă doar o încălcare a unui text din Legea nr.24/2000, bazată pe o apreciere cantitativă a modificărilor pe care legea criticată le prevede. Astfel fiind, nu pot fi reținute criticile formulate, problema pe care o ridică fiind una de legalitate, de competența Consiliului Legislativ, iar nu a Curții Constituționale. De altfel, Consiliul Legislativ a dat aviz favorabil cu observații propunerii legislative

(înregistrat la Camera Deputaților cu nr.2/1861 din 22 februarie 2018), în care sesizează, ca observație generală, amploarea modificărilor, apreciind că este necesară abrogarea actualei reglementări și înlocuirea sa cu o nouă reglementare, precizând că ”o asemenea soluție este de preferat”, așadar admițând implicit și soluția adoptată prin redactarea propunerii legislative.

Susținerile privind încălcarea art.138 alin.(5) coroborat cu art.111 alin.(1) din Constituție, în sensul că legea generează noi cheltuieli din fonduri publice ”necesare plății unor categorii de pensii speciale, pensii anticipate și a unor cheltuieli cu veniturile încadrate pe alte grile de salarizare”, fără a se preciza impactul bugetar, cheltuielile pe anul curent și următorii ani, precum și sursele din care să se asigure acoperirea acestor cheltuieli

108. Cu privire la aceste critici, Curtea observă că pensia de serviciu a Avocatului Poporului este reglementată de legislația în vigoare [art.9 alin.(3) din Legea nr.35/1997]. Tot astfel este reglementată și asimilarea funcțiilor de conducere și de execuție de specialitate cu cele din aparatul Parlamentului, inclusiv sub aspectul salarizării. Art.59 alin. (3) din Legea nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, stabilește în acest sens că „*funcțiile de conducere și de execuție de specialitate sunt asimilate cu cele din aparatul Parlamentului*”. Regulamentul de organizare și funcționare a instituției Avocatului Poporului, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 27 octombrie 2011 stabilește în art.30 că ”*salarizarea personalului cu funcții de conducere și de execuție se face la nivelul prevăzut de lege pentru funcțiile similare din aparatul Parlamentului*”. Prin urmare, critica referitoare la creșterea cheltuielilor financiare este inexactă, creând impresia unei sporiri a cheltuielilor bugetare ce nu își are suport în realitate. Desigur însă că reglementarea de pensii de serviciu pentru adjuncții Avocatului Poporului și pentru persoanele care au ocupat aceste funcții (Avocat al Poporului/adjunct al Avocatului Poporului), acordarea de sporuri și creșterea numărului de posturi presupun cheltuieli bugetare, sens în care Guvernul s-a exprimat în punctul său de vedere, înregistrat la Camera Deputaților cu

nr.2/4852 din 18 mai 2018, însă a reținut că susține propunerea legislativă, cu propuneri și observații. Tot astfel, Comisia de buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital a dat aviz favorabil cu amendamente (nr. XXII/413/26 iunie 2018) propunerii legislative.

109. Cu referire la art.138 alin. (5) din Constituție, Curtea a reținut, în jurisprudența sa, că acesta "face diferența între stabilirea sursei de finanțare și caracterul suficient al resurselor financiare din sursa astfel stabilită. Primul aspect este legat de imperativele art. 138 alin. (5) din Constituție (a se vedea Decizia nr. 47 din 15 septembrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 28 septembrie 1993, sau Decizia nr. 64 din 16 noiembrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 310 din 28 decembrie 1993). Art. 138 alin. (5) din Constituție impune stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea ei, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire (a se vedea Decizia nr. 36 din 2 aprilie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 75 din 11 aprilie 1996). Majorarea cheltuielilor din sursa indicată poate fi realizată în cursul anului bugetar, cu condiția menținerii în alocația aferentă sursei (Decizia nr. 6 din 24 ianuarie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 23 din 31 ianuarie 1996, sau Decizia nr. 515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.195 din 14 decembrie 2004). În textul Constituției se vorbește numai despre stabilirea sursei de finanțare înainte de aprobarea cheltuielii, iar nu despre obligativitatea indicării în lege a sursei respective (Decizia nr. 173 din 12 iunie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 492 din 9 iulie 2002, Decizia nr. 320 din 19 iunie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 411 din 8 iulie 2013, sau Decizia nr. 105 din 27 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 371 din 20 mai 2014). Lipsa precizării exprese a sursei de finanțare nu presupune implicit inexistența sursei de finanțare (Decizia nr. 1.056 din 14

noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 802 din 23 noiembrie 2007, Decizia nr. 320 din 19 iunie 2013, precitată, Decizia nr. 1.092 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 712 din 20 octombrie 2008, sau Decizia nr. 1.093 din 15 octombrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 711 din 20 octombrie 2008). În schimb, aprecierea caracterului suficient al resurselor financiare nu își are temeiul în art.138 alin.(5) din Constituție, fiind o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Curtea a mai adăugat că "art.138 alin. (5) din Constituție nu se referă la existența *in concreto* a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar".

110. Raportând aceste considerente la cauza de față, se constată, cât privește pensiile de serviciu reglementate pentru foștii Avocați ai Poporului, respectiv pentru adjuncții Avocatului Poporului, justificate prin prisma statutului acestora și pentru eliminarea unor discriminări între actualul și foștii Avocați ai Poporului, și la care autorul sesizării face referire, că acestea urmează să greveze următoarele exerciții bugetare. Tot astfel, cât privește suplimentarea de posturi, cuprinse în art. II pct.(3) din lege, alin.(4) al aceluiași articol prevede că "*garantarea fondurilor necesare ocupării posturilor prevăzute la alin.(3) urmează să se îndeplinească cu ocazia elaborării proiectului bugetului de stat pentru anul 2019*". Curtea nu are competența de a aprecia asupra caracterului suficient al resurselor financiare, pentru că aceasta este o problemă exclusiv de oportunitate, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern.

111. În consecință, având în vedere conținutul normativ al legii criticate, în discuție sunt chestiuni referitoare la caracterul suficient al resurselor bugetare care urmează a fi previzionate pentru bugetele următoare, aspect pe care Curtea nu îl poate antama, neputându-și aroga competența de a stabili dacă există sau nu astfel de resurse. De altfel, aceleași recomandări ale Comisiei de la Veneția mai sus citate

subliniază importanța independenței bugetare a Avocatului Poporului: ”Legislația privind ombudsman-ul ar trebui să prevadă că alocăția bugetară trebuie să fie adecvată nevoii de a asigura întreaga, independenta și efectivă îndeplinire a responsabilităților și funcțiilor instituției, luând în calcul asemenea chestiuni de referință precum numărul plângerilor adresate instituției în anul precedent. Legea ori statutul ar putea, de asemenea, să asigure relativa independența bugetară a ombudsman-ului stabilind că instituția însăși ar trebui să propună bugetul său.” [CDL -AD (2007)020]. Sub acest aspect, Curtea a reținut că aprecierea caracterului suficient al resurselor financiare este o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Dacă Guvernul nu are resurse financiare suficiente, poate să propună modificările necesare pentru asigurarea lor, în virtutea dreptului său de inițiativă legislativă [a se vedea Decizia nr.47 din 15 septembrie 1993, Decizia nr. 64 din 16 noiembrie 1993 sau Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016].

112. 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 în privința pct.I din dispozitiv și cu majoritate de voturi în privința pct.II din dispozitiv,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

I. Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că dispozițiile art. I pct.8 [cu referire la art.9 alin.(4)], art.I pct.9 [cu referire la art.9 alin.(4¹)] și art.I pct.15 [cu referire la art.11 alin.(12)-(13)] din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului sunt neconstituționale.

II. Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că dispozițiile art. I pct.10 [cu referire la art.9 alin.(6)], art. I pct.65 [cu referire la art.55² alin.(1), (2) și (4)] și art. I pct.67 [cu referire la art.57 alin.(2) și (4)] din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, precum și legea în ansamblul său sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

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 30 ianuarie 2019.

**PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE,**


Prof.univ.dr. Valer Dorneanu

PRIM - MAGISTRAT-ASISTENT,

Marieta Safta



Cu opinia separată a doamnei judecător Livia Doina Stanciu - în privința punctului II din dispozitiv, cu referire la criticile de neconstituționalitate extrinsecă - în sensul opiniei separate formulate la Decizia nr.650 din 25 octombrie 2018, punctul I.9, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.97 din 7 februarie 2019