



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru abrogarea Capitolului XI din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor

Analizând propunerea legislativă pentru abrogarea Capitolului XI din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, transmisă de Secretarul General Camerei Deputaților cu adresa nr. Plx.411/13.06.2023 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D674/14.06.2023,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, cu completările ulterioare, și al art. 33 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

Avizează favorabil propunerea legislativă, sub rezerva însușirii următoarelor observații și propuneri:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare abrogarea Capitolului XI din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitor la acordarea dreptului la indemnizația pentru limită de vârstă pentru deputați și senatori, urmărindu-se, potrivit Expunerii de motive, să se „șteargă inechitățile din sistem, eliminarea indemnizației pentru limită de vârstă a parlamentarilor fiind una din aceste măsuri de înlăturare a discriminării față de persoanele care beneficiază de pensii pe criteriul contributivității”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. c) din Constituția României, republicată. Aceasta urmează să fie adoptată în condițiile art. 76 alin. (1) din legea fundamentală, iar în aplicarea dispozițiilor art. 65 alin. (2) lit. j), competența revine Camerelor reunite.

3. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Întrucât propunerea legislativă are implicații asupra bugetului de stat, este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art. 111 alin. (1) din Constituția României, republicată.

Totodată, sunt incidente prevederile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare, cu respectarea condițiilor prevăzute de art. 21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată.

5. Referitor la Expunerea de motive, semnalăm că aceasta este sumară și nu respectă structura prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare și ale evaluărilor statistice, impactul socioeconomic, impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), impactul asupra sistemului juridic și nici informații cu privire la consultările derulate.

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682 din 27 iunie 2012, „dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată [...], cu modificările și completările ulterioare instituie obligația fundamentării actelor normative. [...]. **Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art.1 alin. (5) [...]**”.

6. În ceea ce privește eliminarea pensiilor parlamentarilor, în urmă cu doi ani, unica autoritate legiuitoare a țării¹ și-a exprimat voința legislativă prin adoptarea Legii nr. 7/2021 pentru modificarea Legii nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, care a avut același obiect de reglementare cu cel al prezentei propuneri legislative, adică abrogarea art. 49 și 50 ale Legii nr. 96/2006.

Prin Decizia nr. 261 din 5 mai 2022, publicată în Monitorul Oficial nr. 570 din 10 iunie 2022, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a Legii nr. 7/2021. Drept consecință a

¹ Art. 61 alin.(1) din Constituție.

aplicării art. 147 alin. (1) din Constituție, începând cu data de 26 iulie 2022, Legea nr. 7/2021 și-a încetat efectele juridice.

La paragraful 76 din această decizie, s-a precizat că „Față de temeinicia motivelor de neconstituționalitate extrinsecă ce vizează procedura de adoptare a legii analizate și care afectează legea în ansamblul său, Curtea constată că nu mai este cazul să examineze celelalte critici de neconstituționalitate extrinsecă și intrinsecă formulate”, în Decizia nr. 261/2022 s-au reținut mai multe considerente, care **„sunt general obligatorii și se impun cu aceeași forță tuturor subiectelor de drept”**, așa cum a statuat Curtea Constituțională în Decizia nr. 1415/2009².

Ne referim în concret la paragraful 75 din Decizia nr. 261/2022, unde s-a afirmat că „(...) deși la o primă vedere pare că Parlamentul nu a respectat doar un aspect procedural, poate formal, **în realitate, consecințele pe care această neregularitate le implică sunt grave, afectând ideea de democrație și de securitate juridică în substanța lor.** În această situație, o lege adoptată în astfel de condiții, mai ales în ipoteza acordării/ retragerii unor drepturi cu caracter patrimonial, nu poate fi decât arbitrară, aspect cu atât mai evident în cauza de față **cu cât legiuitorul, de mai bine de 15 ani, și-a impus o conduită inconsecventă și lipsită de predictibilitate de la o legislatură la alta** [în anul 2006 acordă dreptul sub forma pensiei de serviciu, îl retrage prin Legea nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, îl acordă din nou prin Legea nr. 357/2015 pentru completarea Legii nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor (sub forma indemnizației pentru limită de vârstă), îl retrage din nou prin

² Astfel, după ce în Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1/1995 privind obligativitatea deciziilor sale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate s-a reținut că „este unanim recunoscut, în practica și doctrina, ca puterea de lucru judecat ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta. Soluția este aceeași și pentru efectul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale”, la paragraful 7 din Decizia nr. 415/2010, Curtea a reținut că „atât considerentele, cât și dispozitivul deciziilor sale sunt general obligatorii, potrivit dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție, și se impun cu aceeași forță tuturor subiectelor de drept. În consecință, așa cum a statuat Curtea și în jurisprudența sa (a se vedea Decizia nr. 1.415 din 4 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 23 noiembrie 2009), atât Parlamentul, cât și Guvernul, respectiv autoritățile și instituțiile publice urmează să respecte cele stabilite de Curtea Constituțională în considerentele și dispozitivul prezentei decizii”.

La paragraful 52 din Decizia nr. 392/2017 s-a statuat că „Prin sintagma considerente pe care dispozitivul deciziei Curții se sprijină se înțelege ansamblul unitar de argumente, care prezentate într-o succesiune logică realizează raționamentul juridic pe care se întemeiază soluția pronunțată de Curte. Astfel, argumente autonome, de sine-stătătoare, sau argumente multiple, coroborate, pot determina o construcție logico-juridică după structura premisă-demonstrație-concluzie”.

legea criticată]. S-a creat, astfel, o insecuritate juridică vădită în raport cu drepturile patrimoniale acordate deputaților și senatorilor ulterior încetării mandatului lor, drepturi ce nu pot fi afectate, întrucât constituie unul dintre elementele constitutive ale statutului constituțional al membrilor Parlamentului, fiind intrinsec legate de regimul constituțional al protecției mandatului reprezentativ [a se vedea *ad similibis* și art. 2 lit. b) din Legea nr. 406/2001 privind acordarea unor drepturi persoanelor care au avut calitatea de șef al statului român].

De aceea, Curtea reține și încălcarea art. 1 alin. (3) în componenta referitoare la democrație și a art. 1 alin. (5) în componenta referitoare la securitatea juridică a persoanei”.

7. Drept consecință a celor de mai sus, o nouă propunere legislativă având același obiect de reglementare cu cel al unei legi declarate neconstituționale ar încălca atât dispozițiile legii fundamentale, cât și considerentele general obligatorii de la paragraful 75, teza finală, din Decizia nr. 261/2022 a Curții Constituționale.

8. În ceea ce privește fondul soluțiilor legislative preconizate, apreciem necesară revederea și completarea acestora. În sinteză, rațiunile pentru care propunem reconsiderarea textelor rezidă în necesitatea respectării prevederilor art. 1 alin. (3) și (5) din Legea fundamentală, sub aspectul principiului securității juridice și al speranței legitime și a art. 69 referitor la mandatul reprezentativ al deputaților și senatorilor.

În cele ce urmează, vom detalia aceste aspecte.

8.1. O nouă intervenție legislativă asupra actului normativ care stabilește dreptul la indemnizația pentru limită de vârstă pentru deputații și senatorii care îndeplinesc condițiile vârstei standard de pensionare, eşalonate, după caz, în anexele nr. 5 și 6 din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, ar fi de natură să încalce **principiul securității raporturilor juridice**, prevăzut la art. 1 alin. (5) din Constituție și genereze insecuritate economică pentru beneficiarii reglementării în vigoare, propuse spre abrogare. În esență, respectarea principiului securității juridice presupune ca normele să fie clare, precise și previzibile, inclusiv în ceea ce privește o durată rezonabilă de aplicare, care să nu poată fi oricând schimbată, pentru a garanta stabilitatea raporturilor juridice ce se vor naște după intrarea lor în vigoare.

8.2. Curtea Constituțională statuează la paragraful nr. 19 din Decizia nr. 328/2020 că **„Principiul speranței legitime este indisolubil legat de statul de drept. În virtutea acestui principiu, organele statului sunt obligate să acționeze în conformitate cu dispozițiile legale și să respecte speranțele legitime întemeiate pe prevederile legale în vigoare, indivizii putând conta pe previzibilitatea normelor legal adoptate și fiind astfel în măsură să își planifice viitorul în contextul drepturilor conferite de aceste dispoziții.** Desigur, acest principiu nu împiedică statul să facă schimbări legislative, însă îi impune obligația ca, ori de câte ori o face, să mențină o balanță rezonabilă între încrederea indivizilor în prevederile legale existente și interesele pentru a căror satisfacere operează modificarea cadrului legal”.

În virtutea principiului speranței legitime, titularii unor drepturi prezente sau viitoare (la care au vocație) au un drept la continuitatea acțiunii statale, astfel încât statul să nu încalce încrederea legitimă a persoanelor în stabilitatea și continuitatea acțiunilor lor, fiind încurajate să-și planifice acțiunile pe termen scurt, dar și pe termen lung, prin raportare la propriile persoane și familii și determinând o anumită conduită în gestionarea bunurilor lor prezente și viitoare.

La par. 114, în Decizia nr. 900/2020, Curtea a reținut că **„(...) este la aprecierea legiuitorului reglementarea condițiilor și a criteriilor necesar 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 - est modus in rebus (a se vedea, în acest sens, 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)”.**

8.3. În ceea ce privește beneficiarii actuali ai indemnizației pentru limită de vârstă, dar și pentru deputații și senatorii (actuali sau foști) care încă nu îndeplinesc condițiile de pensionare, dar exercită/au exercitat un mandat (sau mai multe) de deputat sau senator, apreciem că intervențiile asupra soluțiilor legislative în vigoare vor fi de natură să aducă atingere principiului securității juridice și al așteptării legitime. Orice modificare în regimul pensiei de serviciu a deputaților și senatorilor (indemnizația pentru limită de vârstă) va trebui să fie promovată într-o astfel de formă încât să privească doar persoanele care vor exercita primul mandat de senator sau deputat după intrarea în vigoare a legii.

În Decizia nr. 26/2012 și Decizia nr. 56/2014, Curtea Constituțională a reținut că **„impunerea de reguli și obligații noi fără reglementarea unui termen adecvat care să permită subiectului de drept să răspundă noilor cerințe legislative reprezintă o încălcare a exigențelor constituționale sub aspectul principiului securității juridice și a principiului încrederii legitime care impune limitarea posibilităților de modificare a normelor juridice și stabilitatea regulilor instituite prin acestea”**.

8.4. Fiind intrinsec legate de regimul constituțional al protecției mandatului reprezentativ, este de analizat în ce măsură drepturile patrimoniale acordate deputaților și senatorilor ulterior încetării mandatului lor ar putea fi afectate, întrucât constituie unul dintre elementele constitutive ale statutului constituțional al membrilor Parlamentului.

Protecția mandatului reprezentativ este asigurată printr-un complex de reglementări menit să asigure independența parlamentarului în exercitarea activității sale. Din moment ce Curtea Constituțională a considerat că indemnizația pentru limită de vârstă a parlamentarilor face parte din reglementările care asigură această protecție, rezultă, în mod logic, că eliminarea sa ar echivala cu lezarea a însuși conceptului de mandat reprezentativ, mai exact în componenta sa privind independența financiară. Astfel, această indemnizație pentru limită de vârstă rezultă din protecția constituțională care trebuie acordată mandatului reprezentativ.

În aceste condiții, referitor la acest aspect, considerăm aplicabile considerentele exprimate în Decizia nr. 900/2020, la paragraful 155: **„Curtea constată că, (...) legiuitorul este liber să acorde, să modifice sau să suprimă componenta suplimentară a pensiei de serviciu, în funcție de posibilitățile financiare ale statului, doar în ceea ce privește pensiile care nu beneficiază de protecția constituțională”**.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr. 627/19.06.2023