



R O M Ȃ N I A
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
SECȚII UNITE

HOTĂRÂREA nr. 4
Ședința din 29 iunie 2023

Sub președinția doamnei judecător Corina-Alina Corbu, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție,

Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite, în conformitate cu dispozițiile art. 27 lit. b) din Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară, s-a întrunit pentru sesizarea Curții Constituționale în vederea exercitării controlului de constituționalitate, înainte de promulgare, asupra *Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu și a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal* (PL-x nr. 244/2023).

Sesizarea este legitimată constituțional de dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și de prevederile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd dreptul Înaltei Curți de Casație și Justiție de a sesiza Curtea Constituțională pentru controlul constituționalității legilor înainte de promulgare.

Din totalul de 98 de judecători în funcție, au fost prezenți 87 de judecători.

În urma dezbaterilor, deliberând, Secțiile Unite au hotărât să fie sesizată Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu și a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal (PLx nr. 244/2023), dispozițiile sale contravenind prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (3), (4) și (5), art. 15 alin. (2), art. 16 alin. (1), art. 44, art.53, art. 75 alin. (1), art. 124 alin. (3), art. 131, art. 132 alin. (1) și art. 147 alin. (4) din Constituție, pentru următoarele considerente:

Motive de neconstituționalitate extrinsecă:

I. **Caracterul eterogen al legii. Nesocotirea principiului unicității reglementării. Încălcarea art. 1 alin. (5) privind principiul legalității coroborat cu art. 147 alin. (4) din Constituția României referitor la caracterul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale**

În considerentul 113 din Decizia nr. 153 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 387 din 13 mai 2020, Curtea Constituțională a concluzionat, într-un demers legislativ care urmărea abrogarea pensiilor de serviciu stabilite prin legi speciale, că *„Legea criticată are un caracter profund eterogen, vizând statute profesionale diferite, precum și funcții de demnitate publică, tratate împreună din perspectiva pretinsului deziderat de eliminare a «pensiilor speciale», fără a se respecta, în consecință, exigențele impuse atât din punctul de vedere al formei specifice fiecărui domeniu de reglementare, cât și al fondului reglementărilor”*.

În aprecierea caracterului eterogen al unei legi trebuie avute în vedere criteriile stabilite cu valoare de principiu de către instanța de contencios constituțional prin Decizia nr. 61 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 482 din 5 iunie 2020, considerentele 75-76, prin care s-a reținut că: *„(...) actul normativ analizat nu are un obiect de reglementare clar, unic și bine definit pentru că acesta nu modifică un singur act normativ, ci modifică mai multe dispoziții din diverse acte normative, eterogene ca obiect de reglementare. Chiar dacă cele mai multe modificări din cuprinsul legii analizate au vizat Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018, se poate constata că celelalte modificări și completări operate în corpul legii nu sunt conexe și indispensabile acesteia, ci ele se alătură, ca modificări și completări ale diverselor acte normative vizate, modificărilor și completărilor aduse ordonanței de urgență antereferte, astfel că scopul actului normativ analizat nu este unic, ci multiplu subsumat fiecărui domeniu reglementat. (...). Astfel, Curtea ajunge la concluzia că modificările și completările operate prin legea criticată nu permit nici stabilirea obiectului său unic de reglementare și, implicit, nici determinarea relației de conexitate cu celelalte materii normate. Astfel, legea nu are un singur domeniu de reglementare, ci mai multe, fiecare domeniu păstrându-și individualitatea. Or, o lege nu poate viza decât un singur domeniu de reglementare, precum și domenii aflate în conexitate directă cu acesta. (...)”*

Or, *„Modificarea și completarea unui număr atât de însemnat de acte normative nu pot fi realizate pe calea unei singure legi, lege care nu reprezintă nici măcar o încercare de codificare în materie, ci una care exprimă diferite opțiuni legislative în domenii eterogene în sine. Este adevărat că, potrivit art. 74 din Constituție, deputații, senatorii și Guvernul pot prezenta, după caz, propuneri și proiecte de legi organice și ordinare, indiferent de domeniul avut în vedere, însă este de la sine înțeles că propunerea/proiectul de lege trebuie să vizeze relații sociale omogene. În caz contrar, s-ar ajunge la situația inadmisibilă ca printr-o/printr-un propunere/proiect de lege să se reglementeze relații sociale variate cu sau fără legătură între ele, iar legea astfel adoptată să nu reflecte unitate normativă și un scop unic.”*

Dintr-o altă perspectivă, Curtea Constituțională a statuat că inițiativa legislativă trebuie să vizeze relații sociale omogene, pe care să le reglementeze în mod unitar. În caz contrar, s-ar ajunge la situația inadmisibilă ca printr-o lege să se reglementeze relații sociale variate, fără legătură între ele și fără ca actul normativ astfel adoptat să reflecte o unitate normativă și un scop unic.

Examinarea Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu și a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal (PL-x nr. 244/2023) din perspectiva jurisprudenței Curții Constituționale conduce la concluzia că au fost încălcate dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție referitoare la principiul legalității, în componenta privind calitatea legii, coroborate cu cele ale art. 147 alin. (2) din Legea fundamentală.

Astfel, legea analizată reglementează printr-un singur act normativ, sub pretextul unei reforme legislative, modificări de substanță asupra regimului juridic al pensiilor de serviciu stabilite prin 7 legi diferite, individuale, referitoare la statutul categoriilor profesionale vizate prin prezentul demers normativ, precum și modificarea regimului de impozitare a venitului din pensie, prevăzut de Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal.

Intervențiile legislative vizează statute diferite, cum sunt cel al judecătorilor și procurorilor, personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea, precum și cel care funcționează în Institutul Național de Expertize Criminalistice, al auditorilor publici externi din cadrul Curții de Conturi, al membrilor Corpului Diplomatic și Consular, personalului aeronautic civil, funcționarului public parlamentar, militarilor, precum și modificarea regulilor fiscale cuprinse în Legea nr. 227/2015, ceea ce duce la concluzia că legea analizată nu are un obiect unic de reglementare, ci mai

multe, iar fiecare domeniu asupra căruia s-au efectuat modificările legislative își păstrează individualitatea, neexistând vreo legătură de conexitate între acestea.

Or, modificarea și completarea unui număr însemnat de acte normative ce reglementează statute profesionale diferite, precum și a regulilor de impozitare a veniturilor din pensii prevăzute de legislația fiscală, prin intermediul unui singur act normativ, care nu are pretenția de a codifica regimul juridic al pensiilor de serviciu, este incompatibilă cu principiile legalității și al statului de drept, prevăzute de art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, precum și cu deciziile obligatorii ale Curții Constituționale, potrivit dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție, în condițiile în care puterea obligatorie este atașată atât dispozitivului, cât și considerentelor și care se impun cu aceeași forță tuturor subiectelor de drept.

II. Încălcarea prevederilor art. 75 alin. (1) cu referire la art. 73 alin. (3) lit. 1) din Constituție. Nerespectarea ordinii de sesizare a celor două Camere ale Parlamentului

Lipsa unității normative din legea criticată a condus și la vicierea procedurii legislative, în privința regulilor care stabilesc ordinea de sesizare a celor două Camere ale Parlamentului. Astfel, deși art. 75 alin. (1) din Constituție indică, pe categorii de legi, ordinea sesizării celor două Camere ale Parlamentului, prin legea criticată - care reunește atât norme care aparțin categoriei pentru care Camera decizională este Camera Deputaților, cât și norme care aparțin categoriei de legi organice pentru care Camera decizională este Senatul - s-a derogat nepermis de la dispozițiile constituționale care stabilesc criteriile de partajare a competențelor celor două Camere și care impun respectarea ordinii de sesizare în funcție de obiectul de reglementare și de caracterul fiecăruia dintre actele normative vizate, lege organică, respectiv ordinară.

Faptul că legea a fost retrimisă Senatului, pentru ca acesta să dezbată și să se pronunțe în procedură de urgență asupra textelor nou introduse și adoptate de plenul Camerei Deputaților nu este de natură să acopere acest viciu de constituționalitate, reîvestirea Senatului având, în cauză, rolul de a înlătura problemele legate de respectarea principiului bicameralismului, dar nefiind de natură să-i ofere acestuia și rol de Cameră decizională. O interpretare contrară ar presupune acceptarea uneia din următoarele două concluzii: fie cea potrivit căreia pentru aceeași lege au fost deopotrivă Camere decizionale și Camera Deputaților și Senatul - concluzie însă imposibil de tras în raport cu regulile constituționale - fie cea potrivit căreia, pentru această lege, a devenit Cameră decizională Senatul - concluzie care, de asemenea, nu poate fi acceptată, întrucât se situează în afara

oricărui temei din Constituție sau din Regulamentele celor două Camere. [În plus, se impune precizarea că, oricum, acceptarea acestei ultime concluzii nu ar asigura acoperirea viciului de constituționalitate care s-ar naște, de această dată, în privința acelor norme din conținutul legii pentru care, potrivit art. 75 alin. (1) din Constituție, Camera decizională trebuie să fie Camera Deputaților].

Este, așadar, evident că, pentru legea în discuție, Camera Decizională a fost Camera Deputaților. De altfel, din adresa președintelui Camerei Deputaților nr. PLx244/2023 din 26 iunie 2023, prin care inițiativa legislativă este transmisă la cealaltă Cameră spre dezbateră (înregistrată la Biroul permanent al Senatului sub nr. 4 din 27.06.2023) rezultă că scopul trimiterii este legat exclusiv de respectarea principiului bicameralismului, *„întrucât Camera deputaților, în calitate de Cameră decizională, a adoptat prevederi care produc cumulativ existența unor deosebiri majore de conținut juridic și existența unei configurații deosebite, semnificativ diferite, între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, încălcând cele două criterii esențiale cumulative stabilite prin Decizia Curții Constituționale nr. 1/2012” (...).*

Or, proiectele de lege privind statutul judecătorilor și procurorilor, cel al personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea, precum și a celui care funcționează în Institutul Național de Expertize Criminalistice, adoptate prin lege organică, se supun spre dezbateră și adoptare Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată, Senatul fiind cameră decizională, așa cum rezultă din interpretarea coroborată a dispozițiilor art. 75 alin. (1) cu referire la art.73 alin. (3) lit. 1) din Constituție.

În acest sens, Curtea Constituțională a reținut prin Decizia nr. 153/2020 faptul că *„reglementarea drepturilor magistraților, între care și dreptul la pensie, privește statutul profesiilor respective, subsumat garanțiilor de independență a justiției, precum și, cât privește procurorii, rolului constituțional al Ministerului Public. În acest sens, Curtea Constituțională a reținut, referitor la conținutul normativ al art. 125 alin. (2) din Constituție - Statutul judecătorilor, că se subsumează celui al art. 73 alin. (3) lit. 1) din Constituție, acest din urmă text constituțional cuprinzând toată sfera de relații sociale privitoare la justiție, respectiv organizare, funcționare, statut. (...) Or, nu este de conceput ca unele elemente ce țin de statutul judecătorilor să fie reglementate printr-o lege organică adoptată de Senat în calitate de Cameră decizională, iar altele de Camera Deputaților în calitate de Cameră decizională.”*

Raționamentul avut în vedere de instanța de contencios constituțional este aplicabil *mutatis mutandis*, din perspectiva dispozițiilor din legea fundamentală

incidente, și statutului personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea, precum și celui care funcționează în Institutul Național de Expertize Criminalistice.

În consecință, procedura parlamentară de adoptare a legii a fost derulată cu încălcarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) cu referire la art. 73 alin. (3) lit. 1) din Constituție în ceea ce privește ordinea de sesizare a celor două Camere ale Parlamentului, referitor la soluțiile legislative propuse cu privire la statutul judecătorilor și procurorilor, cu privire la statutul personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea precum și cel care funcționează în Institutul Național de Expertize Criminalistice, precum și cu privire la statutul cadrelor militare, ceea ce reprezintă un viciu de constituționalitate extrinsec care se răsfrânge asupra legii, în ansamblul său.

III. Încălcarea art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție sub aspectul clarității și previzibilității normei juridice, precum și prin raportare la normele de tehnică legislativă

Claritatea și previzibilitatea legii

Potrivit art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”, iar, potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege, „actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie”. Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, Curtea Constituțională a stabilit că prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară (a se vedea Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012).

În același sens, Curtea Constituțională a constatat, de principiu, că orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient

de precis și clar pentru a putea fi aplicat (a se vedea în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010 sau Decizia nr. 26/2012, antereferită). Curtea a constatat, de asemenea, prin Decizia nr. 454 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 836 din 1 octombrie 2018, paragraful 68, că art. 1 alin. (5) din Constituție consacră securitatea juridică a persoanei, concept care se definește ca un complex de garanții de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea cărora legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și libertăților fundamentale.

Totodată, în legătură cu claritatea și previzibilitatea normei, Curtea Constituțională a constatat că „reglementarea adoptată cu nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice” (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 214 din 9 aprilie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 435 din 3 iunie 2019).

De asemenea, Curtea a mai stabilit că o normă juridică trebuie să reglementeze în mod unitar, uniform, să stabilească cerințe minimale aplicabile tuturor destinatarilor săi și să nu permită arbitrarul sau abuzul (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015 sau Decizia nr. 588 din 21 septembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 835 din 20 octombrie 2017, paragraful 25). În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea, pentru a satisface cerința de previzibilitate, trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 52 și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României, paragraful 66).

Având în vedere considerentele de principiu dezvoltate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Curtea Constituțională pune, în mod esențial, accentul pe respectarea exigențelor de calitate a legislației interne, legislație care, pentru a fi compatibilă cu principiul preeminenței dreptului, trebuie să îndeplinească cerințele de accesibilitate (reglementarea să aibă caracter

de normă primară), claritate (normele trebuie să aibă o redactare fluentă și inteligibilă, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce, într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie), precizie și previzibilitate (lex certa, norma trebuie să fie redactată clar și precis, astfel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita și să fie capabilă să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat).

Sub acest aspect, în proiect se poate observa o **terminologie neunitară**, folosindu-se sintagme precum: „media indemnizațiilor de încadrare brute lunare” [Art. I pct. 1 cu referire la art. 211 alin. (1) din Legea nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor], „valoarea veniturilor cuvenite” [art. III alin. (2) final] sau „media veniturilor nete aferente bazei de calcul” [Art. I pct. 4 cu referire la art. 211 alin. (3) și (4)].

Situația este cu atât mai neclară cu cât actualizarea prevăzută la art. III alin. (2) se face la „valoarea veniturilor cuvenite”, fără a se înțelege ce anume semnifică aceste „venituri cuvenite” și dacă au altă semnificație decât „indemnizațiile de încadrare brute lunare și sporurile”, sintagmă folosită în chiar același alineat.

Atunci când proiectul stabilește o **limită maximă a cuantumului pensiei** (art. XV) se folosesc sintagme precum „cuantumul net al pensiei” sau „media venitului net”, sugerând că ar fi vorba (deși nu se definește) de pensia obținută în urma aplicării impozitului sau a altor contribuții obligatorii. Or, acesta este un element variabil, cuantumul net al pensiei se poate modifica în funcție de impozitul aplicat. Dacă este vorba doar de „pensia netă” de la data pensionării, se menționează că aceasta nu poate fi mai mare decât media „venitului net corespunzător venitului brut care a constituit baza de calcul a pensiei de serviciu”, deși baza de calcul este reprezentată de media indemnizațiilor de încadrare **brute** lunare și a sporurilor cu caracter permanent.

Or, termenul de referință care să stabilească limita cuantumului pensiei trebuie să fie unul clar și concret, cu atât mai mult cu cât această limită se va aplica și pensiilor în plată. În plus, sporurile cu caracter permanent sunt greu de identificat, nefiind definite în vreun act normativ, astfel că vor exista interpretări contradictorii în acest caz, inclusiv litigii.

În plus, la textul introdus prin Art. I pct. 2 drept alineatul (1¹) al articolului 211 din Legea nr. 303/2022, se constată o necorelare cu Art. I pct. 1 referitor la alin. (1) al aceluiași articol 211 din Legea nr. 303/2022, avându-se în vedere că

se utilizează o terminologie neunitară, contrar normelor de tehnică legislativă prevăzute de art. 61 alin. (2) din Legea nr. 24/2000: „dintr-un număr de luni consecutive conform eşalonării”, respectiv „din ultimele luni consecutive de activitate, stabilite conform eşalonării”.

În ceea ce priveşte textul introdus prin Art. I pct. 2 drept alineatul (1²) al articolului 211 din Legea nr. 303/2022, se poate observa că acesta nu permite identificarea cu claritate a datei „acordării pensiei de serviciu”, în condiţiile în care alineatele anterioare fac referire la posibilitatea acordată personalului indicat la acel alineat de a se pensiona. În plus, nu se poate stabili care este „perioada de raportare prevăzută la alin. (1)”, în condiţiile în care alineatul (1) nu conţine nicio referire la o „perioadă de raportare”. Dimpotrivă, acest alineat face trimitere la trei tipuri de termene de referinţă:

- termenul de 25 de ani de vechime în funcţiile expres menţionate;
- termene la care se face trimitere prin intermediul anexei 4 (şi care are, la rândul ei, în vedere trei termene - privind vârsta minimă de pensionare, vechimea minimă în funcţie şi vechimea maximă asimilată);
- termene la care se face trimitere prin intermediul anexei 3 - numărul de luni care constituie baza de calcul.

Prin urmare, nu se poate determina care este perioada de raportare la care se face referire în text, aspect de natură să afecteze principiul securităţii raporturilor juridice consacrat de art. 1 alin. (5) din legea fundamentală.

În ceea ce priveşte caracterul imprevizibil şi impredictibil al legii, se impune a fi remarcat şi faptul că aceasta modifică substanţial, sub aspectul dreptului la pensie (condiţii şi criterii de pensionare ori modalitatea de stabilire a cuantumului), statutele unor categorii profesionale, precum cel al judecătorilor şi procurorilor, personalului auxiliar de specialitate al instanţelor judecătoreşti şi al parchetelor de pe lângă acestea, precum şi cel care funcţionează în Institutul Naţional de Expertize Criminalistice, auditorilor publici externi din cadrul Curţii de Conturi, membrilor Corpului Diplomatic şi Consular, personalului aeronautic civil, funcţionarului public parlamentar şi al militarilor.

În concret, sub dezideratul alinierii pensiilor de serviciu stabilite prin legi speciale la principiul contributivităţii, pentru asigurarea sustenabilităţii sistemului de pensii, se majorează intempestiv atât condiţia de vechime în funcţie/în specialitate, cât şi vârsta de pensionare a diferitelor categorii profesionale (fie la nivelul de 60 de ani, fie la cel prevăzut în sistemul public de pensii), corelativ cu diminuarea cuantumului pensiei de serviciu ce urmează a se stabili în favoarea

acestora, fără a se stabili norme tranzitorii reale și efective de aplicare etapizată a noilor condiții și criterii de acordare a pensiei de serviciu.

Or, aceste intervenții normative încalcă principiul securității raporturilor juridice, în componenta privind previzibilitatea reglementării, instituit de art. 1 alin. (5) raportat la art. 53 din Constituție, cu privire la proporționalitatea măsurilor astfel reglementate pentru că, pe de o parte, majorează intempestiv fie vechimea în funcție/în specialitate, precum și vârsta necesară pentru acordarea pensiei de serviciu, iar, pe de altă parte, eșalonarea sau etapizarea acestor condiții, în funcție de fiecare categorie profesională, nu este efectivă.

Astfel, în ce privește categoria profesională a magistraților, auditorilor publici externi din cadrul Curții de Conturi sau corpului diplomatic și consular, beneficiarii care nu îndeplinesc condițiile de vechime în funcție/în specialitate la momentul intrării în vigoare a legii sau la un moment apropiat acestuia, nu le vor îndeplini decât la sfârșitul perioadei pentru care se prevede măsura etapizării. Aceste considerente sunt aplicabile și categoriilor profesionale cu privire la care s-a prevăzut etapizarea vechimii maxime asimilate luate în calcul la stabilirea pensiei de serviciu.

Or, atunci când legiuitorul a dorit să realizeze o reformă a sistemului public de pensii, prin majorarea vârstei de pensionare și a stagiului de cotizare, această măsură s-a realizat cu asigurarea unei etapizări efective și graduale, pe o perioadă mai îndelungată de timp, prin creșterea treptată a condițiilor enunțate, astfel încât impactul asupra beneficiarilor să fie minim. Astfel, prin Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, majorarea vârstei de pensionare de la 57 de ani la 63 de ani pentru femei a fost etapizată pe o perioadă de 20 de ani, iar cea de la 62 de ani la 65 de ani pentru bărbați s-a realizat pe o perioadă de 15 ani.

Fundamentarea actului normativ

Apoi, în strânsă legătură cu previzibilitatea legii, Curtea Constituțională a așezat cerința fundamentării actului normativ. În acest sens, prin considerentele cuprinse în paragrafele 86 și 87 ale Deciziei nr. 153/2020 (antereferită), Curtea a reamintit că, în jurisprudența sa, „a reținut că lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative și caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare contravin exigențelor de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție.” A mai arătat Curtea și că „fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale (...), întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale

principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului, iar rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare. Astfel fiind, Curtea reține că lipsa motivării soluțiilor legislative este de natură să aducă atingere și dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății”.

Totodată, în Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019, Curtea Constituțională a subliniat necesitatea fundamentării temeinice a inițiativelor legislative și faptul că acest aspect reprezintă o exigență impusă de prevederile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate corespund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale.

Astfel, în virtutea exigenței constituționale a calității și a previzibilității legii, legiuitorului îi revine sarcina ca, anterior procesului de elaborare și adoptare a reglementării criticate, să realizeze activitatea de documentare expres prevăzută de art. 20 din Legea nr. 24/2000. Realizarea efectivă a unei asemenea activități de documentare anterioare elaborării unei reglementări atât de complexe ar fi fost de natură să permită o revizuire documentată a legislației în materie.

Or, în Expunerea de motive, soluțiile referitoare la pensiile de serviciu sunt motivate doar parțial.

Nici lucrările parlamentare nu oferă vreo informație cu privire la motivul pentru care s-a optat, de exemplu, pentru modificarea intempestivă a condițiilor necesare pentru recunoașterea dreptului la pensia de serviciu a magistraților - în sensul eliminării recunoașterii vechimii în funcție a perioadelor anterior asimilate acestei vechimi, precum și a introducerii condiției privind vârsta standard de pensionare (eșalonarea prevăzută în anexa 4 atât în privința vechimii maxime asimilate luate în calcul, cât și în privința vârstei minime la data pensionării nefiind una reală, capabilă să înlăture caracterul intempestiv al modificării legislative) - dar nici pentru modificările operate în privința celorlalte categorii de pensii vizate, Guvernul, ca inițiator al proiectului actului normativ aflat în discuție neidentificând, în concret, efectele economice, speciale, legislative și bugetare produse de reglementările propuse și nerealizând o evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale.

Din redactarea Expunerii de motive a proiectului legii nu rezultă dacă elaborarea acestui proiect a fost precedată, dată fiind importanța și implicațiile acestuia, de o activitate de documentare și analiză științifică, pentru cunoașterea

temeinică a realităților economico-sociale reglementate, concretizată în prezentarea rezultatelor unor studii de cercetare și includerea unor trimiteri la sursele de informații suplimentare relevante pentru dezbaterile proiectului.

Expunerea de motive a proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul pensiilor de serviciu se rezumă la a preciza că adoptarea acestei reglementări este necesară în considerarea măsurilor aferente jalonului 215 din PNRR, potrivit căruia până la sfârșitul trimestrului IV/2022 trebuie întreprinse demersurile necesare pentru intrarea în vigoare a cadrului legislativ privind reducerea cheltuielilor cu pensiile publice, în cadrul componentei extinse făcându-se referire la o serie de categorii de indemnizații/pensii reglementate prin acte normative cu caracter special aplicabile pentru 6 categorii profesionale: corpul diplomatic și consular, funcționarii publici parlamentari, personalul aeronautic civil navigator profesionist din aviația civilă, judecătorii și procurorii, personalul auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor, personalul Curții de Conturi.

Secțiunea a 4-a din Expunerea de motive nu conține nicio informație cu privire la impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani) și nici cu privire la veniturile și cheltuielile rezultate din aplicarea previzibilă a soluțiilor legislative preconizate.

Practic, Guvernul nu a furnizat nicio informație în privința potențialelor efecte pozitive ale reglementării propuse și nicio previziune bugetară din perspectiva influențării în plus sau, după caz, în minus, a cheltuielilor bugetare pe care le implică plata pensiilor de serviciu vizate de modificările legislative pe care le-a inițiat.

Acestor aspecte li se adaugă și cele indicate în Avizul nr. 1481 din 28.12.2022 al Consiliului Legislativ care subliniază caracterul profund lacunar al Expunerii de motive și încălcarea normelor de tehnică legislativă prevăzute de art. 20 alin. (1) și (3) din Legea nr. 24/2000, întrucât nu au fost avute în vedere aspecte precum: speranța de viață a românilor, lipsa de personal specializat la instanțe și parchete, volumul de muncă al unui magistrat, numărul persoanelor din sistem care au fost admise în magistratură cu recunoașterea vechimii din alte profesii, numărul persoanelor care au vocație de a se pensiona înainte de intrarea în vigoare a legii, previzionarea modului în care va fi afectată administrarea justiției în urma pensionărilor masive sau părăsirii sistemului de către persoane cu experiență dobândită în alte profesii, care nu mai au niciun interes de a rămâne

în magistratură, dată fiind mica probabilitate de a realiza o vechime de 25 de ani în magistratură, anterior unei vârste rezonabile și solicitarea neuropsihică la care sunt supuși magistrații.

Așadar, modificările legislative au fost adoptate fără o analiză reală și serioasă a impactului acestora asupra funcționării în condiții optime a sistemului judiciar, la un nivel care să asigure condiționalitățile rezultate din integrarea României în Uniunea Europeană raportat la gradul de ocupare a statelor de funcții de la instanțe și parchete, în continuă scădere, la volumul de activitate, precum și la perspectivele previzibile de remediere a deficitului de personal și fără a se motiva, în concret, impactul financiar asupra bugetului general consolidat și asupra bugetului asigurărilor sociale.

Lipsa avizului Consiliului Superior al Magistraturii

Nesolicitarea avizului Consiliului Superior al Magistraturii reprezintă o încălcare a art. 1 alin. (5) raportat la art. 133 alin. (1) din Constituția României, republicată, ceea ce constituie, în mod implicit, o încălcare a art. 1 alin. (3) privind statul de drept.

Astfel, prima critică de neconstituționalitate (extrinsecă) vizează faptul că Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu și a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal a fost adoptată de Parlamentul României fără solicitarea unui nou aviz din partea Consiliului Superior al Magistraturii, în condițiile în care prin forma adoptată s-a modificat substanțial conținutul actului normativ, din perspectiva reglementării dreptului la pensia de serviciu a judecătorilor și procurorilor.

Din această perspectivă, este adevărat faptul că prin Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 187 din 22.12.2022 a fost avizat favorabil, cu observații, proiectul de Lege privind modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu, transmis Consiliului de Ministerul Muncii și Solidarității Sociale.

Însă, forma finală a legii adoptate de Parlament este fundamental diferită față de forma proiectului de lege supus inițial avizului Consiliului Superior al Magistraturii. Practic, legea adoptată de Parlament este complet străină de forma supusă avizului Consiliului Superior al Magistraturii, afectând substanțial statutul judecătorilor și procurorilor, motiv pentru care solicitarea unui nou aviz al Consiliului se impunea cu necesitate.

Caracterul semnificativ diferit al formei finale a legii adoptate de Parlament este ilustrat edificator și prin Raportul comun asupra proiectului de lege adoptat de Comisia pentru buget, finanțe și bănci și Comisia pentru muncă și protecție

socială ale Camerei Deputaților, în care s-a reținut că „*amendamentele admise în timpul dezbaterilor generează deosebiri majore de conținut juridic și existența unei configurații deosebite, semnificativ diferite, a proiectului de Lege față de forma adoptată de Senat (...). Astfel, în conformitate cu prevederile art. 116 alin.(4) din Regulamentul Camerei Deputaților, republicat, cu modificările și completările ulterioare, Legea se întoarce la Senat pentru a fi dezbătută în procedură de urgență.*”

Potrivit art. 39 alin. (3) din Legea nr. 305/2022 privind Consiliul Superior al Magistraturii, „*Plenul Consiliului Superior al Magistraturii avizează proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești*”.

În jurisprudența sa, Curtea a circumscris sfera de cuprindere a sintagmei „*acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești*” în funcție de care se poate determina obligația legală și constituțională a autorităților competente de a solicita avizul Consiliului Superior al Magistraturii. În considerentele Deciziei nr. 901/2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 21.07.2009, Curtea a reținut că sintagma se referă „numai la actele normative care privesc în mod direct organizarea și funcționarea autorității judecătorești, precum modul de funcționare al instanțelor, cariera magistraților, drepturile și obligațiile acestora etc., pentru a nu se ajunge la denaturarea rolului Consiliului Superior al Magistraturii”. Prin Decizia nr. 3/2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 71 din 29.01.2014, Curtea a constatat că proiectele de legi care implică un aviz al Consiliului Superior al Magistraturii sunt actele normative privind statutul judecătorilor și procurorilor (care cuprind dispoziții referitoare la drepturile și îndatoririle judecătorilor și procurorilor, incompatibilități și interdicții, numirea, promovarea, suspendarea și încetarea funcției de judecător sau procuror, delegarea, detașarea și transferul judecătorilor și procurorilor, răspunderea acestora etc.), reglementat în prezent prin Legea nr. 303/2022, organizarea judiciară (instanțele judecătorești - organizare/competențe/conducere, Ministerul Public - organizare/competențe/conducere, organizarea și funcționarea Institutului Național al Magistraturii, compartimentele auxiliare de specialitate din cadrul instanțelor și al parchetelor, bugetele instanțelor și parchetelor etc.), reglementată în prezent prin Legea nr. 304/2022, precum și actele normative privind organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, cu sediul materiei în Legea nr. 305/2022 (a se vedea și Decizia nr. 63 din 8 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.145 din 27 februarie 2017, par.104).

Așadar, este fără îndoială faptul că un act normativ care modifică statutul magistraților, în componenta referitoare la independența justiției din perspectiva dreptului judecătorilor și procurorilor la pensia de serviciu, face parte din categoria celor pentru care solicitarea avizului Consiliului Superior al Magistraturii este obligatorie.

Nesolicitarea obligației de solicitare a avizului Consiliului Superior al Magistraturii constituie o încălcare a art. 1 alin. (3) raportat la art. 133 alin. (1) din Constituția României, republicată, ceea ce constituie, în mod implicit, o încălcare a art. 1 alin. (3) privind statul de drept, așa cum s-a reținut expres în jurisprudența Curții Constituționale - Decizia nr. 221/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 594 din 07.07.2020, par. 54.

În decizia menționată, Curtea a reținut că „*art.134 alin.(4) din Constituție nu reglementează expres atribuția Consiliului Superior al Magistraturii de a aviza proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești, ci stabilește că acesta îndeplinește și alte atribuții stabilite prin legea sa organică, în realizarea rolului său de garant al independenței justiției. Această dispoziție constituțională stabilește că, pe lângă atribuțiile cu consacrare constituțională ale Consiliului Superior al Magistraturii, acesta poate avea și atribuții de natură legală circumscrise rolului său prevăzut de art.133 alin.(1) din Constituție. Prin urmare, atribuția Consiliului Superior al Magistraturii de a aviza acte normative în materia autorității judecătorești nu este una de natură constituțională, ci una legală stabilită în considerarea rolului său. Nesolicitarea avizului de natură legală are drept consecință încălcarea art.1 alin.(5) coroborat cu art.133 alin.(1) din Constituție. Curtea subliniază că atunci când o normă de reglementare primară stabilește obligativitatea solicitării avizului unei autorități publice pentru adoptarea unui act normativ, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația procedurală de a-l solicita, indiferent că avizul are o natură consultativă sau conformă.*

52. În acest sens, Curtea reține că, în jurisprudența sa, aplicabilă *mutatis mutandis* și situației de față, a statuat că o „normă constituțională, exprimând sintetic rolul pur consultativ pentru Parlament și Guvern al Consiliului Economic și Social, nu face niciun fel de referire expresă la obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative de a solicita avizul consultativ al Consiliului Economic și Social și nici cu privire la mecanismele de consultare a acestui organ consultativ, acestea fiind tratate în legea de organizare și funcționare a acestuia, la care Legea fundamentală face trimitere”. Curtea a reținut că o critică de neconstituționalitate care vizează împiedicarea îndeplinirii atribuției

de avizare a unei autorități publice în procesul legislativ poate fi analizată numai în condițiile în care un text constituțional prevede expres atribuția de avizare a acesteia, sens în care a făcut trimitere la Consiliul Legislativ și art.79 din Constituție. Curtea a subliniat că dacă voința legiuitorului constituant ar fi fost în sensul impunerii obligativității solicitării avizului consultativ al unei autorități publice [în speță Consiliul Economic și Social], atunci aceasta ar fi fost exprimată în cuprinsul art.141 din Constituție, într-un mod asemănător celui folosit la redactarea art.79, pentru reglementarea rolului și atribuțiilor Consiliului Legislativ. În consecință, Curtea a reținut că nesolicitarea obligatorie a avizului de sorginte legală nu poate avea drept rezultat neconstituționalitatea actului normativ respectiv, prin raportare la art.141 din Constituție [care vizează natura, rolul Consiliului Economic și Social și obligația de a reglementa prin lege înființarea, organizarea și funcționarea sa]. Potrivit aceleiași jurisprudențe anterior menționate, Curtea a constatat că în ipoteza avizelor de natură legală nesolicitate se încalcă prevederile art.1 alin.(5) din Constituție, care se raportează la rolul autorității publice al cărei aviz nu a fost solicitat. Astfel, Curtea a reținut că prin nesolicitarea avizului Consiliului Economic și Social, aviz de natură legală, a fost încălcat art.1 alin.(5) raportat la art.141 din Constituție [a se vedea Decizia nr.139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 3 mai 2019, Decizia nr.140 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.377 din 14 mai 2019, Decizia nr.141 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.389 din 17 mai 2019, Decizia nr.393 din 5 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.581 din 16 iulie 2019], fiind reținută, totodată, și încălcarea art.1 alin.(3) din Constituție [Decizia nr.139 din 13 martie 2019].

53. Curtea a mai reținut, prin Decizia nr.139 din 13 martie 2019, par.85, că principiul legalității, prevăzut de dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art.1 alin.(3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării. Regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege, nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică. De altfel, și Comisia de la Veneția, în raportul intitulat Rule of law checklist, adoptat la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016), reține că procedura

de adoptare a legilor reprezintă un criteriu în aprecierea legalității, care constituie prima dintre valorile de referință ale statului de drept (pct.IIA5). Sub acest aspect sunt relevante, între altele, potrivit aceluiași document, existența unor reguli constituționale clare în privința procedurii legislative, dezbaterile publice ale proiectelor de legi, justificarea lor adecvată, existența evaluărilor de impact de adoptarea legilor. Referitor la rolul acestor proceduri, Comisia reține că statul de drept este legat de democrație prin faptul că promovează responsabilitatea și accesul la drepturile care limitează puterile majorității (paragraful 32).”

Faptul că, înainte de sesizarea Parlamentului, Ministerul Muncii și Solidarității Sociale a solicitat avizul Consiliului Superior al Magistraturii pe o formă fundamental diferită de cea adoptată de legiuitor, nu este suficient pentru a satisface exigențele de constituționalitate subliniate de Curtea Constituțională.

În acord cu aceste exigențe, avizul Consiliului Superior al Magistraturii și obligația corelativă de solicitare a acestuia nu pot avea doar un caracter formal, ci trebuie să fie efective astfel încât să poată satisface spiritul reglementărilor legale și constituționale care impun solicitarea acestui aviz în scopul ca legiuitorul să aibă la dispoziție și punctul de vedere al garantului independenței justiției. Or, pentru atingerea acestui deziderat este necesar ca punctul de vedere să vizeze tocmai reglementările pe care autoritatea legiuitoare urmează să le adopte, cu atât mai mult în situația în care forma adoptată de Parlament este fundamental diferită de forma inițiatorului.

Astfel, filozofia noii reglementări în ceea ce privește pensia de serviciu a magistraților este total diferită de forma inițiatorului atât cu privire la vârsta de pensionare (fără existența unei etapizări reale, așa cum vom arăta în cele ce urmează), cât și cu privire la modalitatea de calcul a pensiei (baza de calcul și cuantumul), concretizând de fapt o nouă reglementare, pentru care în mod evident se impunea avizul Consiliului Superior al Magistraturii.

Solicitarea avizului Consiliului Superior al Magistraturii se impunea și din perspectiva respectării principiului cooperării loiale între autoritățile publice, constant recunoscut în jurisprudența Curții Constituționale și aplicat, în mod corespunzător, de autoritatea legiuitoare în alte situații în care punctul de vedere al Consiliului a fost solicitat și cu privire la unele amendamente formulate în procedura parlamentară.

Pe aceste premise, apreciem că omisiunea legiuitorului de a solicita avizul Consiliului Superior al Magistraturii asupra noii forme a proiectului de Lege pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de

serviciu și a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal este contrară dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5) raportate la art. 133 alin. (1) din Constituția României, republicată.

Procedând în acest mod, legiuitorul a încălcat o serie de principii care stau la temelia democrației constituționale (principiul echilibrului puterilor în stat, principiul cooperării loiale, principiul securității juridice, al încrederii legitime etc.), astfel încât insuficienta documentare a proiectului legislativ și neobservarea impactului acestuia pe termen scurt și lung asupra sistemului de justiție, a sistemului de apărare, dar și asupra altor domenii de activitate cât și a societății în general impun constatarea caracterului neconstituțional al legii în ansamblul său.

Motive de neconstituționalitate intrinsecă:

IV. Încălcarea art. 124 alin. (3) prin raportare la art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție referitoare la independența justiției și la statul de drept

Pensia de serviciu a magistraților reprezintă în contextul legislativ național, de peste 25 de ani, unul dintre elementele ce compun structura garanțiilor de independență a justiției în România.

Prin numeroase decizii anterioare, Curtea Constituțională a confirmat legătura intrinsecă dintre dreptul la pensia de serviciu și statutul constituțional al magistraților. Astfel, instanța constituțională a stabilit, între altele, faptul că „statutul constituțional al magistraților - statut dezvoltat prin lege organică și care cuprinde o serie de incompatibilități și interdicții, precum și responsabilitățile și riscurile pe care le implică exercitarea acestor profesii, impune acordarea pensiei de serviciu ca o componentă a independenței justiției, garanție a statului de drept, prevăzut de art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală” (Decizia nr. 873 din 25 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 433 din 28 iunie 2010), astfel că „instituirea pensiei de serviciu pentru magistrați nu reprezintă un privilegiu, ci este justificată în mod obiectiv, ea constituind o compensație parțială a inconvenientelor ce rezultă din rigoarea statutului special căruia trebuie să i se supună magistrații (Decizia Curții Constituționale nr. 20 din 2 februarie 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 72 din 18 februarie 2000). Instanța de contencios constituțional a stabilit că „principiul independenței justiției apără pensia de serviciu a magistraților, ca parte integrantă a stabilității financiare a acestora, în aceeași măsură cu care apără celelalte garanții ale acestui principiu” (Decizia nr. 873/2010, anterferită), iar, prin Decizia nr. 433 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 768 din

10 decembrie 2013, reamintind faptul că „are o bogată jurisprudență prin care arată, în esență, că reglementarea regimului juridic al pensiilor de serviciu într-un mod diferit decât cel propriu sistemului general al asigurărilor sociale nu constituie o discriminare în sensul art. 16 alin. (1) din Constituție sau al art. 14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale”, a reținut cu privire la pensia de serviciu a magistraților că „la acordarea acestui beneficiu legiuitorul a avut în vedere importanța pentru societate a activității desfășurate de această categorie socio-profesională, activitate caracterizată printr-un înalt grad de complexitate și răspundere, precum și de incompatibilități și interdicții specifice”.

Caracterul constant al jurisprudenței sale referitoare la regimul juridic general al reglementărilor în domeniul pensiilor și, în special, al pensiei de serviciu a magistraților, precum și obligația constituțională a legiuitorului român de a respecta limitele pe care instanța constituțională i le-a stabilit în privința legiferării acestui domeniu au fost reținute de Curtea Constituțională, o dată în plus, în considerentele Deciziei nr. 153/2020, antereferită, iar prin considerentele din paragraful 108 al Deciziei nr. 900 din 15 decembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1274 din 22 decembrie 2020, Curtea a concluzionat în sensul că, prin bogata sa jurisprudență, „a fixat reperele de natură constituțională în materia pensiei de serviciu a magistraților, limitând marja de apreciere a legiuitorului în procesul de legiferare: principiul independenței justiției, corolar al principiului statului de drept, este garantat, la nivel constituțional, de statutul magistraților, dezvoltat prin lege organică, care cuprinde o serie de incompatibilități și interdicții, precum și responsabilitățile și riscurile pe care le implică exercitarea acestei profesii, și impune acordarea pensiei de serviciu acestei categorii profesionale. Așa fiind, orice reglementare referitoare la salarizarea și stabilirea pensiilor magistraților trebuie să respecte cele două principii, al independenței justiției și al statului de drept, cadrul constituțional actual fundamentând securitatea financiară a magistraților.”

În considerarea acestor statuări ale instanței constituționale, dar și a principiilor ce se degajă din conținutul principalelor reglementări internaționale care, subliniind importanța respectării principiului independenței justiției în contextul promovării rigorilor statului de drept, au făcut referire expresă la obligația statelor de a asigura magistraților stabilitatea financiară atât în timpul exercitării funcției lor, cât și ulterior încetării acesteia [Principiile fundamentale privind independența magistraturii, adoptate de cel de-al VII-lea Congres al Națiunilor Unite pentru prevenirea crimei și tratamentul delincvenților (Milano,

26 august-6 septembrie 1985) și confirmate de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite prin Rezoluțiile nr. 40/32 din 29 noiembrie 1985 și nr. 40/146 din 13 decembrie 1985, - Recomandarea nr. R (94) 12 cu privire la independența, eficacitatea și rolul judecătorilor, adoptată la 13 octombrie 1994 de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei, Carta europeană privind statutul judecătorilor, adoptată cu ocazia reuniunii multilaterale având ca obiect statutul judecătorilor în Europa, organizată de Consiliul Europei în perioada 8-10 iulie 1998, ș.a.], **nicio intervenție legislativă în materia dreptului la pensia de serviciu a magistraților nu poate fi făcută decât în măsura în care nu aduce atingere principiului fundamental al independenței justiției.**

Independența justiției este o valoare fundamentală a unei societăți democratice, nefiind un privilegiu al magistratului, ci un drept al cetățenilor, constituind o condiție prealabilă, esențială, a statului de drept. Independența justiției trebuie să reprezinte dezideratul întregii societăți, iar nu doar al magistraților, pentru că acest element fundamental al democrației este esențial în garantarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

În jurisprudența Curții Constituționale s-a reținut cu privire la *principiul independenței justiției* faptul că „Din coroborarea normelor constituționale, rezultă că independența justiției, principiu fundamental consacrat de Constituție, care, potrivit art. 152 alin. (1), constituie una dintre limitele materiale ale revizuirii Legii fundamentale, are două componente: **componenta instituțională, care se referă la autoritatea care înfăptuiește justiția - instanța judecătorească și componenta individuală, care se referă la persoana care este investită cu puterea de a spune dreptul, jurisdictio, respectiv judecătorul.** Ambele componente implică existența unor numeroase aspecte, cum ar fi: lipsa imixtiunii celorlalte puteri în activitatea de judecată, faptul că niciun alt organ decât instanțele nu poate decide asupra competențelor lor specifice prevăzute prin lege, existența unei proceduri prevăzute de lege referitoare la căile de atac ale hotărârilor judecătorești, existența unor fonduri bănești suficiente pentru desfășurarea și administrarea activității de judecată, procedura de numire și promovare în funcție a magistraților și, eventual, perioada pentru care sunt numiți, condiții de muncă adecvate, existența unui număr suficient de magistrați ai instanței respective pentru a evita un volum de muncă excesiv și pentru a permite finalizarea proceselor într-un termen rezonabil, remunerare proporțională cu natura activității, repartizarea imparțială a dosarelor, posibilitatea de a forma asociații ce au ca principal obiect protejarea independenței și a intereselor magistraților etc.” (considerentul 95 din Decizia

nr. 33 din 23 ianuarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 146 din 15 februarie 2018).

Totodată, prin Decizia nr. 2 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 131 din 23 februarie 2012, s-a reținut că „ (...) în economia art. 124 din Constituție (...) **independența judecătorilor, atât din punct de vedere funcțional (în raporturile cu reprezentanții puterii legislative și executive), cât și personal (respectiv al statutului care trebuie să i se acorde judecătorului prin lege), reprezintă o garanție destinată înfăptuirii unei justiții independente, imparțiale și egale, în numele legii. Întrucât justiția privește persoane, toate garanțiile de ordin constituțional sau infraconstituțional care se referă la înfăptuirea sa servesc, în ultimă instanță, realizării drepturilor și libertăților acestora. De altfel, acesta este cadrul în care o serie de documente internaționale cu valoare interpretativă constituțională utilizează conceptul de «tribunal independent»**”.

Or, contrar exigențelor ce se degajă din prevederile constituționale, din instrumentele internaționale, dar și din jurisprudența Curții Constituționale și a instanțelor europene cu privire la principiul independenței justiției - ca pilon al statului de drept și ca cerință sine qua non a asigurării dreptului la un proces echitabil, modificările aduse, prin Legea criticată, pensiei de serviciu a magistraților contravin acestui principiu atât în componenta sa instituțională, cât și în cea individuală.

Astfel:

1. Soluția normativă prevăzută la art. I, art. II și art. IV din Lege, prin modificarea intempestivă a condițiilor de pensionare a magistraților și a personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și parchetelor de pe lângă acestea, aduce atingere prevederilor art. 124 alin. (3) cu referire la art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, fiind afectată componenta funcțională/instituțională a principiului independenței justiției în substanța sa.

Contrar soluției adoptate de legiuitor, pentru respectarea principiului independenței justiției, în componenta funcțională/instituțională, s-ar fi impus o reglementare care să asigure o reală etapizare a condițiilor de pensionare, iar nu una deghizată, inaplicabilă destinatariilor legii, care să se realizeze într-un interval gradual și predictibil, astfel încât să contribuie la stabilitatea sistemului judiciar și, implicit, la asigurarea efectivă a dreptului fundamental al cetățeanului de acces la o instanță și la un proces echitabil.

Consecințele extrem de grave produse asupra sistemului judiciar, ca urmare a adoptării măsurii prevăzute la Articolul I pct. 1 cu referire la articolul 211 alin. (1) din Legea nr. 303/2022 și pct. 8 cu referire la introducerea a două noi anexe, anexele 3 și 4, în cuprinsul Legii nr. 303/2022 și la Art. II din Legea criticată, în lipsa instituirii unei etapizări reale a condițiilor de eliberare din funcție prin pensionare a judecătorilor, procurorilor și magistraților-asistenți, sunt incompatibile cu exigențele statului de drept și ale independenței justiției.

Spre deosebire de reglementarea actuală, este de observat, așa cum am menționat anterior, că atunci când legiuitorul a dorit să realizeze o reformă a sistemului public de pensii, prin majorarea vârstei de pensionare și a stagiului de cotizare, această măsură s-a realizat cu asigurarea unei etapizări efective și graduale, pe o perioadă mai îndelungată de timp, prin creșterea treptată a condițiilor enunțate, astfel încât impactul asupra beneficiarilor să fie minim. Astfel, prin Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, majorarea vârstei de pensionare de la 57 de ani la 63 de ani pentru femei a fost etapizată pe o perioadă de 20 de ani, iar cea de la 62 de ani la 65 de ani pentru bărbați s-a realizat pe o perioadă de 15 ani.

Or, în forma adoptată, prin modificările aduse Legii nr. 303/2022 și Legii nr. 567/2004 în privința condițiilor de pensionare a magistraților și a personalului auxiliar de specialitate al instanțelor și parchetelor, Legea criticată este de natură să genereze repercusiuni grave asupra organizării instanțelor și parchetelor (în special prin reducerea considerabilă a numărului de magistrați (a se vedea Anexa) și de grefieri, care vor ieși din sistem atât prin pensionări accelerate, cât și prin demisii generate de lipsa unei perspective rezonabile de a dobândi vocația la pensia de serviciu, la care se va adăuga, în mod previzibil, scăderea atractivității îmbrățișării pe viitor a acestor profesii juridice).

Prin urmare, lipsa oricărui studiu de impact, lipsa unor analize statistice sau comparative, lipsa identificării și adoptării unor soluții (inclusiv legislative) cu efecte pe termen scurt și lung care să contrabalanseze consecințele negative generate în sistemul de justiție de modificările aduse în privința pensiilor de serviciu ale magistraților și ale personalului auxiliar de specialitate al instanțelor și parchetelor constituie tot atâtea elemente care susțin caracterul neconstituțional al acestor modificări, din perspectiva încălcării principiului independenței justiției, în componenta funcțională/instituțională a acestuia.

Sub acest aspect, se impune a fi amintit faptul că în Avizul nr. 21 (2018) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) s-a reținut că „voința politică este esențială atunci când vorbim despre asigurarea personalului,

infrastructurii și echipamentelor în sistemul judiciar. Asigurarea unor condiții de lucru (cum ar fi clădiri și echipamente funcționale pentru instanțe, precum și suficient personal) compatibile cu demnitatea misiunii judiciare pot servi ca inhibitori puternici pentru orice comportament corupt. În consecință, CCJE dorește să sublinieze că este responsabilitatea fiecărei țări să pună la dispoziție un buget suficient pentru dotarea rezonabilă a sistemului judiciar, astfel încât justiția să se facă prin decizii bine fundamentate și prompte. De asemenea, **apelează la autoritățile competente să asigure întotdeauna un nivel adecvat al salariilor, pensiilor și altor beneficii sociale.** Merită remarcat, de asemenea, în acest context faptul că sistemul judiciar este la fel de puternic și robust precum pilonii săi. **De aceea, asigurarea unui nivel adecvat al salariilor, beneficiilor sociale și echipamentelor pentru personalul auxiliar este la fel de vitală pentru un sistem judiciar fără corupție, precum asigurarea condițiilor de lucru potrivite pentru judecătorii înșiși.”**

Aceleași principii se desprind și din Avizul nr. 1 (2001) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) referitor la standardele privind independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor, cu referire la Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. R (94) 12 și la Carta europeană privind statutul judecătorilor.

2. În egală măsură, dispozițiile art. I, art. II, art. III și art. XV din Lege sunt de natură să afecteze principiul independenței justiției, în componenta individuală a acestui principiu.

Dispozițiile criticate au fost adoptate cu încălcarea art. 124 alin. (3) și art. 132 alin. (1) din Constituție, conținutul acestora fiind de natură să afecteze statutul constituțional al judecătorilor și al procurorilor, având în vedere faptul că, în configurarea propusă prin Legea examinată, dreptul la pensia de serviciu a magistraților riscă să dobândească un caracter iluzoriu.

Sub acest aspect învedereăm următoarele:

2.1. Reducerea cuantumului pensiilor ca urmare a aplicării cumulative a tuturor măsurilor reglementate prin această lege [ex: recalcularea pensiei de serviciu, revizuirea numărului lunilor ce constituie baza de calcul, ajungându-se până la 25 ani (300 de luni) și aplicarea impozitului] constituie o măsură prin care afectarea este atât de substanțială, încât poate aduce atingere substanței dreptului la pensie.

Doar la o primă vedere, raportarea calculului pensiei la o perioadă de început a carierei în care, nominal, salarizarea era una mult mai mică duce în mod

evident la o bază de calcul foarte mică și la scăderea semnificativă a cuantumului pensiilor de serviciu.

Invocarea de către inițiatori a modului de stabilire a pensiilor în sistemul public ca model pentru recalcularea/stabilirea pensiilor de serviciu este neavenită. Cu toate că în sistemul public se ia în considerare toată perioada de contributivitate a salariatului, pensionarea se stabilește pe bază de punctaje și puncte, acestea actualizându-se periodic, astfel că numărul de puncte acumulat și pensia în sine va reflecta inflația din toți anii de contributivitate (valoarea punctului de pensie este actualizată anual). Astfel, ca exemplu, Legea nr. 127/2019 prevede, la art. 87, că:

„(1) Numărul total de puncte realizate de asigurat se obține din însumarea punctajelor anuale ale acestuia.

(2) Punctajul anual al asiguratului se determină prin împărțirea la 12 a sumei punctajelor lunare realizate într-un an calendaristic.

(3) Punctajul lunar se calculează prin raportarea venitului brut lunar realizat sau, după caz, a venitului lunar asigurat, care a constituit baza de calcul al contribuției de asigurări sociale, la câștigul salarial mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat din anul respectiv”.

Potrivit art. 86 din aceeași lege, *„(2) Valorile punctului de pensie sunt următoarele:*

a) la data de 1 septembrie 2019 - 1.265 lei;

b) la data de 1 septembrie 2020 - 1.775 lei;

c) la data de 1 septembrie 2021 - 1.875 lei.

(3) La data intrării în vigoare a prezentei legi, valoarea punctului de referință este de 75 lei.

(4) Începând cu anul 2022, valoarea punctului de referință se majorează anual cu rata medie anuală a inflației, la care se adaugă 50% din creșterea reală a câștigului salarial mediu brut realizat”.

Or, în ipoteza reglementată de Legea criticată, baza de calcul care constă în media salariilor nominale din perioade îndepărtate ale carierei **duce la anularea conceptului de pensie de serviciu**, care trebuie să fie, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, cât mai aproape de ultimul salariu în plată. Astfel, fără nicio altă precizare legată de actualizarea acelei baze de calcul în raport cu rata inflației ori un alt mod de calcul, această reglementare contravine scopului reglementării și este neconstituțională, anulând conceptul de pensie de serviciu.

2.2. În jurisprudența Curții Constituționale s-a acceptat că, pentru exercitarea anumitor profesii, inclusiv a profesiei de magistrat, în considerarea importanței și complexității atribuțiilor ce trebuie îndeplinite în funcțiile respective, pot fi stabilite limite de vârstă rezonabile, în raport cu aptitudinile și capacitățile umane biologice, fizice și mentale, influențate hotărâtor de vârstă. Curtea a acceptat că această limită de vârstă nu coincide însă cu vârsta standard la care se naște dreptul de a se înscrie la pensie (Decizia nr. 375 din 6 iulie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 591 din 08 iulie 2005).

În acest context, stabilirea unei condiții de vârstă de la care se naște dreptul la pensia de serviciu fără o eşalonare reală și efectivă afectează însăși substanța acestui drept, măsura legislativă adoptată fiind, prin raportare la rigorile impuse anterior de Curtea Constituțională în aplicarea testului de proporționalitate (ce vizează respectarea unor cerințe stricte referitoare la calitatea legii, legitimitatea scopului vizat și la echilibrul necesar a fi stabilit între mijlocele folosite și scopul urmărit), una lipsită de caracter rezonabil.

2.3. Prin eliminarea intempestivă a perioadelor de vechime care constituiau, potrivit Legii nr. 303/2022, forma în vigoare, vechime utilă pentru pensia de serviciu, fără existența unei perioade tranzitorii, care să asigure o eşalonare reală, dar și prin schimbarea adusă în privința vârstei de pensionare, Legea criticată aduce atingere atât principiului independenței justiției, prin afectarea statutului constituțional al judecătorilor și al procurorilor, astfel cum a fost acesta consacrat prin art. 124 alin. (3) și art. 132 alin. (1) din Constituție, cât și principiului previzibilității, principiului securității juridice, al încrederii legitime, cel al egalității de tratament și al neretroactivității legii civile, în conținutul acestor principii dezvoltat prin jurisprudența Curții Constituționale, a Curții Europene a Drepturilor Omului sau a Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Astfel, în condițiile în care legiuitorul a introdus pensia de serviciu pentru categoria profesională a magistraților din anul 1997, iar reglementarea acestui tip de pensie s-a bucurat de continuitate legislativă pe parcursul ultimilor 26 de ani, în mod firesc s-a creat o așteptare legitimă a acestei categorii profesionale, încă de la accesarea în profesie.

De aceea, reglementarea ex abrupto a unor soluții legislative diferite care reconfigurează fundamental acest domeniu este de natură a încălca principiul așteptării legitime ce decurge din principiul securității juridice. Or, în considerarea acestor două principii, titularii unor drepturi prezente sau viitoare au dreptul la continuitatea acțiunii statale, aceasta trebuind să aibă un caracter previzibil, statul neputând încălca încrederea legitimă a persoanelor la stabilitatea

și continuitatea acțiunilor lor, prin determinarea conduitei viitoare a acestora cu ignorarea acestor așteptări legitime create prin actele normative adoptate anterior.

În plus, se poate observa că tabelul, care este prevăzut în Anexa nr. II (Anexa nr. IV la Legea nr. 303/2022) ca reglementând o așa-zisă perioadă tranzitorie atât în ce privește vechimea minimă este lipsit de aplicabilitate, (de vreme ce fiecărui an calendaristic îi corespundă scăderea cu un an a vechimii asimilate), echivalând în cele din urmă, în mare parte, cu inexistența unei perioade tranzitorii în acest sens. Or, dacă legiuitorul a intenționat totuși reglementarea unei eșalonări (perioadă tranzitorie), este necesar ca aceasta să fie reală, efectivă, clar redactată și susceptibilă de aplicare.

Din analiza modului de reglementare a etapelor incluse în tabel în privința vechimii minime se poate cu ușurință constata că o persoană care nu îndeplinește vechimea de cel puțin 5 ani în funcțiile acolo enumerate (vechimi asimilate) în primii 2 ani ai eșalonării nu o va mai îndeplini niciodată (nici în anii următori menționați în tabel), astfel că pentru toate aceste persoane nu există în fapt o perioadă tranzitorie.

Astfel, textul propus este fără niciun efect, cu toate că scopul oricărei dispoziții tranzitorii este să asigure trecerea de la legea veche la legea nouă. Este adevărat că legiuitorul trebuie să instituie prin norma adoptată un raport proporțional între noua reglementare (care nu mai prevede vechimi asimilate) și vechea reglementare (care includea vechimile asimilate, fără limită), dar, atâta timp cât textul tranzitoriu este formulat de o manieră care nu mai permite îndeplinirea condiției minime de vechime dacă aceasta nu este îndeplinită în primii doi ani, este vorba mai degrabă despre o normă cu aplicabilitate imediată, însemnând, în fapt, eliminarea intempestivă a perioadelor asimilate, situație care încalcă principiile constituționale menționate mai sus.

Aceleași principii sunt afectate prin modul de reglementare a vârstei de pensionare (proiectul având în vedere stabilirea unei vârste de pensionare de 60 de ani începând cu anul 2035, până la acel moment intenția fiind de a se reglementa o perioadă tranzitorie). Or, prevederile cuprinse în același tabel în legătură cu creșterea treptată a vârstei de pensionare sunt, de asemenea, lipsite de aplicabilitate, echivalând în fapt (cu excepția primelor 3 poziții din tabel) cu inexistența unei perioade tranzitorii în acest sens (pentru fiecare an calendaristic fiind prevăzută o creștere a vârstei cu un an).

Dacă legiuitorul a intenționat totuși reglementarea unei eșalonări (perioadă tranzitorie), era necesar ca aceasta să fie reală, efectivă, clar redactată și susceptibilă de aplicare. Or, rostul și scopul unei dispoziții tranzitorii este de a

face trecerea **treptată** de la o reglementare veche, în care nu există stabilită o vârstă, la o reglementare nouă, în care s-a introdus vârsta de 60 de ani, normând **toate situațiile** practice care se ivesc în perioada de tranziție.

Astfel, eșalonarea ar fi trebuit să acopere toată perioada de 13 ani, în caz contrar neputându-se vorbi despre o eșalonare reală, iar persoanelor aflate în ipotezele respective le sunt afectate drepturile, din perspectiva principiilor enumerate mai sus.

Prin urmare, soluțiile propuse nu sunt de fapt norme tranzitorii, textele fiind de natură să afecteze principiul previzibilității legii și principiul securității raporturilor juridice, conform celor reținute de Curtea Constituțională în jurisprudența sa.

În concluzie, modificarea *intempestivă* a condițiilor de vechime minimă ori a condițiilor de vârstă (cu excepția anilor 2023-2025 pentru care se menține o vârstă de pensionare minimă) reprezintă o afectare a principiilor enumerate mai sus și consacrate în jurisprudența Curții Constituționale. Mai mult, prin caracterul arbitrar, lipsit de previzibilitate și predictibilitate, Legea criticată este de natură să afecteze grav statutul magistratului, fiind, din acest motiv, viciată în raport cu principiul constituțional al independenței justiției, în componenta individuală a acestui principiu.

2.4. Dispozițiile Art. III din Legea criticată încalcă principiul independenței justiției dar și pe cel al neretroactivității legii civile reglementat prin art. 15 alin. (2) din Constituție.

Prin Decizia nr. 900/2020, Curtea Constituțională a reținut, cu privire la regimul juridic al pensiilor reglementate prin legi speciale, inclusiv cel al magistraților, că „*legiuitorul este liber să acorde, să modifice sau să suprimă componenta suplimentară a pensiei de serviciu, în funcție de posibilitățile financiare ale statului*”, însă această intervenție legislativă nu se poate face cu încălcarea principiului *tempus regit actum*, legiuitorul fiind ținut să respecte principiile și valorile constituționale cu privire la opțiunile legislative.

Or, așa cum am arătat anterior, opțiunile legiuitorului în materia pensiei de serviciu a magistraților sunt circumscrise condiției de respectare a garanțiilor independenței justiției, garanții între care se numără și obligația pozitivă a statului de a asigura stabilitatea financiară a magistraților atât în timpul activității, cât și ulterior încetării acesteia.

În acest sens, se impun a fi aici amintite următoarele:

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

De asemenea, în mod asemănător, Recomandarea CM/Rec (2010)12 cu privire la judecători: independența eficiența și responsabilitățile, adoptată la 17 noiembrie 2010 de Comitetul Miniștrilor al Consiliului European, a statuat că *„Remunerarea judecătorilor trebuie să fie pe măsura rolului și responsabilităților lor și să aibă un nivel suficient pentru a-i face imuni la orice presiune menită să influențeze deciziile”*, subliniată fiind importanța independenței judecătorilor în scopul întăririi preeminenței dreptului în statele democratice.

Totodată, art. 6.4 din Carta Europeană privind statutul judecătorilor prevede că magistrații au dreptul la *„plata unei pensii al cărei nivel trebuie să fie cât mai apropiat posibil de acela al ultimei remunerații primite pentru activitatea jurisdicțională”*.

În același sens, instanța de contencios constituțional a stabilit fără echivoc că independența justiției, ca garanție constituțională, include securitatea financiară a magistraților, care presupune și asigurarea unor garanții sociale, precum pensia de serviciu (Decizia nr. 20/2000, antereferită, Decizia nr. 433/2013, antereferită, Decizia nr. 501 din 30 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 618 din 14 august 2015, Decizia nr. 45 din 30 ianuarie 2018, publicată în publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 199 din 5 martie 2018, Decizia nr. 574 din 20 septembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 540 din 2 iulie 2019, Decizia nr. 153/2020, antereferită, Decizia nr. 900/2020, antereferită).

Astfel, Curtea Constituțională, în Decizia nr. 900/2020, a reținut că *„orice reglementare referitoare la salarizarea și stabilirea pensiilor magistraților trebuie să respecte cele două principii, al independenței justiției și al statului de drept, cadrul constituțional actual fundamentând securitatea financiară a magistraților”*. De asemenea, *„pensiile și vârsta de pensionare trebuie să fie în mod adecvat garantate prin lege”*, iar regimul de remunerare (salariu și pensie) a magistraților reprezintă un element de substanță al independenței justiției.

Totodată, în considerentul 114 din Decizia nr. 900/2020, se face referire la documentele internaționale care fundamentează stabilitatea financiară a magistraților în sensul că „(...) *Mai mult, în Declarația cu privire la Principiile de Independență a Justiției, adoptată de Conferința Președinților de Instanțe Supreme din Europa Centrală și de Est, de la Brijuni, Croația, din 14 octombrie 2015, s-a reținut că «Judecătorii trebuie să primească o compensație pe măsura profesiei și îndatoririlor lor și să dispună de condiții adecvate de lucru. [...] Remunerația judecătorilor trebuie să fie ferită de posibile reduceri prin legislație. Trebuie să existe garanții pentru a se menține o remunerație rezonabilă a judecătorilor în caz de dizabilitate, cât și pentru plata pensiei care trebuie să fie în legătură rezonabilă cu remunerația primită în perioada de activitate. Remunerația și condițiile de lucru ale judecătorilor nu pot fi modificate în dezavantajul judecătorilor în timpul mandatului, cu excepția situațiilor deosebite de natură economică sau bugetară.» (...)*”

Din ansamblul tuturor acestor statuări cu valoare de principiu rezultă că, deși este acceptabilă din punct de vedere constituțional, o diminuare a componentei necontributive a pensiei de serviciu *nu este aplicabilă în privința magistraților*, întrucât se opun garanțiile independenței acestora, în configurația stabilită de Curtea Constituțională în jurisprudența sa cu privire la dispozițiile art. 124 alin. (3) și ale art. 132 alin. (1) din Legea fundamentală.

2.5. Sub un alt aspect, soluția normativă adoptată prin dispozițiile Articolului I pct. 6 cu referire la art. 213 alin. (2) din Legea nr. 303/2022, potrivit căreia: „Pensiile de serviciu, inclusiv pensia de invaliditate și pensia de urmaș, *se actualizează, din oficiu, în fiecare an, cu rata medie anuală a inflației*, indicator definitiv, cunoscut la data de 1 ianuarie a fiecărui an în care se face actualizarea și comunicat de Institutul Național de Statistică”, încalcă principiul independenței justiției prevăzut la art. 124 alin. (3) din Constituție, precum și caracterul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, prevăzut la art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală.

Având în vedere cele statuate cu rang de principiu, atât în cuprinsul instrumentelor internaționale, cât și în considerentele deciziilor anterioare ale Curții Constituționale, menționate la punctul anterior (pct. 2.4) o reglementare ca cea în discuție care impune ca actualizarea pensiilor magistraților (de serviciu, de invaliditate sau de urmaș) să se facă **nu** prin raportare la majorarea indemnizației de încadrare brute lunare pentru judecătorii sau procurorii în activitate, în condiții identice de funcție, vechime și grad profesional, ci în funcție de rata medie anuală a inflației, are un profund caracter neconstituțional, prin afectarea compensației

aferente incompatibilităților, a interdicțiilor, a responsabilităților și a riscurilor pe care le implică exercitarea acestei profesii.

Astfel, într-un interval determinat această măsură legislativă goleşte de conținut scopul pentru care a fost stabilită pensia de serviciu a magistraților, anume pentru a încuraja stabilitatea în serviciu și formarea unei cariere într-un domeniu extrem de restrictiv, contrar exigențelor stabilite prin jurisprudența Curții Constituționale și cu încălcarea independenței justiției și a statului de drept.

V. Legea criticată, prin dispozițiile Art. I pct. 2 cu referire la abrogarea alineatului (2) al articolului 211 din Legea nr. 303/2022 încalcă art. 44 din Constituție și art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Articolul I pct. 2 din Legea criticată abrogă dispozițiile alineatului (2) al art. 211 din Legea nr. 303/2022 care, în prezent, prevede că, pentru fiecare an care depășește vechimea de 25 de ani în funcțiile de judecător, procuror, judecător de la Curtea Constituțională, magistrat-asistent la Înalta Curte de Casație și Justiție și la Curtea Constituțională, personal de specialitate juridică asimilat judecătorilor și procurorilor, judecător financiar, procuror financiar sau consilier de conturi de la secția jurisdicțională a Curții de Conturi, avocat, personal de specialitate juridică în fostele arbitraje de stat, grefier cu studii superioare juridice, consilier juridic sau jurisconsult, la quantumul pensiei de serviciu se adaugă câte 1% din baza de calcul, fără a o putea depăși.

Or, abrogarea prevederilor art. 211 alin. (2) din Legea nr. 303/2022 prin care s-a prevăzut în favoarea magistraților o majorare de 1% din baza de calcul la quantumul pensiei de serviciu, fără introducerea unei norme tranzitorii care să tranșeze situația persoanelor care la momentul intrării în vigoare a legii noi îndeplineau condiția de vechime stabilită de legea veche pentru a beneficia de pensia de serviciu, dar care luând în considerare și această prevedere de favoare, au ales să desfășoare în continuare activitate în magistratură, este de natură să aducă atingere principiului previzibilității reglementării.

Fiecare an de activitate prestată după îndeplinirea condiției prevăzute de lege trebuie să se regăsească în mod corespunzător în quantumul pensiei, câtă vreme nu s-a reflectat în vreun fel în quantumul indemnizației. Astfel fiind, abrogarea normei nu doar că suferă de vicul imprevizibilității, dar, în concret, ea duce la suprimarea unui drept cu existență certă, determinată, recunoscut celor care din considerente de loialitate față de profesie, își continuă activitatea dincolo

de momentul la care aveau o vocație concretă pentru pensionare. Este afectat în felul acesta (prin suprimare) exercițiul unui drept recunoscut, în contra exigențelor art. 44 din Constituție, art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

VI. Nesocotirea principiului egalității în drepturi prevăzut de dispozițiile art. 16 coroborat cu art. 53 din Constituție

În ceea ce privește principiul egalității în drepturi, Curtea Constituțională a reținut într-o jurisprudență constantă (sintetizată, cu titlu de exemplu, în Decizia nr. 657 din 17 octombrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 882 din 1 noiembrie 2019) că acesta presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de *scopul urmărit*, nu sunt diferite. Ca urmare, situațiile în care se află anumite categorii de persoane *trebuie să difere în esență* pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un *criteriu obiectiv și rațional*.

Principiul egalității în drepturi nu înseamnă uniformitate, încălcarea principiului egalității și nediscriminării existând atunci când se aplică un tratament diferențiat unor cazuri egale, fără o motivare obiectivă și rezonabilă, sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite.

În aceste condiții, nesocotirea principiului egalității are drept consecință neconstituționalitatea discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea principiului. Curtea a mai stabilit că discriminarea se bazează pe noțiunea de „excludere de la un drept”, iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul dreptului.

În același sens s-a reținut și în jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului care a statuat, în aplicarea prevederilor art. 14 din Convenția privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale privind interzicerea discriminării, că reprezintă o încălcare a acestor prevederi orice diferență de tratament săvârșită de stat între indivizi aflați în situații analoage, fără o justificare obiectivă și rezonabilă (de exemplu, prin Hotărârea din 13 iunie 1979, pronunțată în Cauza Marckx împotriva Belgiei, Hotărârea din 13 noiembrie 2007, pronunțată în Cauza D.H. și alții împotriva Republicii Cehe, paragraful 175, Hotărârea din 29 aprilie 2008, pronunțată în Cauza Burden împotriva Regatului Unit, paragraful 60, Hotărârea din 16 martie 2010, pronunțată în Cauza Carson și alții împotriva Regatului Unit, paragraful 61).

Prin raportare la aceste principii, Legea criticată este discriminatorie pentru următoarele argumente:

- Recalcularea pensiilor este o măsură prevăzută doar pentru judecători și celelalte categorii de pensionari reglementate de Legea nr. 303/2022, soluția legislativă fiind adoptată fără o justificare a diferențierii dintre pensiile stabilite deja potrivit normelor anterioare pentru magistrați și cele ale celorlalte categorii de pensionari, care nu se recalculează; în acest sens, singura mențiune din Expunerea de motive este în sensul că pensiile militare au fost recalculat o dată cu adoptarea Legii nr. 223/2015, aceasta fiind insuficientă; alegerea unei singure categorii profesionale pentru a se dispune recalcularea pensiilor în plată este discriminatorie, întrucât nu există vreun criteriu obiectiv și rațional de diferențiere.

- Plecând de la premisa că pensia de serviciu a fost instituită pentru stimularea stabilității în serviciu și a formării unei cariere în magistratură, astfel cum se reține prin Deciziile nr. 20/2000 și 900/2020, ale Curții Constituționale a României, eșalonarea propusă la Anexa 4 la Legea nr. 303/2022 determină o discriminare fundamentată pe criteriul vârstei, în condițiile în care criteriul obiectiv de diferențiere care ar fi trebuit să fundamenteze diferența de tratament este vechimea în funcție; astfel, se creează situații discriminatorii între profesioniștii cu o vechime similară în funcție, dar cu vârste diferite.

Așa cum am arătat anterior, proiectul are în vedere stabilirea unei vârste de pensionare de 60 de ani începând cu anul 2035, până la acel moment intenția declarată fiind de a se reglementa o perioadă tranzitorie. Însă, în afara primelor 3 poziții din tabelul din Anexa nr. 2 la Legea criticată (Anexa nr. 4 la Legea nr. 303/2022) legiuitorul nu a stabilit, în realitate, perioade tranzitorii. Nu se poate înțelege rațiunea pentru care doar în primii doi ani de aplicare există o eșalonare reală, începând cu cel de al treilea an calendaristic (2026) nemaexistând, în realitate, o eșalonare, de vreme ce, pentru fiecare an calendaristic se adaugă un an de vârstă. Astfel, soluția din Anexa nr. 2 a Legii echivalează cu o schimbare intempestivă și aleatorie a vârstei de pensionare. Trecerea la noul regim de vârstă trebuia să se facă treptat și proporțional cu numărul de ani până la împlinirea vârstei standard de 60 de ani, pentru a evita situațiile de vădită discriminare și încălcare a principiului proporționalității, în care, de pildă o persoană care, potrivit legii vechi, ar fi îndeplinit condițiile de pensionare a doua zi după data prevăzută pentru intrarea în vigoare legii noi, să fie obligată să mai profeseze încă 12 ani pentru a reuși să îndeplinească condițiile de pensionare prevăzute de actul normativ nou.

Prin urmare, această soluție legislativă creează un tratament discriminatoriu pe de o parte, între persoanele care se încadrează în ipoteza primelor trei poziții ale tabelul în discuție și cele care intră sub incidența pozițiilor ulterioare ale acestuia (și care nu mai beneficiază de eșalonare), precum și între magistrați intrați la același moment în profesie, dar care au vârste diferite la momentul intrării în vigoare a legii.

VII. Dispozițiile Art. XIII din Lege cu referire la art. 101 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal încalcă dispozițiile art. 1 alin. (5) și art. 16 alin. (1) din Constituție.

În esență, dispozițiile legale criticate modifică regulile de impozitare a veniturilor din pensii, în sensul instituirii unei supraimpozitări a pensiilor de serviciu care depășesc atât câștigul salarial mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat (în forma propusă pentru modificare de Camera Deputaților, partea supusă impozitării este cea care depășește câștigul salarial mediu net pe economie), cât și partea contributivă a acestor pensii.

Din modalitatea de redactare a normelor adoptate nu rezultă cu suficientă claritate și precizie baza de impozitare în situațiile speciale avute în vedere, aceasta neputând fi determinată de către destinatarii legii într-o modalitate care să prevină interpretările arbitrare și discriminatorii.

În această modalitate de reglementare se încalcă unul dintre principiile fundamentale ale fiscalității, consfințit în art. 3 lit. b) din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, referitor la certitudinea impunerii, care presupune elaborarea de norme juridice clare, care să nu conducă la interpretări arbitrare, iar termenele, modalitatea și sumele de plată trebuie să fie precis stabilite pentru fiecare plătitor, respectiv aceștia să poată urmări și înțelege sarcina fiscală ce le revine, precum și să poată determina influența deciziilor lor de management financiar asupra sarcinii lor fiscale.

Or, principiul predictibilității și certitudinii fiscale reprezintă o transpunere la nivel infraconstituțional a principiului legalității prevăzut de art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, legiuitorul fiind ținut să adopte o legislație previzibilă și coerentă în măsură să asigure stabilitatea raporturilor juridice existente în domeniul fiscal (*mutatis mutandis*, Decizia nr. 845/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 500 din 13 mai 2021, par. 90 teza I).

VIII. Încălcarea art. 1 alin. (4) din Constituție privind principiul separației și echilibrului puterilor, referitor la cooperarea loială și la respectul reciproc între autoritățile statului, inclusiv prin raportare la dispozițiile art. 147 din Constituție

Așa cum a reținut Curtea Constituțională prin Decizia nr. 153/2020, paragraful 71, „Reglementarea drepturilor magistraților, între care și dreptul la pensie, privește statutul profesiilor respective, subsumat garanțiilor de independență a justiției, precum și, cât privește procurorii, rolului constituțional al Ministerului Public.”

Referindu-se la conținutul normativ al art. 125 alin. (2) din Constituție - Statutul judecătorilor, Curtea a stabilit că acesta se subsumează art. 73 alin. (3) lit. 1) din Constituție, acest din urmă text constituțional cuprinzând toată sfera de relații sociale privitoare la justiție, respectiv organizare, funcționare, statut.

Noul statut al judecătorilor și procurorilor a fost adoptat prin Legea nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor și a intrat în vigoare în data de 16 decembrie 2022. Proiectul de lege a fost adoptat în procedura de urgență.

Această nouă reglementare a fost adoptată la inițiativa legislativă a Guvernului exprimată prin depunerea unui proiect de lege care a pus în discuție modificarea condițiilor de pensionare a magistraților și criteriilor privind calculul pensiilor și care, în urma implicării directe a tuturor părților interesate și a unei consultări reale a acestora și în urma dezbaterilor parlamentare, a fost adoptată în forma în vigoare la această dată.

Prin expunerea de motive ce a însoțit proiectul de lege privind statutul judecătorilor și procurorilor, Guvernul a justificat emiterea acestui proiect de lege prin faptul că „intrarea în vigoare a *legilor justiției* (legilor privind statutul judecătorilor și procurorilor, privind organizarea judiciară și privind Consiliul Superior al Magistraturii) constituie jalon în Planul Național de Redresare și Reziliență (PNNR) al României”. De asemenea, tot prin expunerea de motive, inițiatorul a precizat că prin proiectul de lege se propune: reglementarea la nivel de lege a tuturor aspectelor care privesc cariera magistraților, menținerea drepturilor magistraților la nivelul existent în prezent și instituirea unei prevederi care stabilește că salarizarea magistraților se va reglementa prin lege specială privind salarizarea în domeniul justiției; faptul că în materia pensiilor de serviciu se mențin dispozițiile în vigoare privind quantumul pensiilor dar și prevederea expresă în lege privind recalcularea pensiilor în situația pensionarilor care se reîncadrează după pensionare sau care rămân în activitate (pagina 7 din expunerea de motive).

Totodată, prin aceeași propunere legislativă, inițiatorul a venit cu o nouă soluție normativă privind condițiile de pensionare a magistraților rezultată din comasarea alineatelor (1) și (2) ale articolului 82 din Legea nr. 303/2004, noua dispoziție legală regăsindu-se la articolul 211 din Legea nr. 303/2022.

La câteva zile după intrarea în vigoare a Legii nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor, respectiv în data de 29 decembrie 2022, Guvernul a înaintat Senatului proiectul de Lege pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu, solicitând adoptarea acesteia tot în procedură de urgență și prin care a propus, din nou, modificarea condițiilor de pensionare a categoriei profesionale prevăzute de Legea nr. 303/2022 și a criteriilor privind calculul pensiilor acestora.

De data aceasta, prin expunerea de motive, inițiatorul justifică propunerea legislativă arătând că „prin actele normative care reglementează pensiile de serviciu s-a creat un regim juridic special de pensionare pentru anumite categorii socio-profesionale (...) de natură să creeze avantaje în favoarea acestora în unele cazuri fără o justificare obiectivă și rezonabilă (...). Mai arată că reformarea sistemului public de pensii - jalonului 215 este o obligație asumată în Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR) al României, și că, potrivit acestui jalon, „trebuie întreprinse demersurile necesare pentru intrarea în vigoare a cadrului legislativ pentru reducerea cheltuielilor cu pensiile speciale”.

Repunerea în discuție, la un interval de câteva zile, a condițiilor de pensionare și a criteriilor de calcul al pensiilor de serviciu ale magistraților și invocarea unor motive de necesitate a legiferării, fundamental opuse, sunt de natură a afecta stabilitatea statutului magistraților cu consecința slăbirii independenței justiției și a puterii judecătorești în ansamblul său. Atribuțiile constituționale ale Guvernului și ale Parlamentului astfel exercitate contravin cerințelor respectului reciproc între autoritățile statului și cooperării loiale, afectând principiul fundamental al statului de drept, respectiv principiul separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească -, consacrat de art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală și garantat de art.1 alin. (5).

Exercitarea atribuțiilor privind inițiativa legislativă a Guvernului și de legiferare a Parlamentului trebuie exercitate cu bună-credință, în spiritul comportamentului loial și respectului față de cealaltă putere a statului reprezentată de puterea judecătorească și cu respectarea cerințelor de independență a justiției, atât sub aspect instituțional [art. 126 alin.(1) din Constituție], cât și sub aspect individual [art. 124 alin. (3) din Constituție], fără de care nu-și poate îndeplini atribuțiile sale constituționale.

În plus, o încălcare a principiului cooperării loiale se impune a fi reținută și prin raportare la dispozițiile art. 147 alin. (4) din Constituție, față de atitudinea legiuitorului care, în pofida bogatei și constantei jurisprudențe a Curții Constituționale prin care s-a stabilit că statutul constituțional al magistraților - statut dezvoltat prin lege organică și care cuprinde o serie de incompatibilități și interdicții, precum și responsabilitățile și riscurile pe care le implică exercitarea acestor profesii - impune acordarea pensiei de serviciu ca o componentă a independenței justiției, garanție a statului de drept, prevăzut de art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală, periodic, readuce în discuție soluții legislative care, prin încercarea de eliminare a pensiei de serviciu a magistraților, păstrează același caracter neconstituțional.

În acest sens, este necesar să fie amintit că, prin Decizia nr. 895 din 17 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 84 din 4 februarie 2016, Curtea Constituțională a reținut că o astfel de atitudine a legiuitorului contravine comportamentului constituțional loial de care acesta trebuie să dea dovadă față de instanța constituțională și față de jurisprudența acesteia. Curtea a constatat că obligațiile constituționale care rezultă din jurisprudența sa circumscriu cadrul activității legislative viitoare și a reținut că, prin adoptarea unei soluții legislative similare cu cea constatată ca fiind contrară dispozițiilor Constituției, legiuitorul a acționat ultra vires, încălcându-și obligația constituțională rezultată din art. 147 alin. (4) din Constituție.

În consecință, pentru considerentele de mai sus, Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite

HOTĂRĂȘTE:

Sesizarea Curții Constituționale pentru a se pronunța asupra neconstituționalității Legii pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu și a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, în ansamblul său.

Anexăm în copie tabelele cu semnături.

Președinte
Judecător Corina-Alina Corbu

Prim magistrat asistent delegat
Aneta Ionescu

