

DECIZIA nr.28
din 29 ianuarie 2020

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind unele măsuri aplicabile în anul 2020 referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiați

Nepublicată

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Benke Károly	- magistrat-asistent șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a Legii privind unele măsuri aplicabile în anul 2020 referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiați, obiecție formulată de un număr de 55 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Social Democrat.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.10406 din 16 decembrie 2019 și constituie obiectul Dosarului nr.3366A/2019.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, se susține că legea criticată încalcă art.114 din Constituție cu referire la condițiile în care Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unui proiect de lege, având în vedere că, în accepțiunea Deciziei Curții Constituționale nr.1557 din 18 noiembrie 2009, modalitatea simplificată de legiferare prin angajarea răspunderii poate fi folosită *in extremis*, atunci când adoptarea proiectului de lege în procedura obișnuită sau de urgență nu mai este posibilă, ceea ce nu a fost cazul în privința legii supuse controlului de constituționalitate.

4. Se arată că proiectul de lege prezentat Parlamentului de către Guvern la data de 12 decembrie 2019 își are sorginea în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.7/2019, prin care Guvernul a identificat o soluție temporară apreciată ca necesară Institutului Național al Magistraturii pentru o mai bună pregătire a instituției în vederea aplicării dispozițiilor din Legea nr.242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor referitoare la pregătirea viitorilor magistrați. Proiectul de lege de aprobare a ordonanței de urgență antereferte a fost înregistrat la Camera Deputaților la data de 20 februarie 2019, a fost adoptat de Camera Deputaților la 25 martie 2019, ca urmare a depășirii termenului de dezbatere a acestuia de 45 de zile. În procedura legislativă desfășurată la Senat, se arată că raportul privitor la proiectul de lege a fost depus de Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări, însă Plenul Senatului, în urma dezbaterilor din 11 iunie 2019, a dispus retrimiteria la comisie în vederea întocmirii unui raport suplimentar. Prin raportul suplimentar din 25 iunie 2019, s-a propus respingerea ordonanței de urgență. La 3 iulie 2019, în cadrul dezbaterilor din plenul Senatului, s-a hotărât resesizarea Comisiei pentru un nou raport suplimentar, iar în prezent comisia urmează să finalizeze și să înainteze plenului Senatului spre dezbatere cel de-al doilea raport suplimentar. În ședința comisiei din data de 10 decembrie 2019, în prezența și la solicitarea reprezentanților Consiliului Superior al Magistraturii și ai Ministerului Justiției, s-a decis finalizarea procedurii parlamentare privind dezbaterea și adoptarea acestui proiect în prima sesiune ordinară a anului 2020, având în vedere că (i) admiterea la Institutul Național al Magistraturii în anul 2019 s-a derulat conform aceleiași proceduri și în considerarea aceleiași durate și structuri a studiilor ca și în reglementările anterioare ordonanței de urgență, situație considerată ca fiind tranzitorie, aplicabilă doar pentru anul 2019 (ii) nu există urgență pentru a reglementa modificări tot

cu caracter tranzitoriu privind admiterea la Institutul Național al Magistraturii pentru anul 2020, soluția ce se va adopta urmând a avea caracter permanent, și (iii) atât reprezentanții puterii legislative, cât și cei ai puterii executive au convenit că admiterea la Institutul Național al Magistraturii, structura și durata studiilor trebuie să facă obiectul unei soluții atent analizate și larg acceptate.

5. Deși reprezentanții Ministerului Justiției cunoșteau stadiul proiectului de lege au înțeles să promoveze, prin angajarea răspunderii Guvernului, o procedură care elimină participarea parlamentarilor și a asociațiilor profesionale invitate să ia parte la lucrările comisiei pentru a putea susține eventuale soluții de îmbunătățire a actului normativ supus aprobării, de la dezbaterile din cadrul comisiilor de specialitate și plen. Demersul nejustificat și excesiv al Guvernului ar putea genera grave distorsiuni în funcționarea justiției din România, cu atât mai mult cu cât procedura parlamentară privind Institutul Național al Magistraturii ar putea fi finalizată cu o altă soluție legislativă față de cea propusă de Guvern prin angajarea răspunderii.

6. Invocarea urgenței în promovarea soluției legislative care a făcut obiectul angajării răspunderii Guvernului nu poate fi reținută. Se arată că, în prezent, dispozițiile referitoare la formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate a judecătorilor și procurorilor stagiați sunt în derulare și se desfășoară potrivit prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.7/2019, care produc efecte depline până la finalizarea procedurii parlamentare de aprobare/ respingere a ordonanței de urgență. Modificările propuse prin angajarea răspunderii urmează să fie aplicate spre sfârșitul anului 2020 sau chiar în 2021, în condițiile în care în anul 2019 Institutul Național al Magistraturii nu a reușit să finalizeze examenul de admitere, fiind doar demarată procedura de examen prevăzută a se finaliza la data de 28 februarie 2020.

7. Or, conform jurisprudenței Curții Constituționale, angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege urmărește ca acesta să fie adoptat în condiții de maximă celeritate, conținutul reglementării vizând stabilirea unor măsuri urgente într-un domeniu de maximă importanță, iar aplicarea acestora trebuie să fie imediată. Măsuri urgente cu aplicare imediată se regăseau în varianta proiectului de lege privind unele măsuri pentru asigurarea bunei funcționări a instanțelor judecătorești și a parchetelor de pe lângă acestea în anul 2020, transmis de Guvern către Parlament la data de 11 decembrie 2019, proiect conținând trei articole, din care două vizau prorogarea intrării în vigoare a unor instituții ce ar fi trebuit să fie aplicabile de la 1 ianuarie 2020, dar pentru a căror aplicare nu au fost identificate resursele necesare, iar cel de-al treilea viza școlarizarea în cadrul Institutului Național al Magistraturii. În spiritul bunei colaborări dintre puterile statului, Senatul, în calitate de Cameră decizională, a luat act de preocuparea Guvernului și a sistemului judiciar cu privire la insuficienta pregătire pentru intrarea în vigoare a unor dispoziții la data de 1 ianuarie 2020 și a decis adoptarea, în unanimitate, a Legii de aprobarea a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.92/2018 cu amendamente, prin care au fost prorogate în termenele care se regăseau și în proiectul Guvernului, în situația pensionării anticipate termenul fiind prorogat chiar cu doi ani față de doar un an în proiectul Guvernului.

8. Se susține că Guvernul nu poate întrerupe un proces de legiferare, invocându-se, în acest sens, Decizia nr.1431 din 3 noiembrie 2010. Se consideră că Guvernul avea obligația legală de a aștepta finalizarea procedurii parlamentare cu privire la proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.7/2019.

9. Cu privire la încălcarea art.2 alin.(1) din Constituție, se arată că actul fundamental prevede trei modalități de legiferare, dintre care una uzuală, firească și două excepționale, și anume prin angajarea răspunderii Guvernului și prin adoptarea ordonanțelor de urgență. Aceste din urmă modalități de legiferare au un caracter atipic și pot fi folosite doar în situații excepționale. Consecințele angajării răspunderii pot fi însă mult mai grave, întrucât proiectul de lege propus într-o asemenea procedură poate fi adoptat fără dezbateri, fără explicații. Guvernul putând respinge pur și simplu orice amendament, spre deosebire de procedura de adoptare a ordonanțelor de urgență care intră în vigoare doar după depunerea lor spre dezbateri la Camera Deputaților sau Senat și, astfel, pot fi corectate eventualele greșeli sau derapaje. Se subliniază că angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi, care, neurmând procedura parlamentară obișnuită, este practic adoptată tacit în absența dezbaterilor

10. Se menționează că în Hotărârea nr.2 din 27 iunie 2019, Curtea a constatat că poporul s-a exprimat asupra problematicei supuse referendumului național din 26 mai 2019, și anume adoptarea ordonanțelor de urgență în domeniul justiției, în sensul că se opune adoptării de către Guvern a unor acte normative fără dezbateri, netransparent. O asemenea voință populară exprimată vizează, în optica autorilor obiecției de neconstituționalitate, și ipoteza angajării răspunderii Guvernului. Se arată că a fost exprimată o voință cu efect politic, și nu juridică, de orientare a autorităților cu privire la voința majorității cetățenilor, iar nesocotirea rezultatului referendumului înfrânge voința poporului. Referendumul reprezintă

o modalitate de exercitare a suveranității naționale. Faptul că, în cazul referendumului consultativ, nu este stabilită o conduită de urmat nu se traduce într-o lipsă a afectelor acestui referendum. Nici nu ar fi admisibil într-un stat de drept ca voința populară exprimată printr-o largă majoritate să fie ignorată de reprezentanții aleși ai poporului.

11. Se mai arată că legea criticată încalcă art.61 alin.(1) din Constituție, precum și Decizia nr.1557 din 18 noiembrie 2009. În acest sens, se subliniază că, în cadrul dezbaterilor parlamentare, există proiecte de lege sau inițiative legislative care urmează să reglementeze diferite aspecte ale vieții politice și sociale, caz în care Guvernul este ținut să se prezinte la dezbaterile parlamentare, să susțină punctele de vedere și să formuleze amendamente. Se mai menționează că prin decizia anterioară, Curtea a statuat că angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege nu poate fi făcută oricând, oricum și în orice condiții, deoarece această modalitate de legiferare reprezintă, într-o ordine firească a mecanismelor statului de drept, o excepție. În caz contrar, se subminează raportul dintre puterile statului, negându-se până la anihilare rolul de legiferare al Parlamentului, prin minimizarea conceptului de reprezentativitate.

12. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

13. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată.

14. Cu privire la încălcarea dispozițiilor art.114 din Constituție, se arată că prin Decizia nr.1557 din 18 noiembrie 2009, Curtea Constituțională a statuat că angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate simplificată de legiferare, la care trebuie să se ajungă *in extremis*, atunci când adoptarea proiectului de lege în procedura obișnuită sau în procedura de urgență nu mai este posibilă ori atunci când structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege în procedura uzuală sau de urgență. Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege urmărește ca acesta să fie adoptat în condiții de maximă celeritate, conținutul reglementării vizând stabilirea unor măsuri urgente într-un domeniu de maximă importanță, iar aplicarea acestora trebuie să fie imediată.

15. Or, raportat la cauza de față, se apreciază că urgența invocată de Guvern nu poate fi reținută, întrucât modificările ce au fost propuse de Guvern prin angajarea răspunderii urmau să fie aplicate spre sfârșitul anului 2020, chiar 2021, având în vedere că în anul 2019 Institutul Național al Magistraturii nu a finalizat examenul de admitere, fiind demarată doar procedura de examen cu termen de finalizare 28 februarie 2020. În condițiile precizate nu putea fi vorba de stabilirea unor măsuri urgente de imediată aplicabilitate. În condițiile menționate, Guvernul avea obligația legală de a aștepta finalizarea procedurii parlamentare cu privire la proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.7/2019 privind unele măsuri temporare referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul de examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiați și pentru modificarea și completarea Legii nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr.304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr.317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (înregistrat PL-x nr.51/2019).

16. Cu privire la încălcarea dispozițiilor art.2 alin.(1) din Constituție, se invocă Decizia nr.1431 din 3 noiembrie 2010, subliniindu-se că acceptarea ideii potrivit căreia Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unui proiect de lege în mod discreționar, oricând și în orice condiții, ar echivala cu transformarea acestei autorități în autoritate publică legiuitoare, concurentă cu Parlamentul în ceea ce privește atribuția de legiferare.

17. Cu privire la încălcarea dispozițiilor art.61 alin.(1) din Constituție, se face referire la Decizia Curții Constituționale nr.1557 din 18 noiembrie 2009, evidențiindu-se faptul că dreptul Guvernului de a stabili conținutul și structura unui proiect de lege nu este absolut, întrucât trebuie să se supună unor condiții impuse ori desprinse din realitate sau să țină cont de caracterul vital al legii pentru programul său de guvernare.

18. Prin urmare, se apreciază că legea criticată este neconstituțională prin raportare la prevederile art.1 alin.(4), art.2 alin.(1), art.61 alin.(1), precum și ale art.114 din Constituție.

19. **Guvernul** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată. În acest sens, sunt invocate repere jurisprudențiale [Decizia nr.1557 din 18 noiembrie 2009], precum și doctrinare cu privire la instituția angajării răspunderii Guvernului, subliniindu-se că, prin recurgerea la această procedură, proiectul de lege nu mai urmează procedura legislativă obișnuită, acesta fiind supus unei dezbateri politice, care are drept consecință fie menținerea în continuare a Guvernului, proiectul de lege fiind considerat adoptat, fie retragerea încrederii acordate acestuia de Parlament. Se mai evidențiază că în derularea

acestei proceduri se poate ajunge la modificarea sau completarea proiectului de lege prin acceptarea de către inițiator a unor amendamente formulate de membrii Parlamentului.

20. Se arată că, prin angajarea răspunderii Guvernului asupra proiectului de lege privind unele măsuri aplicabile în anul 2020 referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiați au fost respectate cerințele constituționale referitoare la această procedură, inclusiv cerințele instituite pe cale jurisprudențială de către Curtea Constituțională, menționându-se, în acest sens, Decizia nr.1655 din 28 decembrie 2010. Potrivit acestei decizii, cele patru condiții care trebuie să fie îndeplinite în vederea recurgerii la procedura angajării răspunderii Guvernului sunt: existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea; necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate; importanța domeniului reglementat; aplicarea imediată a legii în cauză.

21. Cu privire la prima condiție pentru angajarea răspunderii Guvernului, cea a *urgenței adoptării măsurii*, se arată că împrejurările care au fundamentat adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.7/2019 subzistă și în prezent, fiind necesară, din perspectiva asigurării unor condiții optime de ocupare a schemelor de personal la instanțele judecătorești și parchetele de pe lângă acestea, o intervenție legislativă pentru ca prevederile art.1-12 și 16 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.7/2019 să fie aplicabile și în cursul anului 2020.

22. Astfel, se arată că Legea nr.242/2018 a stabilit că verificarea condiției de bună reputație și a aptitudinii psihologice a candidaților la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii se face anterior susținerii probelor de concurs, situație care reclamă asigurarea resurselor umane specializate care să realizeze aceste verificări prealabile pentru un număr de câteva mii de candidați la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii. Se evidențiază că măsurile adoptate prin Legea nr.242/2018 nu au fost însoțite de un studiu de impact care să reflecte efectele noii construcții, inclusiv din perspectiva necesarului de formatori, a pregătirii, selecției și recrutării formatorilor și a alcătuirii programei de formare. Se menționează că durata previzibilă a concursului de admitere la Institutul Național al Magistraturii a devenit de 8-9 luni, astfel că pentru anul 2020 acesta ar fi trebuit anunțat cel târziu în luna februarie 2020, așa încât pentru concursul din acest an nu se putea adopta legislația secundară în condiții de transparență decizională și nici realizarea organizării logistice a concursului în noua formulă. Mai mult, publicitatea concursului trebuie realizată cu cel puțin 6 luni înainte de data desfășurării acestuia [art.15 alin.(3) din Legea nr.303/2004]. Totodată, se reiterează argumentele din expunerea de motive a proiectului de lege referitoare la creșterea duratei formării inițiale desfășurate în cadrul Institutului Național al Magistraturii de la 2 la 4 ani, lipsa resurselor bugetare necesare creșterii duratei de formare, precum și faptul că timp de 2 ani nu vor mai exista absolvenți ai Institutului Național al Magistraturii din rândul cărora să fie numiți judecători/ procurori stagiați.

23. În sublinierea caracterului urgent al soluțiilor legislative propuse, se arată că aplicarea în practică a dispozițiilor referitoare la organizarea concursului de admitere la Institutul Național al Magistraturii în 2019 a întâmpinat întârzieri majore, astfel că desfășurarea concursului se întinde până în februarie 2020, prin depășirea perioadei obișnuite de desfășurare a acestui concurs, acesta, de obicei, finalizându-se în luna octombrie a anului.

24. Se arată că măsurile promovate sunt urgente și au aplicabilitate imediată, în sensul că atât Consiliul Superior al Magistraturii, cât și Institutul Național al Magistraturii le incumbă obligații legale directe privind inițierea de îndată a demersurilor de organizare a concursului de admitere la Institutul Național al Magistraturii pentru anul 2020, prin adoptarea legislației secundare în condiții de transparență decizională, identificarea necesarului de resurse umane etc., în scopul derulării în condiții optime și fără întârzieri a concursului.

25. Se apreciază că și cea de-a doua condiție, respectiv necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu *maximă celeritate*, este îndeplinită. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, această „maximă celeritate” se constituie într-un element de natură a susține demersul Guvernului, având în vedere că între momentul inițierii acestui proiect de lege și momentul fixat al intrării sale în vigoare era nevoie de o soluție energetică și rapidă de natură a contracara efectele negative arătate în expunerea de motive.

26. Se consideră că și cea de-a treia condiție - *importanța domeniului reglementat* - este îndeplinită, obiectul de reglementare al proiectului fiind un aspect esențial al statutului magistraților: admiterea în magistratură și formarea profesională inițială a magistraților, elemente fundamentale care contribuie la crearea unui corp al magistraturii competent și integru – condiție indispensabilă a unei justiții independente. Inclusiv Consiliul Superior al Magistraturii, analizând impactul aplicării, începând cu data de

1 ianuarie 2020, a dispozițiilor legale asupra cărora se intervine prin proiectul de lege asupra căruia Guvernul și-a asumat răspunderea, a arătat faptul că neadoptarea unor măsuri legislative care să amâne aplicarea acestora ar putea afecta desfășurarea corespunzătoare a activității Institutului Național al Magistraturii și, implicit, a instanțelor și parchetelor.

27. În consecință, Guvernul a apreciat ca fiind necesară o intervenție legislativă urgentă care să permită organizarea și derularea în condiții optime și fără întârzieri a concursului.

28. Se consideră că și cea de-a patra condiție - *aplicarea imediată a legii în cauză* – este întrunită, legea adoptată prin această procedură intrând în vigoare imediat, respectiv la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, iar măsurile instituite prin lege s-au impus a fi adoptate de urgență, având în vedere necesitatea asigurării previzibilității normelor în materie, a adoptării imediate a legislației secundare de către Consiliul Superior al Magistraturii, precum și necesitatea respectării termenelor instituite de lege pentru organizarea concursului de admitere la Institutul Național al Magistraturii.

29. Se mai arată că prin Decizia nr.1557 din 18 noiembrie 2009, Curtea a reținut că la această modalitate simplificată de legiferare trebuie să se ajungă *in extremis* atunci când adoptarea proiectului de lege în procedură obișnuită sau în procedura de urgență nu mai este posibilă ori atunci când structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege în procedura uzuală sau de urgență. Or, în speță, structura politică a Parlamentului nu permite îndeplinirea acestei ultime cerințe, chiar amânarea pentru sesiunea februarie – iunie 2020 a discutării în cadrul comisiei de raport a Senatului a proiectului de lege de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.7/2019, precum și susținerile autorilor conform cărora „nu există urgență pentru a reglementa modificări tot cu caracter tranzitoriu privind admiterea la Institutul Național al Magistraturii pentru anul 2020, soluția ce se va adopta urmând a avea un caracter permanent”, „procedura parlamentară privind Institutul Național al Magistraturii ar putea fi finalizată cu o altă soluție legislativă față de cea propusă de Guvern prin angajarea răspunderii” fiind motive în plus pentru a fundamenta necesitatea adoptării la acest moment a unei soluții legislative aplicabile în domeniul vizat în anul 2020, care să asigure previzibilitatea normelor și respectarea termenelor legale, așa cum am precizat mai sus.

30. În același context, se subliniază și faptul că reprezentanții Ministerului Justiției au participat la lucrările comisiei raportoare din Senatul României în care membrii acesteia au votat amânarea pentru sesiunea februarie – iunie 2020 a discutării proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.7/2019 și au cunoscut stadiul proiectului în cauză, însă amânarea finalizării procedurii parlamentare privind dezbaterea și adoptarea acestui proiect (pentru prima sesiune ordinară a anului 2020) a fost o decizie clar asumată, și votată în consecință, a majorității membrilor comisiei.

31. Cu privire la afirmația autorilor sesizării conform căreia proiectul de lege prezentat Parlamentului de către Guvern la data de 12 decembrie 2019 „își are sorgintea în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.7/2019”, se arată că aceasta este eronată, întrucât ordonanța de urgență în discuție a avut ca obiect, alături de alte măsuri legislative, reglementarea, strict pentru anul 2019, cu caracter derogatoriu de la cadrul normativ în vigoare, a concursului de admitere la Institutul Național al Magistraturii și a celorlalte aspecte indisolubile legate de admiterea la Institutul Național al Magistraturii. Proiectul de lege asupra căruia Guvernul și-a angajat răspunderea, chiar numai și prin existența sa, are un caracter de sine stătător și distinct față de proiectul de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.7/2019, ceea ce demonstrează că proiectul în discuție nu își are sorgintea în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.7/2019, chiar dacă printr-o normă de trimitere face referire, însă strict din considerente de tehnică legislativă, la aplicarea unor norme cuprinse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.7/2019 și pentru anul 2020. Se menționează că la fel de bine proiectul asupra căruia Guvernul și-a asumat răspunderea putea prelua în conținutul său, în totalitate, soluțiile legislative cu caracter derogatoriu de la cadrul normativ în vigoare privind organizarea concursului de admitere la Institutul Național al Magistraturii și celelalte aspecte indisolubile legate de admiterea la Institutul Național al Magistraturii.

32. Mai mult, chiar dacă s-ar admite că proiectul de lege în discuție „își are sorgintea în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.7/2019”, cum susțin autorii, se arată că, deși aceștia au susținut că Guvernul avea obligația legală de a aștepta finalizarea procedurii parlamentare cu privire la proiectul de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.7/2019 (PL-x 51/2019), neputând întrerupe un proces de legiferare, Curtea Constituțională a statuat clar, în sens contrar însă, că Guvernul poate recurge la angajarea răspunderii sale, indiferent de faza în care se află procedura legislativă. În acest sens, se invocă Decizia nr.1.415 din 4 noiembrie 2009.

33. Referitor la critica privind încălcarea prin demersul Guvernului a dispozițiilor art.2 alin.(1) din Constituție, întrucât voința poporului român a fost exprimată în mod categoric prin Referendumul

organizat la data de 26 mai 2019, la solicitarea Președintelui României, împotriva adoptării fără dezbateri de către Guvern, prin procedura delegării legislative, a unor acte normative în materia organizării judiciare, se arată că întrebarea adresată poporului în cadrul referendumului privea interzicerea adoptării de către Guvern în domeniul indicat a unor ordonanțe de urgență, orice modificare în acest domeniu urmând a se face doar prin lege, procedura asumării Guvernului asupra unui proiect de lege, finalizată prin adoptarea proiectului de lege, nefăcând obiectul întrebării.

34. În final, se subliniază că angajarea răspunderii Guvernului este o procedură parlamentară simplificată de adoptare a unei legi [Decizia nr.375 din 6 iulie 2005], iar nu una prin care Guvernul însuși ar legifera, astfel cum se întâmplă în cazul ordonanțelor guvernamentale.

35. **Președintele Senatului** nu a comunicat punctul său de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

36. Prin Adresa nr.179 din 15 ianuarie 2020, Curtea Constituțională, în temeiul art.76 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a solicitat secretarului general al Senatului stenograma/ procesul-verbal/ sinteza ședinței Comisiei juridice, de numiri, disciplină, imunități și validări din data de 10 decembrie 2019, ședință în care comisia a dezbătut Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.7/2019. Prin Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.334 din 17 ianuarie 2020, Secretarul general al Senatului a comunicat stenograma solicitată, atașând și suportul optic corespunzător.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale 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:

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

38. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie Legea privind unele măsuri aplicabile în anul 2020 referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiați, care are următorul cuprins:

„Articol unic. – Admiterea la Institutul Național al Magistraturii în anul 2020, precum și formarea profesională inițială, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate ale auditorilor de justiție admiși la Institutul Național al Magistraturii în anul 2020 se organizează și se desfășoară potrivit prevederilor art.1-12 și 16 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.7/2019 privind unele măsuri temporare referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiați, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr.304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr.317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, cu modificările ulterioare”.

39. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt art.1 alin.(4) privind principiul separației și echilibrului puterilor în stat, art.2 alin.(1) privind exercitarea suveranității naționale, art.61 alin.(1) privind rolul Parlamentului și art.114 privind angajarea răspunderii Guvernului.

(1) Parcursul legislativ al legii analizate

40. Legea supusă controlului de constituționalitate a fost adoptată în urma angajării răspunderii Guvernului asupra proiectului de lege privind unele măsuri pentru asigurarea bunei funcționări a instanțelor judecătorești și a parchetelor de pe lângă acestea în anul 2020. Acest proiect de lege cuprindea, inițial, trei articole, și anume: art.I, care proroga până la 1 ianuarie 2021 intrarea în vigoare a prevederilor art.54 alin.(2) din Legea nr.304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare, privitoare la judecarea apelurilor în complet format din 3 judecători; art.II, care prelungea aplicarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.7/2019 referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiați și pentru anul 2020, cu consecința prorogării intrării în vigoare a prevederilor corespunzătoare ale Legii nr.303/2004; și art.III, care proroga intrarea în vigoare la data de 1 ianuarie 2021 a prevederilor art.I

pct.142 din Legea nr.242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, cu referire la art.82 alin.(3) din Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare [pensia de serviciu condiționată de o vechime în funcția de judecător/ procuror/ magistrat-asistent de 20 de ani, indiferent de vârsta solicitantului]. Proiectul de lege a fost înregistrat de la data de 11 decembrie 2019; totodată, s-a stabilit că ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului consacrată angajării răspunderii Guvernului asupra acestui proiect de lege să aibă loc la data de 12 decembrie 2019, ora 12,00.

41. Distinct de legea analizată, la data de 11 decembrie 2019 a fost adoptată Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.92/2018, prin care intrarea în vigoare a prevederilor art.54 alin.(2) din Legea nr.304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare, privitoare la judecarea apelurilor în complet format din 3 judecători, a fost prorogată pentru data de 1 ianuarie 2021, iar intrarea în vigoare a prevederilor art.I pct.142 din Legea nr.242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, cu referire la art.82 alin.(3) din Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a fost prorogată pentru data de 1 ianuarie 2022.

42. Conform unei adrese a Guvernului din data de 12 decembrie 2019, proiectul de lege a fost modificat și completat ca urmare a includerii unor amendamente formulate de senatori și deputați, în conformitate cu art.114 alin.(3), acceptate de Guvern. În urma acceptării acestor amendamente, a fost modificat titlul proiectului de lege și s-a renunțat la două dintre cele trei articole inițiale ale sale [și anume art.I și III], astfel că articolul rămas [art.II] a devenit articolul unic al proiectului de lege.

43. La 12 decembrie 2019, Guvernul și-a angajat răspunderea în fața Parlamentului pe acest proiect de lege, potrivit art.114 din Constituție. Întrucât nu a fost depusă nicio moțiune de cenzură în termen de 3 zile de la prezentarea proiectului de lege, acesta a fost considerat adoptat. Legea astfel adoptată a fost depusă, la data de 16 decembrie 2019, la Secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii, iar în aceeași zi a fost formulată prezenta obiecție de neconstituționalitate

(2) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

44. Înainte de a proceda la analiza propriu-zisă a obiecției de neconstituționalitate, Curtea urmează să constate că aceasta îndeplinește condițiile prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularului dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de un număr de 55 de deputați, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

45. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Se reține că, în cazul de față, legea a fost adoptată în procedură de urgență. Luând act de faptul că obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în termenul prevăzut de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional [a se vedea ipoteza întâi din par.70 al Deciziei nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2019, potrivit căreia „o sesizare a Curții Constituționale (i) va fi întotdeauna admisibilă dacă se realizează în interiorul termenelor legale de 5 zile, respectiv 2 zile, prevăzute de art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992”].

(3) Analiza obiecției de neconstituționalitate

(3.1.) Critica de neconstituționalitate raportată la art.2 alin.(1) din Constituție cu referire la Hotărârea Curții Constituționale nr.2 din 27 iunie 2019

46. Se susține că instanța constituțională, prin hotărârea anterioară, a constatat că poporul s-a exprimat asupra problematicei supuse referendumului național din 26 mai 2019, și anume adoptarea ordonanțelor de urgență în domeniul justiției, în sensul că se opune adoptării de către Guvern a unor acte normative fără dezbateri, în mod netransparent.

47. Prin Hotărârea Curții Constituționale nr.2 din 27 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.803 din 3 octombrie 2019, au fost confirmate rezultatele referendumului național din data de 26 mai 2019, poporul exprimându-se, printre altele, în sensul că este de acord cu interzicerea adoptării de către Guvern a ordonanțelor de urgență în domeniul organizării judiciare. Astfel, problematică vizată de referendum nu se circumscrie ipotezei analizate în prezenta cauză, respectiv angajarea răspunderii Guvernului. Totodată, prin hotărârea anterioară, s-a reținut că efectele unui referendum consultativ sunt de natură politică, iar nu juridică, [par.48]; că „rezultatul referendumului consultativ oferă doar o orientare politică în privința problemelor de interes național care au format obiectul consultării. [...] referendumul consultativ [...] indiferent de întrebările supuse poporului și tematica acestuia, rămâne o

consultare cu efecte politice” [par.52] și că declanșarea referendumului consultativ, întrebările adresate poporului de către Președinte, valorificarea răspunsurilor primite de către autoritățile publice sunt subsumate unui efect politic care, la rândul său, produce consecințe în planul răspunderii politice a actorilor instituționali implicați, iar nu în planul răspunderii juridice a acestora [par.73]. Curtea a concluzionat în sensul că referendumul cu privire la probleme de interes național, inițiat de Președintele României în temeiul art.90 din Constituție, este consultativ.

48. Prin urmare, de principiu, Curtea nu poate controla constituționalitatea legii analizate în raport cu art.2 alin.(1) din Constituție prin prisma efectelor politice ale unui referendum consultativ din moment ce, în mod evident, analiza Curții este una în drept.

(3.2.) Critica de neconstituționalitate raportată la art.114 din Constituție

(3.2.1.) Jurisprudența Curții Constituționale

49. Prin Decizia nr.34 din 17 februarie 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.88 din 25 februarie 1998, Curtea a statuat că „Guvernul își poate angaja răspunderea politică pentru un proiect de lege ce se consideră adoptat, dacă Guvernul nu a fost demis. Angajarea răspunderii este o procedură mixtă, de control parlamentar, întrucât permite inițierea unei moțiuni de cenzură, și de legiferare, deoarece proiectul de lege în legătură cu care Guvernul își angajează răspunderea se consideră adoptat, dacă o asemenea moțiune nu a fost depusă sau, fiind inițiată, a fost respinsă. Prevederea constituțională nu distinge cu privire la natura proiectului de lege respectiv. Rezultă că el poate fi de natura legilor organice sau a legilor ordinare, cu excluderea legii constituționale de revizuire a Constituției, pentru care există o procedură specială, [...] în cadrul căreia Guvernul nu poate avea calitatea de inițiator. A adăuga o altă restricție [...] referitoare la aprobarea unei ordonanțe de urgență nu poate avea decât semnificația modificării textului constituțional al art.113 [devenit art.114 după revizuirea Constituției – s.n.], ceea ce, de principiu, este inadmisibil. Când legea nu distinge, nici interpretul nu poate distinge, iar o norma constituțională nu poate fi modificată pe cale de interpretare”. S-a mai arătat că art.114 din Constituție „institue o procedură specifică de adoptare a legii, diferită de aceea reglementată de secțiunea a 3-a «Legiferarea» din capitolul 1 al titlului III din Constituție, justificată [...] prin aceea că «Riscul căderii Guvernului compensează transformarea proiectului în lege, eludând procedura legislativă parlamentară». [...] Reforma cadrului juridic al privatizării, în condițiile întârzierilor produse și pentru accelerarea acestui proces, cu scopul de «a reduce pagubele pricinuite mediului, a diminua riscul investitorului și a maximiza credibilitatea Guvernului în procesul de privatizare», așa cum se arată în aceeași expunere de motive [la proiectul de lege –s.n.], justifică *urgența măsurilor adoptate*”.

50. Prin Decizia nr.375 din 6 iulie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.591 din 8 iulie 2005, Curtea a statuat că „angajarea răspunderii Guvernului este o procedură parlamentară simplificată de adoptare a unei legi. Această procedură poate genera o moțiune de cenzură provocată de Guvern. În cazul în care cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor nu sunt de acord cu angajarea răspunderii Guvernului ori cu conținutul proiectului de lege, aceștia pot depune o moțiune de cenzură, iar dacă moțiunea este adoptată cu votul majorității deputaților și senatorilor, Guvernul suportă cea mai severă sancțiune, aceea a demiterii”.

51. Prin Decizia nr.298 din 29 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.372 din 28 aprilie 2006, Curtea a reținut că, „potrivit art.61 alin.(1) teza a doua din Constituție, Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, însă instituirea și a altor modalități de legiferare, și anume angajarea răspunderii Guvernului și delegarea legislativă, nu aduce atingere «monopolului legislativ al Parlamentului», atâta timp cât aceste modalități sunt utilizate în condițiile prevăzute de Constituție. De altfel, adoptarea unui proiect de lege pe calea angajării răspunderii Guvernului este o procedură legislativă parlamentară. Adoptarea proiectului de lege elaborat de Guvern pe calea acestei proceduri respectă regulile specifice procedurii ordinare de adoptare a legii, cu unele excepții (suprimarea dezbatelor în comisii și în plen), ceea ce nu duce la caracterizarea exclusiv guvernamentală a mecanismului de promovare a proiectului de lege”.

52. Prin Decizia nr.1415 din 4 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din 23 noiembrie 2009, Curtea a statuat că „Guvernul poate recurge la angajarea răspunderii sale, indiferent de faza în care se află procedura legislativă. Rolul unei asemenea proceduri este de a coagula o majoritate parlamentară, dar și de a surmonta actele obstrucționiste ale opoziției în cursul dezbatelor legislative. Adoptarea acestei legi prin procedura prevăzută de art.114 din Constituție a fost necesară pentru a răspunde într-un timp cât mai scurt la cerințele Fondului Monetar Internațional. Prin prisma acestor considerente, Curtea reține că Guvernul a recurs la această procedură *in extremis*, întrucât structura politică a Parlamentului nu permitea adoptarea proiectului de lege în procedură uzuală sau de urgență”.

53. Prin Decizia nr.1557 din 18 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.40 din 19 ianuarie 2010, Curtea a statuat că angajarea răspunderii Guvernului este o „procedură complexă ce implică raporturi de natură mixtă, deoarece, pe de o parte, prin conținutul său este un act ce emană de la executiv și, pe de altă parte, prin efectul său, fie produce un act de legiferare - așa cum este în speța de față -, fie se ajunge la demiterea Guvernului. Așa fiind, angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi, care, neurmând procedura parlamentară obișnuită, este practic adoptată tacit în absența dezbaterilor, Guvernul ținând cont sau nu de amendamentele făcute. La această modalitate simplificată de legiferare trebuie să se ajungă *in extremis* atunci când adoptarea proiectului de lege în procedură obișnuită sau în procedura de urgență nu mai este posibilă ori atunci când structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege în procedura uzuală sau de urgență. În speță însă nu se pune aceeași problemă, întrucât, atunci când există o majoritate parlamentară care rezultă din faptul că partidele respective au format Guvernul, adoptarea sub forma asumării răspunderii nu era oportună, cu atât mai mult cu cât intrarea în vigoare a acestei legi nu se face imediat, ci pentru anul preuniversitar și universitar 2010-2011. În plus, Curtea constată că dezbaterile în procedură obișnuită în Parlament nu numai că ar fi fost beneficiara unor amendamente, dar ar fi permis implicarea societății civile în problema educației naționale. De altfel, angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege urmărește ca acesta să fie adoptat în condiții de maximă celeritate, conținutul reglementării vizând stabilirea unor măsuri urgente într-un domeniu de maximă importanță, iar aplicarea acestora trebuie să fie imediată. Altfel, nu se justifică recurgerea de către Guvern la procedura angajării răspunderii asupra proiectului de lege”.

54. Prin Decizia nr.1431 din 3 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 12 noiembrie 2010, Curtea a statuat că „nu subzistă condiția urgenței care să fi determinat o astfel de măsură din partea Guvernului [angajarea răspunderii pe proiectul de lege privind educația națională – s.n.], câtă vreme măsurile prevăzute în proiectul de lege intră în efectivitate începând cu anul școlar 2011-2012, iar unele dintre acestea chiar cu anul școlar 2012-2013”.

55. Prin Decizia nr.1525 din 24 noiembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.818 din 7 decembrie 2010, Curtea a statuat că „Decizia Guvernului de a-și angaja răspunderea nu poate fi cenzurată de Parlament sub aspectul oportunității sale, însă, la nivelul Parlamentului, în condițiile procedurale stabilite prin Constituție și Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului, se poate depune și vota o moțiune de cenzură care are drept efect demiterea Guvernului. Moțiunea de cenzură se constituie într-un adevărat instrument de natură constituțională pus la îndemâna Parlamentului în vederea realizării controlului parlamentar asupra activității Guvernului”.

56. Față de jurisprudența expusă mai sus, Curtea, prin Decizia nr.1655 din 28 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.51 din 20 ianuarie 2011, a reținut că angajarea răspunderii Guvernului se evaluează în funcție de patru criterii impuse de art.114 din Constituție, și anume: (i) existența unei urgențe în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea; (ii) necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate; (iii) importanța domeniului reglementat; (iv) aplicarea imediată a legii în cauză.

57. **Cu privire la primul criteriu în considerarea căruia Guvernul își poate angaja răspunderea**, Curtea a statuat că „Hotărârea Guvernului *[de a-și angaja răspunderea asupra Legii privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice – s.n.]* nu a fost animată exclusiv de elemente de oportunitate, ci de urgența reglementării domeniului vizat prin prisma costurilor sociale ce ar fi putut interveni în lipsa acestei măsuri. Astfel, opțiunea Guvernului în promovarea legii pe această cale se întemeiază, în mod obiectiv, pe urgența reglementării rezultând tocmai din eventualele consecințe profund negative ce ar apărea în lipsa ei” [Decizia nr.1655 din 28 decembrie 2010]. „Este dreptul exclusiv al Guvernului ca în cadrul politicii sale legate de piața muncii să intervină ori de câte ori este necesar *[prin adoptarea unei legi de modificare și completare a Codului muncii – s.n.]*; însă, în momentul în care cadrul legislativ nu mai corespunde situației economice a țării avute în vedere la adoptarea sa, producând chiar disfuncționalități în modul de funcționare a pieței muncii prin îngreunarea inițiativei private, Guvernul nu doar că are posibilitatea de a interveni, dar și obligația de a corija efectele posibil negative asupra pieței muncii” [Decizia nr.383 din 23 martie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.281 din 21 aprilie 2011].

58. Totodată, „prezenta lege *[Legea dialogului social – s.n.]* integrează într-un sistem unitar mai multe acte de reglementare primară sau secundară anterioare adoptate în domeniul social în perioada 1996-2009 (a se vedea, în acest sens, art.224 din Legea dialogului social), «acte disparate, elaborate și emise în perioade și contexte socioeconomice diferite», astfel cum se arată în expunerea de motive la legea criticată. Prin urmare, era imperios necesară o unitate de reglementare și acțiune în privința normelor

care vizează sindicatele, patronatele, conflictele de muncă, contractele colective, precum și organizarea și funcționarea organismelor cu atribuții în domeniul dialogului social”. Corelarea cu o lege recent adoptată, precum și rezolvarea unor disfuncționalități de fapt indică urgența măsurii. Dacă efortul de codificare este rezultatul corijării cadrului legislativ ce nu mai corespundea situației economice a țării avute în vedere la adoptarea sa, al necesității asigurării unității de reglementare, precum și al adaptării cadrului legislativ la noile realități economico sociale rezultate prin adoptarea unei legi anterioare, rezultă că măsura este urgentă. Lipsa intervenției legislative ar fi perpetuat și adâncit diferențele de reglementare existente, iar lipsa de coeziune a legislației în materia dreptului muncii ar fi avut consecințe negative în funcționarea pieței muncii [Decizia nr.574 din 4 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.368 din 26 mai 2011]. „Este justificată atât urgența în adoptarea măsurilor conținute în lege [*Legea privind încadrarea și salarizarea în anul 2011 a personalului didactic și didactic auxiliar din învățământ – s.n.*], cât și necesitatea ca legea să fie adoptată cu maximă celeritate, câtă vreme aceasta este menită atât să elimine, pentru perioada imediat următoare, inechitatea în stabilirea salariilor din sistemul național de învățământ, respectiv salarizarea neunitară, în concordanță cu principiile care stau la baza salarizării unitare a personalului plătit din fonduri publice stabilite de reglementarea în această materie. Așa cum se precizează chiar în expunerea de motive a legii, salariații care ocupă funcții identice în cadrul unităților de învățământ de stat sunt remunerați diferit, deși în cadrul acestor unități se desfășoară aceleași activități didactice, ceea ce a determinat o intervenție legislativă pentru înlăturarea acestei inechități” [Decizia nr.575 din 4 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.368 din 26 mai 2011].

59. Curtea a mai reținut că „expunerea de motive a legii criticate [*Legea privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România – s.n.*] menționează următoarele motive care au determinat adoptarea ei prin procedura angajării răspunderii Guvernului, și anume: a) complexitatea legilor anterioare de restituire a proprietăților preluate abuziv în perioada regimului comunist; b) incoerențele legislative și jurisprudențiale care s-au produs ca urmare a modificărilor legislative aduse de-a lungul timpului în acest domeniu; c) numărul mare de cereri de restituire rămase nesoluționate până la momentul actual (aproximativ 200.000 dosare aflate în diverse stadii de soluționare); d) lipsa de eficiență a sistemului de restituire a proprietăților din România, constatată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Pentru a remedia această deficiență a sistemului de restituire a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin Hotărârea-pilot din 12 octombrie 2010, pronunțată în Cauza *Maria Atanasiu și alții împotriva României*, a acordat statului român un termen de 18 luni de la data rămânerii definitive a acesteia, termen prelungit succesiv până la data de 12 mai 2013. Acest termen a fost acordat în vederea «adoptării de către autoritățile române a unor măsuri capabile să ofere un remediu adecvat tuturor persoanelor afectate de legile de reparație» (paragraful 241 al Hotărârii-pilot)”. Curtea a reținut că Guvernul a acționat pentru respectarea termenului-limită acordat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului până la care trebuia adoptată o nouă reglementare legislativă în materia restituirilor imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România. În considerarea urgenței adoptării proiectului de lege, Guvernul a optat pentru procedura de legiferare pe care a considerat-o potrivită raportată la situația dată. Totodată, Curtea a mai arătat că, prin procedura de legiferare aleasă, Guvernul a încălcat rolul constituțional al Parlamentului și a constatat că Guvernul a apelat la această procedură o singură dată de la învestirea sa, iar Parlamentul avea posibilitatea să voteze o moțiune de cenzură care să ducă la demiterea Guvernului și, implicit, la respingerea proiectului de lege [Decizia nr.232 din 10 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.359 din 17 iunie 2013].

60. „Examinarea Programului de guvernare 2013-2016, parte integrantă a Hotărârii Parlamentului României nr.45/2012 pentru acordarea încrederii Guvernului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.877 din 21 decembrie 2012, precum și a celorlalte acte depuse la dosar, relevă importanța domeniului de reglementare al legii [*Legea descentralizării – s.n.*], inclusiv din perspectiva obiectivelor asumate de Guvern. Descentralizarea administrativă și financiară constituie expresia unui angajament major al Guvernului, așa cum este acesta prevăzut în Programul de guvernare, capitolul Dezvoltare și administrație, respectiv «continuarea reformei în administrația publică, cu accent pe creșterea autonomiei colectivităților locale prin declanșarea reală a procesului de descentralizare, cu respectarea principiului subsidiarității». Este vorba despre continuarea unui proces care a început în anul 1991, odată cu adoptarea noii Constituții, și în cadrul căruia au fost parcurse o serie de etape de-a lungul timpului [Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, par.79]. Urgența și celeritatea procedurii au fost motivate în corelație cu adoptarea bugetului pe 2014 și cu faptul că în același an, 2014, începe un nou exercițiu bugetar la nivelul Uniunii Europene. Chiar dacă aceste susțineri nu sunt suficient de argumentate (câtă vreme Guvernul nu a precizat cum ar

putea influența aceste modificări - cuprinzând anumite măsuri de descentralizare în raport cu obiectivele propuse - elaborarea de proiecte în vederea absorbției fondurilor europene, în baza noilor competențe), ele susțin recurgerea la procedura angajării răspunderii asupra unui proiect de lege în contextul obiectivelor avute în vedere de Guvern, astfel cum rezultă acestea din expunerea de motive a legii și din Programul de guvernare. Este evidentă intenția Guvernului de a accelera un proces care trenează de peste 20 de ani și de a realiza o corelare a unui segment de legislație, incident în domeniile supuse procesului de descentralizare. Obiectul reglementării criticate este circumscris obiectivelor principale cuprinse în Programul de guvernare, a căror realizare impune adoptarea de măsuri care se caracterizează printr-un anume grad de celeritate, respectiv prin imediata aplicabilitate, dată fiind complexitatea în ansamblu a problematicii pe care o implică procesul de descentralizare administrativă [Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, par.85 și 87].

61. **Cu privire la cel de-al doilea criteriu în considerarea căruia Guvernul își poate angaja răspunderea**, Curtea a statuat în jurisprudența sa că adoptarea cu maximă celeritate a legii, în cauză fiind vorba de Legea privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice, „se constituie într-un element de natură a susține demersul Guvernului, având în vedere că între momentul inițierii acestui proiect de lege și momentul fixat al intrării sale în vigoare era nevoie de o soluție energetică și rapidă de natură a contracara efectele negative expuse în prealabil” [Decizia nr.1655 din 28 decembrie 2010]. Totodată, faptul că o lege, precum *Legea de modificare și completare a Codului muncii*, prevede un termen până la data intrării în vigoare nu echivalează cu acceptarea ideii conform căreia legea nu trebuia adoptată cu maximă celeritate și ar fi fost adecvată mai degrabă utilizarea procedurii parlamentare obișnuite sau de urgență. Din contră, termenul în cauză a fost dat tocmai pentru ca destinatarii actului normativ, și anume cvasimajoritatea populației țării, să aibă suficient timp pentru luarea la cunoștință a noilor dispoziții legale. Este, de fapt, o condiție de previzibilitate a legii care nu poate fi transformată într-un argument în sensul că Guvernul nu ar fi avut îndrituirea să folosească un instrument constituțional care să asigure o maximă celeritate în adoptarea legii. Mai mult, Curtea observă că predictibilitatea nu exclude urgența reglementării, întrucât cu cât mai repede era adoptată legea, cu atât mai repede intră în vigoare [Decizia nr.383 din 23 martie 2011]. „Este justificată atât urgența în adoptarea măsurilor conținute în lege [*Legea privind încadrarea și salarizarea în anul 2011 a personalului didactic și didactic auxiliar din învățământ – s.n.*], cât și necesitatea ca legea să fie adoptată cu maximă celeritate, câtă vreme aceasta este menită atât să elimine, pentru perioada imediat următoare, inechitatea în stabilirea salariilor din sistemul național de învățământ, respectiv salarizarea neunitară, în concordanță cu principiile care stau la baza salarizării unitare a personalului plătit din fonduri publice stabilite de reglementarea în această materie. Așa cum se precizează chiar în expunerea de motive a legii, salariații care ocupă funcții identice în cadrul unităților de învățământ de stat sunt remunerați diferit, deși în cadrul acestor unități se desfășoară aceleași activități didactice, ceea ce a determinat o intervenție legislativă pentru înlăturarea acestei inechități” [Decizia nr.575 din 4 mai 2011]. Maxima celeritate trebuie analizată în raport cu momentul propus al intrării în vigoare a legii criticate, respectiv cel prevăzut de art.78 din Constituție. Totodată, existența unei majorități parlamentare, având în vedere specificul activității parlamentare, nu exclude adoptarea legii pe calea angajării răspunderii Guvernului [Decizia nr.1655 din 28 decembrie 2010, Decizia nr.383 din 23 martie 2011, Decizia nr.574 din 4 mai 2011].

62. **Cu privire la cel de-al treilea criteriu în considerarea căruia Guvernul își poate angaja răspunderea**, Curtea a statuat în jurisprudența sa că domenii, precum salarizarea personalului din sfera publică [Decizia nr.1655 din 28 decembrie 2010], raporturile de muncă [Decizia nr.383 din 23 martie 2011], dialogul social [Decizia nr.574 din 4 mai 2011], salarizarea personalului din învățământ ca parte a politicii bugetare [Decizia nr.575 din 4 mai 2011], alegerile [Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3 februarie 2012], restituirea imobilelor preluate abuziv în perioada regimului comunist [Decizia nr.232 din 10 mai 2013] și descentralizarea [Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014] sunt de maximă importanță și pot face obiectul acestei proceduri.

63. **Cu privire la cel de-al patrulea criteriu în considerarea căruia Guvernul își poate angaja răspunderea**, Curtea a statuat în jurisprudența sa că data intrării în vigoare a legii nu trebuie să fie stabilită doar pentru ca, în mod formal, să fie una imediată, din contră, această condiție de temporalitate trebuie susținută în mod obiectiv și rațional de natura implicațiilor sale [Decizia nr.1655 din 28 decembrie 2010, Decizia nr.383 din 23 martie 2011]. Legea criticată urmează să fie aplicată de îndată, în condițiile art.78 din Constituție, cu alte cuvinte, imediat [Decizia nr.574 din 4 mai 2011]. „Aplicarea imediată a legii [*Legea privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România – s.n.*] are în vedere termenul fixat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului pentru ca statul român să ia «măsurile care să garanteze protecția

efectivă a drepturilor enunțate de art.6 paragraful 1 din Convenție și art.1 din Protocolul nr.1, [...], conform principiilor consacrate de Convenție» (a se vedea dispozitivul Hotărârii-pilot a Curții Europene a Drepturilor Omului din 12 octombrie 2010, pronunțată în Cauza *Maria Atanasiu și alții împotriva României*). Acest termen, prelungit succesiv, expiră la 12 mai 2013, dată până la care România, ca stat membru al Consiliului Europei, trebuie să se conformeze obligațiilor rezultate din Hotărârea-pilot din 12 octombrie 2010” [Decizia nr.232 din 10 mai 2013].

64. În fine, **cu privire la relația dintre condițiile angajării răspunderii Guvernului și ale adoptării ordonanței de urgență**, Curtea a statuat că „între aprobarea unui proiect de lege pe calea angajării răspunderii Guvernului și adoptarea unei ordonanțe de urgență există deosebiri constituționale semnificative. Condițiile restrictive prevăzute pentru reglementarea prin ordonanță de urgență nu pot fi avute în vedere la examinarea constituționalității legiferării prin angajarea răspunderii Guvernului, întrucât la interpretarea și aplicarea dispozițiilor și principiilor constituționale nu este admisă metoda analogiei. Dacă legiuitorul constituant ar fi dorit să impună *aceleași condiții* pentru ambele proceduri de legiferare, ar fi prevăzut aceasta în mod expres [Decizia nr.298 din 29 martie 2006 și Decizia nr.51 din 25 ianuarie 2012].

(3.2.2.) Analiza propriu-zisă a criticilor de neconstituționalitate

65. Prima critică de neconstituționalitate vizează imposibilitatea Guvernului de a recurge la procedura angajării răspunderii în condițiile în care exista pe rolul Parlamentului un proiect de lege de aprobare a unei ordonanțe de urgență care avea un obiect similar. Aceasta este fundamentată pe Decizia nr.1431 din 3 noiembrie 2010, prin care s-a statuat că angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, în condițiile în care se afla în proces de legiferare la Camera decizională, s-a realizat cu încălcarea competenței Parlamentului de unică autoritate legiuitoare. Din această situație premisă, *la a cărei conturare au avut o eficiență contributivă lipsa urgenței reglementării și lipsa blocajului în privința derulării procedurilor parlamentare*, se trage concluzia că Guvernul avea obligația de a aștepta finalizarea procedurii parlamentare cu privire la adoptarea proiectului de lege de adoptare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.7/2019.

66. Raportat la cele susținute, Curtea observă că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.7/2019 reglementează: măsuri referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiați pentru anul 2019 [art.1-12, 16]; modificări aduse unor dispoziții ale Legii nr.303/2004 [art.13]; modificări aduse unor dispoziții ale Legii nr.304/2004 [art.14]; modificări aduse unor dispoziții ale Legii nr.317/2004 [art.15]. Prin urmare, ordonanța de urgență cuprinde dispoziții cu aplicare limitată în timp, circumscrise anului 2019 [art.1-12, art.16], iar celelalte dispoziții sunt de modificare a Legilor nr.303/2004, nr.304/2004 și nr.317/2004, în timp ce proiectul de lege de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.7/2019 privește ridicarea la rang de lege a acestor prevederi.

67. Legea criticată reia, printr-o normă de trimitere, reglementările art.1-12 și 16 din ordonanța de urgență și *tale quale* reglementează aplicabilitatea acestora pentru anul 2020. Cu alte cuvinte, legea analizată cuprinde, sub aspect substanțial, aceeași soluție legislativă care urmează a se aplica pe anul 2020 cu Ordonanța de urgență a Guvernului nr.7/2019 în privința concursului de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formării profesionale inițiale a judecătorilor și procurorilor, examenului de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiului și examenului de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiați. Astfel, ea prelungește în timp soluția legislativă cuprinsă în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.7/2019 cu referire la aspectele antereferite și derogă de la prevederile corespunzătoare ale Legii nr.303/2004, astfel cum a fost modificată prin Legea nr.242/2018.

68. Însăși jurisprudența Curții Constituționale a demonstrat faptul că Guvernul are posibilitatea să își angajeze răspunderea asupra legii de aprobare a unei ordonanțe de urgență [Decizia nr.34 din 17 februarie 1998]. Astfel, de principiu, chiar dacă procedura angajării răspunderii Guvernului poate privi proiectul de lege de aprobare a unei ordonanțe de urgență, se reține că în cauza de față dacă Guvernul și-ar fi angajat răspunderea pe proiectul de lege de aprobare a ordonanței de urgență, aceasta ar fi vizat, în realitate, sub aspectul analizat, situația juridică a generației care susține examenul la Institutul Național al Magistraturii în anul 2019, și nu pe anul 2020. Prin urmare, din punct de vedere tehnic, Guvernul nu putea să își angajeze răspunderea pe ordonanța de urgență antereferită dacă dorea păstrarea soluției legislative cuprinse în aceasta și pe un an succesiv, respectiv pentru anul 2020, ci trebuia să inițieze un nou proiect de lege pe care, astfel cum s-a întâmplat în cazul de față, să își angajeze răspunderea.

69. Chiar dacă legea analizată este *pro parte* identică cu un proiect de lege de aprobare a unei ordonanțe de urgență, nu înseamnă că Guvernul trebuie să își angajeze răspunderea asupra acesteia. Depunerea proiectului de lege de aprobare a ordonanței de urgență la camera competentă a Parlamentului

este o condiție de validitate a ordonanței de urgență [Decizia nr.412 din 20 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.570 din 11 iulie 2019, par.43, 44 și 52], astfel că Guvernul dacă ia decizia angajării răspunderii sale pe măsuri similare acestuia, nu înseamnă că, în mod automat, recurgerea la această procedură trebuie să vizeze proiectul de lege de aprobare a ordonanței de urgență în considerarea faptului că există deja un proiect de lege în procedură parlamentară, pentru că Guvernul, în mod logic, trebuie să țină cont de conținutul ordonanței de urgență care urmează să fie aprobată, având în vedere că proiectul de lege transmis Parlamentului spre aprobare este unul care aprobă pur și simplu ordonanța de urgență, fără modificări și completări. Mai mult, aprecierea constituționalității angajării răspunderii Guvernului pe un proiect de lege în mod evident trebuie să țină cont de faza în care se află procedura parlamentară [incipientă/ avansată], de consistența dezbaterilor parlamentare asupra acesteia, de soluțiile legislative discutate etc. Or, în cauza de față, nu au existat amendamente de modificare a proiectului de lege de aprobare a ordonanței de urgență, ci doar o amânare a discutării acestuia într-o altă sesiune parlamentară în vederea identificării unei soluții corespunzătoare, astfel încât nu se poate susține că ar fi existat pe rolul Parlamentului două proiecte de lege identice, unul în dezbateri parlamentare și altul în raport cu care Guvernul și-ar fi angajat răspunderea pentru a ocoli dezbaterile ocazionate de discutarea primului proiect în procedură generală.

70. În legătură cu cele de mai sus, se mai ridică și problema existenței unui acord convenit, în prezența și la solicitarea reprezentanților Consiliului Superior al Magistraturii și ai Ministerului Justiției, la nivelul Comisiei juridice, de numiri, disciplină, imunități și validări în ședința sa din 10 decembrie 2019, în sensul ca proiectul legii de aprobare a ordonanței de urgență să fie adoptat în sesiunea parlamentară următoare [februarie 2020] într-o formă care să rezolve cu titlu definitiv problemele pentru care a fost prorogată, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.7/2019, intrarea în vigoare a unor dispoziții din Legea nr.303/2004, astfel cum acestea au fost modificate prin Legea nr.242/2018. Se constată că chiar în aceste condiții, având în vedere natura politică a acordului, precum și faptul că nu s-au făcut pași concreți în vederea implementării sale, Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unui proiect de lege care amână aplicarea dispozițiilor respective. Desigur, recurgerea la această procedură nu împiedică Parlamentul să rezolve cu titlu definitiv aspectele relevate, pentru că prin respectiva lege de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.7/2019 va putea modifica/ completa/ abroga legea adoptată prin angajarea răspunderii Guvernului. Cu alte cuvinte, un acord politic de adoptare a unei anumite soluții legislative nu împiedică Guvernul să își angajeze răspunderea pe un proiect de lege distinct care ar cuprinde aceeași sau o altă soluție legislativă cu cea preconizată în acordul politic, dacă sunt îndeplinite cele patru criterii stabilite în jurisprudența Curții Constituționale cu referire la art.114 din Constituție.

71. Prin urmare, Curtea constată că, de principiu, Guvernul are posibilitatea să își angajeze răspunderea asupra unei legi, chiar dacă în cursul procedurii parlamentare se afla un proiect de lege de aprobare a unei ordonanțe de urgență cu conținut similar. În această ipoteză, în continuarea analizei sale, Curtea urmează să se pronunțe asupra condițiilor concrete în care Guvernul și-a angajat răspunderea prin analizarea celor patru criterii indicate în jurisprudența sa [a se vedea Decizia nr.1655 din 28 decembrie 2010].

72. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că recurgerea la procedura angajării răspunderii Guvernului nu poate fi realizată oricum și în orice condiții, deoarece această modalitate de legiferare reprezintă, într-o ordine firească a mecanismelor statului de drept, o excepție. Decizia Guvernului de a-și angaja răspunderea nu poate fi animată exclusiv de elemente de oportunitate, ci de urgența reglementării domeniului vizat. Or, urgența reglementării se află în legătură directă cu evitarea/ prevenirea unei situații iminente sau cel puțin actuale de pericol, fiind indisolubil legată de existența unei situații de fapt ce nu poate fi depășită prin apelarea la procedurile legislative obișnuite. Este adevărat că procedura angajării răspunderii Guvernului nu necesită existența unei situații extraordinare pe care să o rezolve, pentru că în acest caz se utilizează un alt instrument legislativ, și anume ordonanța de urgență, însă ea trebuie să se subsumeze unei situații care, fără a fi extraordinară, implică o rezolvare ce nu poate fi amânată. O asemenea abordare se impune pentru că angajarea răspunderii Guvernului presupune ocolirea dezbaterii parlamentare, cu alte cuvinte, limitarea rolului acestuia de unică autoritate legiuitoare a țării. De altfel, legiuitorul constituant, reglementând procedura prevăzută de art.114 din Constituție, a acceptat o asemenea limitare, fără, însă, a o echivala cu o procedură de legiferare obișnuită. Prin urmare, o asemenea procedură poate fi folosită în mod temperat și moderat și doar în condițiile unei nevoi stringente de reglementare, fără ca aceasta să presupună și o situație extraordinară.

73. Astfel, în ceea ce privește criteriul urgenței, se constată că măsurile promovate prin procedura angajării răspunderii Guvernului sunt motivate în expunerea de motive a legii prin faptul că împrejurările care au justificat adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.7/2019 subzistă în

continuare. În acest sens, se menționează următoarele împrejurări justificative: „Verificarea condiției de bună reputație și a aptitudinii psihologice a candidaților la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii se va face anterior susținerii probelor de concurs, situație care reclamă asigurarea resurselor umane specializate care să realizeze aceste verificări prealabile pentru un număr de câteva mii de candidați la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii; aplicarea noilor dispoziții legale introduse prin Legea nr.242/2018 este de natură să genereze provocări majore sub aspectul organizării în bune condiții a examenului de admitere la Institutul Național al Magistraturii pentru anul 2020; mărirea duratei formării inițiale, de la 2 la 4 ani, va afecta în mod substanțial asigurarea resurselor umane (judecători și procurori) la nivelul instanțelor și parchetelor, în condițiile în care timp de 2 ani nu vor mai exista absolvenți ai Institutului Național al Magistraturii din rândul cărora să poată fi numiți judecători/ procurori stagiați; măsurile privind formarea auditorilor de justiție pe o perioadă de 4 ani, în loc de 2 ani cât este în prezent, presupun în mod necesar și asigurarea resurselor bugetare corespunzătoare, inclusiv a infrastructurii necesare (sediu, săli de cursuri, decontare materiale de studiu, spații de cazare etc.); măsurile au fost introduse în legislație prin Legea nr.242/2018 fără a se efectua un studiu de impact, care să reflecte efectele noii construcții, inclusiv din perspectiva necesarului de formatori, pregătirii, selecției și recrutării formatorilor și a alcătuirii programei de formare; prezentul proiect de lege are un caracter de sine stătător, vizând măsuri temporare aplicabile în anul 2020 pentru admiterea la Institutul Național al Magistraturii, precum și alte aspecte indisolubile legate de admiterea la Institutul Național al Magistraturii; întrucât aplicarea în practică a dispozițiilor referitoare la organizarea concursului de admitere la Institutul Național al Magistraturii în anul 2019 – inclusiv în ceea ce privește adoptarea regulamentelor de aplicare a legii – a arătat că pot exista întârzieri care să afecteze derularea procedurilor, motiv pentru care concursul de admitere pentru anul 2019 se desfășoară în perioada 17.09.2019-20.02.2020, prin depășirea perioadei normale de desfășurare a acestui concurs, este necesară o intervenție legislativă urgentă care să permită organizarea și derularea în condiții optime și fără întârzieri a concursului”.

74. Împrejurările invocate pentru promovarea acestui act normativ, astfel cum în mod expres se arată în expunerea de motive, sunt similare celor care au stat la baza adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr.7/2019. Cu alte cuvinte, la peste 1 an de la intrarea în vigoare a Legii nr.242/2018 [18 octombrie 2018], prevederile acesteia nu pot fi aplicate din cauza unor probleme administrative continue, nerezolvate încă. Astfel, Guvernul a preferat să își angajeze răspunderea asupra unui proiect de lege în condițiile în care aplicarea prevederilor vizate ale Legii nr.242/2018 nu era iminentă, existând un interval temporal de peste 6 luni între data angajării răspunderii și data de la care primele măsuri organizatorice cuprinse în legea anterioară referitoare la admiterea la Institutul Național al Magistraturii ar fi urmat să se aplice în mod efectiv.

75. În dezvoltarea argumentelor care au motivat urgența măsurii, în punctul de vedere al Guvernului se invocă faptul că publicitatea concursului trebuia realizată cu cel puțin 6 luni înainte de data stabilită pentru desfășurarea acestuia [art.15 alin.(1) din Legea nr.303/2004] și că, astfel, acest aspect se constituie într-unul ce ar justifica urgența adoptării legii. În realitate, acest argument este unul *pro causa*, întrucât nimic nu împiedica luarea măsurilor administrative corespunzătoare desfășurării concursului înaintea celor 6 luni, mai ales că, la data angajării răspunderii Guvernului, Legea nr.242/2018 intrase în vigoare de 14 luni. Mai mult, dacă acest termen de 6 luni era cel care ar fi determinat urgența măsurii de prorogare a aplicării prevederilor corespunzătoare din Legea nr.242/2018, se constată că exista chiar posibilitatea scurtării sale printr-o modificare legislativă punctuală, pentru ca operațiunile administrative aferente organizării concursului de admitere să se poată efectua în bune condiții. De altfel, cele două dispoziții normative de natură tehnică invocate în susținerea caracterului necesar și urgent al măsurii, și anume termenul în care trebuia realizată publicitatea concursului și faptul că verificarea condiției de bună reputație și a aptitudinii psihologice a candidaților la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii se va face anterior susținerii probelor de concurs, puteau fi modificate chiar prin legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.92/2018, a cărei adoptare a făcut chiar inutile două dintre cele trei prevederi inițiale ale proiectului de lege asupra căruia Guvernul și-a angajat răspunderea și care, astfel, nu se mai regăsesc în legea supusă controlului de constituționalitate. Toate aceste aspecte denotă că legea criticată a fost adoptată în considerarea unor aspecte de oportunitate și că în mod artificial a fost invocată urgența măsurii.

76. Guvernul a mai arătat că adoptarea legii a fost animată de faptul că în organizarea concursului de admitere la Institutul Național al Magistraturii pot exista întârzieri majore care să afecteze derularea procedurilor. Invocarea unor asemenea aspecte de fapt este inacceptabilă din perspectiva raporturilor constituționale dintre autoritatea executivă/ judecătorească, pe de o parte, și autoritatea legislativă, pe de altă parte. Legiuitorul nu poate fi pus în situația de a adopta în cursul anului 2019 o lege

cu aplicare pentru anul 2020 motivat de conduita unei autorități publice, și anume Consiliul Superior al Magistraturii, care nu a adoptat hotărârea de organizare a concursului de admitere la Institutul Național al Magistraturii în anul 2019 în aceeași scadență temporală precum în anii precedenți, situație datorată neasigurării de către membrii Consiliului Superior al Magistraturii a cvorumului de prezență necesar desfășurării ședințelor plenului acestuia. Mai mult, legea criticată, în realitate, nu conține nicio măsură de natură să evite un comportament neloial din partea membrilor Consiliului Superior al Magistraturii, precum cel care a avut loc în cursul anului 2019. Rezultă că acest argument al Guvernului transgresează în sfera motivelor de oportunitate a legii și nu demonstrează urgența adoptării acesteia.

77. În continuarea celor antereferite, Curtea mai reține că neadoptarea legislației secundare pentru punerea în aplicare a Legii nr.242/2018, respectiv a regulamentului de concurs, aspect reliefat, de asemenea, în punctul de vedere al Guvernului, nu determină obligația legiuitorului primar de a proroga aplicarea acestei legi. *Legea nu se subordonează unui act de reglementare secundară, respectiv unui regulament al Consiliului Superior al Magistraturii, din contră, actul administrativ este cel care organizează executarea sau execută legea, după caz.*

78. Curtea reține că măsurile dispuse referitoare la formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiați sunt aspecte care privesc generația care va susține examenul de admitere în anul 2020 la Institutul Național al Magistraturii, astfel că aplicarea acestora se va realiza ulterior anului 2020. Aceste măsuri nu îi privesc pe auditorii de justiție sau procurorii și judecătorii stagiați, care au susținut examenul de admitere la Institutul Național al Magistraturii anterior anului 2020, pentru a se putea susține că ar fi existat vreo urgență de reglementare cu privire la aceștia. În consecință, cei care au susținut admiterea la Institutul Național al Magistraturii anterior anului 2020 se vor supune reglementărilor în vigoare la acea dată, inclusiv în privința promovării examenului de capacitate. De aceea, reglementările adoptate vizează numai generația care susține admiterea la Institutul Național al Magistraturii în anul 2020, generație care, sub aspectul unui orizont temporal aproximativ, va absolvi în anul 2022 (sau chiar 2023) și va susține examenul de capacitate în anul 2023 (sau chiar 2024).

79. Prin urmare, Curtea constată că nu există o urgență nici în promovarea unei măsuri de aplicare în continuare și pe anul 2020 a prevederilor art.1-12 și 16 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.7/2019 și nici în prorogarea aplicării Legii nr.242/2018. În timpul rămas până la admiterea la Institutul Național al Magistraturii în anul 2020, Guvernul se putea preocupa de organizarea executării Legii nr.242/2018, și nu de amânarea aplicării acesteia.

80. De asemenea, în analiza sa, Curtea reține și Decizia nr.188 din 2 martie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.237 din 14 aprilie 2010, prin care a statuat cu privire la adoptarea unei ordonanțe de urgență că „reglementarea urgentă a situației rezultate în condițiile de criză economică nu putea fi făcută în mod rapid și rezonabil nici prin angajarea răspunderii Guvernului în fața Camerei Deputaților și a Senatului asupra unui proiect de lege și nici prin adoptarea unui proiect de lege cu procedura de urgență”, ceea ce denotă faptul că intensitatea urgenței – în vederea folosirii procedurii angajării răspunderii Guvernului – vizează o abatere de la obișnuit, fără ca situația generatoare a acesteia să poată fi calificată, în mod automat, ca fiind una extraordinară [a se vedea și par.64 al prezentei decizii].

81. Or, raportat la coordonatele cauzei de față, Curtea constată că dispozițiile Legii nr.242/2018 referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiați nu au putut fi puse în aplicare conform prevederilor acesteia, ci, apreciindu-se de către Guvern că exista o situație extraordinară, aplicarea lor a fost prorogată printr-o ordonanță de urgență, și anume Ordonanța de urgență a Guvernului nr.7/2019, intrată în vigoare la 20 februarie 2019. Legea analizată prelungește aplicarea ordonanței de urgență antereferite, semn că spectrul aplicării Legii nr.242/2018 nu este atât de actual/ iminent, astfel că la nivelul lunii decembrie 2019, deși dificultățile de punere în aplicare a acesteia subzistă, ele nu mai întrunesc elementele constitutive ale situației extraordinare și, astfel, poate fi folosit un instrument legislativ diferit care nu denotă aceeași abatere de la normal. Însă, în cauză, la data angajării răspunderii Guvernului, urgența nu este dată de necesitatea prelungirii în timp a unui act normativ el însuși cu aplicare limitată în timp [Ordonanța de urgență a Guvernului nr.7/2019], ci de necesitatea aplicării Legii nr.242/2018, respectiv de surmontare a dificultăților administrative întâmpinate. Curtea observă că, de regulă, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii a aprobat organizarea concursului de admitere la Institutul Național al Magistraturii în cursul lunilor iunie/ iulie sau septembrie ale anilor în curs [a se vedea Hotărârea nr.768/28 iunie 2016, pentru concursul ce se desfășura în perioada 5 iulie-27 octombrie 2016, Hotărârea nr.748/4 iulie 2017, pentru concursul care s-a desfășurat în perioada 4 iulie-26 octombrie 2017, Hotărârea nr.746/4 iulie 2018,

pentru concursul care s-a desfășurat în perioada 10 iulie-30 octombrie 2018, sau Hotărârea nr.118/17 septembrie 2019, pentru concursul care s-a desfășurat în perioada 17 septembrie 2019 – 28 februarie 2020]. Prin urmare, din decembrie 2019, momentul angajării răspunderii Guvernului, și până la adoptarea hotărârii Plenul Consiliului Superior al Magistraturii de aprobare a organizării concursului de admitere la Institutul Național al Magistraturii [iunie/ iulie/ septembrie] există un interval de timp de circa 6-9 luni. Mai mult, concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii pentru anul 2019 se află încă în desfășurare, astfel că prelungirea, prin legea criticată, a unei soluții temporare aplicabile anului 2019 și pentru anul 2020 s-a realizat mult prea devreme, ceea ce denotă că nu s-a luat în considerare, în mod real, aplicarea Legii nr.242/2018 cu privire la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiați.

82. Totodată, nu se poate susține că legea criticată a fost adoptată din timp pentru a se asigura posibilitatea autorităților publice să întreprindă măsurile necesare punerii sale în aplicare, pentru că această lege nu aduce elemente novatoare față de situația existentă în anul 2019, ci menține *statut quo*-ul acesteia, astfel că nu generează provocări majore în vederea implementării sale.

83. În fine, aspectele bugetare invocate, precum și lipsa infrastructurii necesare punerii în aplicare a Legii nr.303/2004, astfel cum a fost modificată prin Legea nr.242/2018, reprezintă mai degrabă aspecte de oportunitate, întrucât cheltuielile generate de aplicarea Legii nr.242/2018 vizau un nou an bugetar, și nu anul în curs, erau previzibile, având în vedere că Legea nr.242/2018 a intrat în vigoare la 18 octombrie 2018; mai mult, chiar dacă aceste sume nu ar fi cuprinse în proiectul de buget, potrivit legii, în cursul anului bugetar, în speță, anul bugetar 2020, pot fi operate rectificări bugetare corespunzătoare.

84. În aceste condiții, Curtea constată că recurgerea la procedura angajării răspunderii Guvernului pentru o situație ce vizează un orizont temporal atât de îndepărtat relevă lipsa urgenței măsurii adoptate.

85. Curtea observă că, în forma inițială a proiectului de lege pe care Guvernul l-a depus la Parlament în vederea angajării răspunderii la data de 11 decembrie 2019, două dintre cele trei măsuri cuprinse în proiectul de lege reclamau un grad mare de urgență, având în vedere că acestea vizau prorogarea unor măsuri care urmau a se aplica de la 1 ianuarie 2020 [compunerea completurilor de apel într-un format de 3 judecători și pensiile de serviciu condiționate de un stagiul de 20 de ani vechime]. În schimb, cea de-a treia măsură, și anume cea criticată, vizează continuarea aplicării unor măsuri cu caracter temporar dispuse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.7/2019 și, implicit, prorogarea aplicării unor măsuri cadru reglementate prin Legea nr.242/2018, în condițiile în care, până la aplicarea acestora din urmă, autoritatea executivă și cea judecătorească dispuneau de suficient timp pentru a dispune măsurile ce se impun în vederea aplicării Legii nr.242/2018. Or, din moment ce nu au fost realizați pași efectivi în sensul punerii în aplicare a Legii nr.242/2018 și s-a apelat direct la această măsură înseamnă că urgența a fost doar proclamată, fără ca aceasta să existe în mod concret.

86. Se mai reține că, în punctul său de vedere, Guvernul apreciază că structura politică a Parlamentului nu permitea adoptarea proiectului de lege în procedura uzuală sau de urgență. O asemenea susținere nu poate fi luată în considerare, întrucât ea a fost utilizată în jurisprudența Curții Constituționale atunci când Guvernul și-a angajat răspunderea pe legi având un conținut normativ complex/ reformativ/ codificator, și nu în situația simplor prorogări de aplicare a unor dispoziții de lege, legea având, de altfel, un singur articol.

87. Din cele de mai sus, rezultă că decizia Guvernului de a-și angaja răspunderea nu reflectă o urgență de a reglementa într-un domeniu dat, nu reprezintă o măsură luată în extremis, ci mai degrabă asumarea unei opțiuni cu caracter de oportunitate, de prelungire în timp a unor măsuri temporare dispuse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.7/2019 și de înlăturare de la aplicare a prevederilor Legii nr.242/2018. Totodată, rezultă că nu se impunea adoptarea unei asemenea măsuri cu maximă celeritate, eventual putând fi adoptată numai în condițiile în care „provocările majore” generate de Legea nr.242/2018 nu puteau fi depășite.

88. Cu privire la importanța domeniului reglementat, se constată că, de principiu, domeniul justiției este unul în care Guvernul își poate angaja răspunderea [a se vedea, spre exemplu, Decizia nr.375 din 6 iulie 2005].

89. Totodată, cu privire la criteriul aplicării imediate a legii în cauză, Curtea reține că aceasta, deși intră în vigoare în condițiile art.78 din Constituție [la 3 zile de la publicare], nu se aplică imediat, ci, astfel cum s-a arătat, după un interval temporal de aproximativ 6-9 luni.

90. Având în vedere cele expuse, Curtea constată că legea criticată încalcă art.114 din Constituție și, în mod implicit, art.61 alin.(1) din Constituție, prin limitarea excesivă a rolului Parlamentului.

Rezultă, astfel, și o încălcare a principiului constituțional al echilibrului puterilor [art. 1 alin.(4) din Constituție] din moment ce una dintre puterile statului, cea executivă, și-a arogat un rol preeminent în activitatea de legiferare, folosind excesiv o procedură de legiferare, care, prin natura, sa este una de excepție.

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

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată și constată că Legea privind unele măsuri aplicabile în anul 2020 referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiați este neconstituțională.

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 29 ianuarie 2020.

WWW.JURI.RO