



ROMÂNIA
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 1361 / 26 FEB 2020

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE NR. 3714 / 26 FEB 2020

Domnului Prof. univ. dr. Valer Dorneanu,

Președintele Curții Constituționale

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem alăturat, **excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 106 din data de 12 februarie 2020.**

Vă asigur, Domnule Președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,

Renate Weber



R O M Â N I A
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

Avocatul Poporului formulează prezenta:

EXCEPȚIE DE NECONSTITUȚIONALITATE
referitoare la prevederile art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice

Prevederile art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 106 din data de 12 februarie 2020, aduc atingere dispozițiilor art. 1 alin. (5), art. 134 alin. (4), art. 115 alin. (6) și art. 16 alin. (1) din Constituție, din perspectiva următoarelor

MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

A. Motive de neconstituționalitate extrinsecă

1. Lipsa avizului Consiliului Superior al Magistraturii – nesocotirea prevederilor art. 134 alin. (4) și art. 1 alin. (5) din Constituție

Din economia Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2020 rezultă că aceasta, pe lângă prevederi de natură să „perfecționeze și să flexibilizeze

sistemul achizițiilor publice”, cuprinde atât norme ce privesc modul de funcționare a instanțelor – art. IV pct. 18-24, prin **stabilirea unor termene, proceduri și măsuri ce pot fi dispuse de instanțe** –, cât și norme ce **instituie o nouă abatere disciplinară**, aspecte ce țin în mod evident de statutul și obligațiile ce revin judecătorului. În context, menționăm că dispozițiile **art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020** [cu referire la art. 68¹ din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor], stabilesc că *”Nerespectarea termenelor prevăzute de prezenta lege ori a dispozițiilor cuprinse în prezenta lege privind soluțiile ori măsurile ce pot fi dispuse de instanță constituie abatere disciplinară și se sancționează conform legii.”*

Or, potrivit dispozițiilor **art. 9 alin. (1) din Legea nr. 24/2000** privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, *„În cazurile prevăzute de lege, în faza de elaborare a proiectelor de acte normative inițiatorul trebuie să solicite **avizul autorităților interesate în aplicarea acestora, în funcție de obiectul reglementării**”*. Un astfel de caz este prevăzut de dispozițiile **art. 38 alin. (3) din Legea nr. 317/2004** privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, dispoziții care prevăd că *„Plenul Consiliului Superior al Magistraturii avizează proiectele de **acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești**”*, iar conform **art. 32 alin. (1)** din același act normativ *„În cazurile în care legea prevede avizul conform, aprobarea sau acordul Consiliului Superior al Magistraturii, punctul de vedere emis de acesta este obligatoriu. Dacă legea prevede consultarea sau avizul Consiliului Superior al Magistraturii, punctul de vedere emis de acesta nu este obligatoriu”*.

De remarcat că această competență a Consiliului Superior al Magistraturii, astfel cum a subliniat și instanța de contencios constituțional¹, este una legală, acordată prin voința Parlamentului în temeiul textului constituțional al **art. 134**

¹ Decizia nr. 63/2017 a Curții Constituționale.

alin. (4), potrivit căruia „*Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește și alte atribuții stabilite prin legea sa organică, în realizarea rolului său de garant al independenței justiției*”. „*Deși norma constituțională, exprimând rolul de garant al independenței justiției al Consiliului Superior al Magistraturii, nu face niciun fel de referire expresă la obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative de a solicita avizul acestei autorități, avizarea proiectelor de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești este tratată în legea de organizare și funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii, la care Legea fundamentală face trimitere. Astfel, atributul Consiliului de a aviza actele normative care privesc activitatea autorității judecătorești este prevăzut de lege ca mecanism al realizării echilibrului puterilor în stat, care nu poate fi ignorat. «Însă, indiferent că este vorba de o competență acordată prin lege sau direct prin textul Constituției, autoritățile sunt obligate să le aplice și să le respecte în virtutea art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit căruia „în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”. O atare concluzie se impune datorită faptului că principiul legalității este unul de rang constituțional»*”. În sensul celor de mai sus, a se vedea Decizia nr. 63/2017.

De asemenea, Curtea Constituțională 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**, s-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*». Așa fiind, Consiliul Superior al Magistraturii, ca garant al independenței, conform art. 133 alin. (1) din Constituție, are, potrivit Legii sale organice nr. 317/2004, atribuții referitoare la apărarea judecătorilor și procurorilor împotriva oricărui act care le-ar putea afecta independența sau imparțialitatea ori ar crea suspiciuni cu privire la acestea (art. 30), cariera judecătorilor și procurorilor (art. 35),

admiterea în magistratură, evaluarea, formarea și examenele judecătorilor și procurorilor (art. 36), organizarea și funcționarea instanțelor și a parchetelor (art. 37)”.

Pe cale de consecință, prin **Decizia nr. 3/2014**, Curtea Constituțională 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. 303/2004, 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. 304/2004, precum și actele normative privind organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, cu sediul materiei în Legea nr. 317/2004”.**

Pentru aceste motive, în cadrul procedurii de adoptare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2020, care cuprinde dispoziții privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, precum și referitoare la organizarea judiciară, se impunea solicitarea avizului Consiliului Superior al Magistraturii, lipsa solicitării acestuia având drept consecință nesocotirea normelor constituționale cuprinse în art. 1 alin. (5) și art. 134 alin. (4).

2. Afectarea drepturilor fundamentale cu încălcarea prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție.

Prin dispozițiile **art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020** este nesocotit și **art. 115 alin. (6) din Constituție**, deoarece afectează **egalitatea în drepturi a cetățenilor**, în componenta sa de nediscriminare, consfințită în prevederile constituționale ale **art. 16 alin. (1)**.

Principiul egalității, în componenta sa de nediscriminare, are un conținut autonom, o existență de sine stătătoare în sensul că impune obligații corespunzătoare în sarcina statului pentru a asigura egalitatea juridică dintre subiecții de drept. Din această perspectivă, egalitatea nu este o chestiune cantitativă în sensul că se poate aprecia și raporta doar la un set de drepturi și libertăți fundamentale prevăzute în Constituție, ci are și un aspect calitativ, astfel încât poate fi valorizat, în componenta sa privind nediscriminarea, ca fiind un **principiu de drept ce promovează egalitatea juridică.**

Dispozițiile **art. 115 alin. (6) din Constituție**, la care este raportată critica de neconstituționalitate, prevăd că *„Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică”*.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că *„se poate deduce că interdicția adoptării de ordonanțe de urgență este totală și necondiționată atunci când menționează că «nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale» și că «nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică»*. În celelalte domenii prevăzute de text, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă *«afectează»*, dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin”.

De asemenea, a stabilit înțelesul constituțional al verbului *„a afecta”*, statuând că sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, ar fi: *„a suprima”*, *„a aduce atingere”*, *„a prejudicia”*, *„a vătăma”*, *„a leza”*, *„a antrena consecințe negative”* (a se vedea, în acest sens, **Decizia nr. 1189/2008**).

Plecând de la destinatarii **art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020**, constatăm că legiuitorul delegat instituie o nouă abatere disciplinară, **doar pentru judecătorii ce alcătuiesc completurile specializate în**

achiziții publice, care nu respectă termenele prevăzute de **Legea nr. 101/2016**² ori dispozițiile cuprinse în aceasta privind soluțiile ori măsurile ce pot fi dispuse de instanță. În acest fel, se instituie o discriminare în cadrul aceleiași categorii profesionale, prin raportare la ceilalți judecători, pentru care nu sunt reglementate abateri disciplinare diferite de cele stabilite prin **Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare**.

Fără a pune la îndoială necesitatea adoptării atât a unor măsuri urgente pentru perfecționarea și flexibilizarea sistemului achizițiilor publice, dar și a unor termene mai scurte, care să permită soluționarea contestațiilor cu celeritate, menționăm că instituirea unor abateri disciplinare suplimentare doar pentru judecătoria acestor completuri specializate în achiziții publice nu are o justificare obiectivă.

Referitor la principiul egalității în fața legii, consacrat prin art. 16 din Constituție, Curtea Constituțională, în mod constant în jurisprudența sa, a statuat că *„acest principiu constituțional presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite”* (a se vedea Decizia nr. 1/1994 sau Decizia nr. 545/2011). Mergând în aceeași direcție, prin Decizia nr. 1221/2009 și Decizia nr. 1567/2009, instanța de contencios constituțional a statuat că *„principiul nediscriminării poate fi invocat în condiții comparabile sau de egalitate, iar o eventuală verificare a respectării egalității de tratament juridic se poate face numai cu privire la subiecte care se află în situații comparabile”*. În același sens este și jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat că *„o deosebire de tratament juridic este discriminatorie atunci când nu este justificată în mod obiectiv și rezonabil, aceasta însemnând că nu urmărește un scop legitim sau nu păstrează un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și obiectivul avut în*

² Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor.

vedere” (în acest sens, a se vedea hotărârile din 23 iulie 1968, 13 iunie 1979, 28 noiembrie 1984, 28 mai 1985, 16 septembrie 1996, 18 februarie 1999 și, respectiv, 6 iulie 2004, pronunțate în cauzele „*Aspecte privind regimul lingvistic în școlile belgiene*” împotriva Belgiei, paragraful 10, Marckx împotriva Belgiei, paragraful 33, Rasmussen împotriva Danemarcei, paragrafele 35, 38 și 40, Abdulaziz, Cabales și Balkandali împotriva Regatului Unit, paragraful 72, Gaygusuz împotriva Austriei, paragraful 42, Larkos împotriva Cipru, paragraful 29, Bocancea și alții împotriva Moldovei, paragraful 24).

De altfel, abaterea disciplinară instituită prin normele legale criticate, **aplicabilă exclusiv judecătorilor ce soluționează cauzele având ca obiect achiziții publice**, este și mult mai aspră decât cea reglementată pentru ceilalți judecători, potrivit căreia „*Constituie abatere disciplinară: (...) h) nerespectarea în mod repetat și din motive imputabile a dispozițiilor legale privitoare la soluționarea cu celeritate a cauzelor ori întârzierea repetată în efectuarea lucrărilor, din motive imputabile*” [art. 99 lit. h) din Legea nr. 303/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare].

Norma legală criticată nu consacră o răspundere obiectivă, din moment ce nerespectarea termenelor prevăzute de Legea nr. 101/2016 ori a dispozițiilor cuprinse în aceasta privind soluțiile ori măsurile ce pot fi dispuse de instanță constituie abatere disciplinară și atrage sancțiunea disciplinară, **indiferent de caracterul imputabil sau nu al faptei**. Astfel, **nu se evidențiază suficiente criterii rezonabile și obiective menite să justifice tratamentul juridic diferențiat instituit de legiuitorul delegat în cadrul aceleiași profesii**.

În contextul astfel configurat, opțiunea legiuitorului delegat de a institui o abatere disciplinară mult mai aspră decât cea generală, aplicabilă tuturor magistraților, fără a avea o justificare obiectivă și rezonabilă, instituie un tratament juridic diferit pentru judecătorii ce fac parte din completurile specializate în achiziții publice, față de ceilalți judecători, fiind afectat art. 16 alin. (1) din Constituție cu consecința încălcării prevederilor constituționale ale art. 115 alin. (6).

B. Motive de neconstituționalitate intrinsecă

Nesocotirea prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție

a) Existența unui paralelism legislativ

După cum am menționat deja, pe lângă termenele procedurale instituite, prin dispozițiile **art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020** se completează prevederile **Legii nr. 101/2016**, în sensul că „*Nerespectarea termenelor prevăzute de prezenta lege ori a dispozițiilor cuprinse în prezenta lege privind soluțiile ori măsurile ce pot fi dispuse de instanță constituie abatere disciplinară și se sancționează conform legii*”.

Regimul general sancționator aplicabil judecătorilor și procurorilor este reglementat prin **Legea nr. 304/2004**, care la **art. 99** stabilește abaterile disciplinare, printre care la **lit. h)** „*nerespectarea în mod repetat și din motive imputabile a dispozițiilor legale privitoare la soluționarea cu celeritate a cauzelor ori întârzierea repetată în efectuarea lucrărilor, din motive imputabile*”.

Or, prin adoptarea **art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020**, legiuitorul delegat, printr-un act normativ **distinct**, instituie **o nouă abatere disciplinară**, care derogă de la legea ce reglementează statutul judecătorilor, inclusiv cadrul general sancționator.

Statutul judecătorilor și procurorilor rezultă din legislația specială, edictată în concretizarea normelor constituționale care acordă magistraților o poziție deosebită în ansamblul diverselor categorii de personal, caracterizată prin garanții conferite în vederea asigurării independenței și imparțialității acestora, necesară îndeplinirii justiției, ca activitate fundamentală într-un stat de drept.

Magistrații constituie o categorie specială de personal, care face parte din autoritatea judecătorească și care are menirea de a exercita puterea judecătorească. Ei se bucură de un statut special, împrejurare care rezultă din coroborarea **art. 124 alin. (3), art. 125, art. 132 și art. 134 din Constituție** cu **Legea nr. 303/2004** privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, **Legea nr. 304/2004** privind organizarea judiciară, republicată, și **Legea nr. 317/2004** privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată.

În acest context, **magistrații** își desfășoară activitatea în temeiul unui raport de muncă *sui generis*, care are la bază un acord de voință (**un contract nenumit, de drept public**) încheiat cu însuși statul, reprezentat de Președintele României și de Consiliul Superior al Magistraturii. Ulterior numirii, parte în raporturile de muncă ale magistraților sunt, în puterea legii, ca exponenți ai autorității judecătorești a statului, Înalta Curte de Casație și Justiție, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, curțile de apel și parchetele de pe lângă curțile de apel, tribunalele și parchetele de pe lângă ele.

Reglementarea relațiilor de muncă, inclusiv stabilirea abaterilor disciplinare și a sancțiunilor aferente, se realizează prin legile speciale dedicate acestei profesii, **în deplină concordanță cu exigențele cuprinse în art. 73 alin. (3) lit. p) din Constituție.**

A se vedea în sensul celor de mai sus, **Decizia nr. 685/2016 a Curții Constituționale și Decizia nr. 14/2008, pronunțată în soluționarea unui recurs în interesul legii de Înalta Curte de Casație și Justiție.**

Din prisma acestor aspecte, precizăm că noul text legal instituie un paralelism legislativ, în raport cu prevederile **art. 99 din Legea nr. 303/2004**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care cuprind dispoziții exprese privind abaterile disciplinare ale judecătorilor.

În acest sens, o reglementare paralelă a abaterilor disciplinare ale magistraților cu legea generală, deja existentă, contravine dispozițiilor **Legii nr. 24/2000** privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, care consacră **principiile unicității reglementării în materie și evitării paralelismelor legislative.**

Astfel, potrivit **art. 14** din actul normativ precitat „(1) *Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ. (2) Un act normativ poate cuprinde reglementări și din alte materii conexe numai în măsura în care sunt indispensabile realizării scopului urmărit prin acest act*”, iar în **art. 16 alin. (1) și (2)** se prevede că „(1) *În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative.*

Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere. (2) În cazul existenței unor paralelisme acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice”.

De altfel, reglementarea acestei abateri disciplinare apare la nivelul unei legi care reglementează remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor. Însă, instituirea acesteia nu poate fi considerată indispensabilă realizării scopului urmărit prin actul normativ care o prevede, din moment ce există abatere disciplinară asemănătoare în Legea 303/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

b) Lipsa de previzibilitate a normei legale

Normele legale criticate sunt formulate într-un mod ambiguu, **fiind lipsite de previzibilitate**, ceea ce determină imposibilitatea destinatarului legii, și anume, judecătorul care soluționează litigii în materia achizițiilor publice, de a-și stabili conduita de urmat și care nu ține seama de poziția personală a magistratului, astfel încât sancțiunea disciplinară poate fi aplicată indiferent de caracterul imputabil sau nu al faptei. Or, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale³, *«nu se poate ignora elementul de vinovăție al magistratului. Orice abatere disciplinară se săvârșește cu vinovăție, art. 247 alin. (2) din Codul muncii fiind clar în această privință: „Abaterea disciplinară este o faptă în legătură cu munca și care constă într-o acțiune sau inacțiune săvârșită cu vinovăție de către salariat, prin care acesta a încălcat normele legale, regulamentul intern, contractul individual de muncă sau contractul colectiv de muncă aplicabil, ordinele și dispozițiile legale ale conducătorilor ierarhici”. Se mai reține că Codul muncii se aplică și raporturilor de muncă reglementate prin legi speciale, numai în măsura în care acestea nu conțin dispoziții specifice*

³ Decizia nr. 45/2018, paragraful 231.

derogatorii; or, *Legea nr. 303/2004 nu cuprinde dispoziții derogatorii cu privire la definirea abaterii disciplinare [a se vedea art. 98 și următoarele], astfel că ipotezele reglementate ca abateri disciplinare, precum cea analizată, nu pot exceda noțiunii gen. Așadar, nu poate fi considerată abatere disciplinară săvârșirea unei fapte fără existența elementului de vinovăție, drept care se reține încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție».*

c) Lipsa de claritate a normei legale

Pe de altă parte, textul legal criticat, în ansamblul său, **nu îndeplinește cerințele de claritate și coerență logică.** Legiuitorul delegat face referire la **nerespectarea termenelor (..) ori a dispozițiilor legale (..) privind soluțiile ori măsurile ce pot fi dispuse de instanță, care ar constitui abatere disciplinară,** fără să individualizeze destinatarii legii. Ca atare, nu se poate deduce dacă norma legală face referire **doar la judecători,** fiind inserată în Capitolul VIII cu denumirea marginală *"Dispoziții tranzitorii și finale"* din *Legea nr. 101/2016* după art. 68, potrivit căruia *„Dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, ale Legii nr. 134/2010, republicată, cu modificările ulterioare, și cu cele ale Legii nr. 287/2009, republicată, cu modificările ulterioare, în măsura în care prevederile acestora din urmă nu sunt contrare”,* sau **și la alte persoane implicate** în materia de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii (autorități contractante, operatori economici ș.a.).

Or, pentru a fi înțeleasă și respectată de destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite cerințe de claritate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita.

Totodată, instanța de contencios constituțional a statuat că *„o dispoziție legală trebuie să fie precisă, neechivocă și să instituie norme clare, previzibile și accesibile a căror aplicare să nu permită arbitrariul sau abuzul și că norma juridică trebuie să reglementeze în mod unitar, uniform și să stabilească cerințe*

minimale aplicabile tuturor destinatarilor săi” (a se vedea Decizia nr. 637/2015, paragraful 34).

Date fiind coordonatele constituționale invocate și având în vedere importanța de rang constituțional a domeniului reglementat – stabilirea abaterilor disciplinare pentru judecători – considerăm că se impune o reglementare unitară, previzibilă și clară a cazurilor și condițiilor în care pot fi sancționați disciplinar judecătorii.

Ca atare, nu există nicio justificare obiectivă rezonabilă pentru care o abatere disciplinară a judecătorilor să fie reglementată în cuprinsul altei legi decât cea privind statutul judecătorilor, motiv pentru care, Guvernul, în procedura de adoptare a actelor normative, trebuie să manifeste diligență în scopul evitării paralelismelor legislative și deci al îndepărtării unui viciu de constituționalitate constând în încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii.

Mai mult decât atât, prin introducerea textului de lege criticat, care reglementează sancțiuni, în Capitolul VIII - *”Dispoziții finale și tranzitorii”*, legiuitorul delegat a încălcat și dispozițiile art. 53 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, potrivit căroră *”(2) Succesiunea și gruparea dispozițiilor de fond cuprinse în actul normativ se fac în ordinea logică a desfășurării activității reglementate, asigurându-se ca prevederile de drept material să preceadă pe cele de ordin procedural, iar în caz de instituire de sancțiuni, aceste norme să fie plasate înaintea dispozițiilor tranzitorii și finale.”*

În jurisprudența sa, instanța de control constituțional a constatat că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, 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 concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare (Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, Decizia nr. 445 din 16 septembrie 2014 și Decizia nr. 30 din 27

ianuarie 2016, paragraful 26). În mod concret, prin Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Curtea Constituțională a sancționat paralelismul legislativ, constatând încălcarea prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție (paragrafele 111 și 113).

Separat de criticile de neconstituționalitate expuse mai sus, este important să evidențiem legătura dintre **adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2020**, care prin art. IV pct. 26 aduce modificări în domeniul justiției, și **Hotărârea nr. 2/2019** referitoare la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului național din data de 26 mai 2019 și la confirmarea rezultatelor acestuia. Prin această hotărâre, Curtea Constituțională a constatat că *«Pentru prima întrebare, votul majoritar al participanților care au exprimat opțiuni valabile (85,91%) a fost pentru răspunsul "DA", așadar în sensul acordului cu "interzicerea amnistiei și grațierii pentru infracțiuni de corupție". Pentru cea de a doua întrebare, votul majoritar al participanților care au exprimat opțiuni valabile (86,18%) a fost pentru răspunsul "DA", așadar în sensul acordului cu "interzicerea adoptării de către Guvern a ordonanțelor de urgență în domeniul infracțiunilor, pedepselor și al organizării judiciare și cu extinderea dreptului de a ataca ordonanțele direct la Curtea Constituțională"»*.

Întrucât referendumul național din data de 26 mai 2019, prin care voința populară a fost în sensul interzicerii adoptării de către Guvern a ordonanțelor de urgență **în domeniul organizării judiciare**, a fost unul consultativ, Curtea Constituțională a trasat câteva direcții în privința efectelor acestuia. Astfel, în cuprinsul Hotărârii nr. 2/2019, Curtea Constituțională a statuat că *«prin Decizia nr. 682/2012 s-a reținut că: „1.4. (...) referendumul, indiferent de caracterul său - decizional sau consultativ - cum este cazul referendumului național din anul 2009, reprezintă o modalitate de exercitare a suveranității naționale. (...) 1.6. Întrucât pot exista situații în care problematica asupra căreia poporul este chemat să își exprime voința să afecteze interesele reprezentanților aleși (cum este cazul reducerii numărului de parlamentari sau al reducerii indemnizațiilor parlamentarilor), Comisia de la Veneția, în documentul intitulat Linii directoare*

pentru organizarea referendumului, adoptat la cea de-a 68-a sesiune plenară (13-14 octombrie 2007), a reținut că efectele referendumului trebuie să fie expres prevăzute în Constituție sau prin lege, fie că referendumul este consultativ, fie că este decizional. Totodată, este preferabil ca un referendum asupra chestiunilor de principiu sau a altor propuneri formulate generic să aibă caracter consultativ. Dacă însă are caracter decizional, trebuie să existe norme care să prevadă în mod expres procedura ulterioară. (...) 1.7. Faptul că, în cazul referendumului consultativ, nu este stabilită o astfel de procedură ulterioară nu se traduce într-o lipsă a efectelor acestui referendum. Nici nu ar fi admisibil într-un stat de drept ca voința populară, exprimată cu o largă majoritate (...), să fie ignorată de reprezentanții aleși ai poporului. (...) 1.10. Din această perspectivă, ceea ce distinge un referendum consultativ de unul decizional nu este, în principal, chestiunea privitoare la respectarea sau nu a voinței populare - această voință nu poate fi ignorată de aleșii poporului, întrucât este o expresie a suveranității naționale -, ci caracterul efectului referendumului (direct sau indirect). Spre deosebire de referendumul decizional, referendumul consultativ produce un efect indirect, în sensul că necesită intervenția altor organe, de cele mai multe ori a celor legislative, pentru a pune în operă voința exprimată de corpul electoral. 1.11. Această interpretare se întemeiază și pe principiul loialității constituționale, desprins și interpretat prin coroborarea dispozițiilor constituționale ale art. 1 - Statul român, art. 2 - Suveranitatea și art. 61 - Rolul și structura (Parlamentului), principiu care, în această materie, impune ca **autoritățile cu competențe decizionale în domeniile vizate de problematica supusă referendumului** (în cazul de față Parlamentul) să ia în considerare, să analizeze și să identifice **modalități de punere în practică a voinței exprimate de popor**. (...)”. Aceste considerente au fost reluate de Curtea Constituțională în Decizia nr. 80/2014.

Jurisprudența citată realizează o distincție de esență între efectele referendumului decizional și ale celui consultativ. Astfel, referendumul decizional produce efecte juridice, respectiv demiterea Președintelui [art. 95 alin. (3) din Constituție] și aprobarea legii de revizuire a Constituției [art. 151 alin. (3) din Constituție]. Referendumul consultativ nu produce în mod direct efecte juridice,

întrucât Constituția îl caracterizează ca fiind o formă de „consultare” a poporului asupra problemelor pe care Președintele le apreciază ca fiind de interes național. Textul constituțional de referință nu realizează vreo circumstanțiere în privința domeniului ori a consecințelor juridice ale consultării, ceea ce conduce la concluzia că efectele unui astfel de referendum sunt de natură politică, iar nu juridică».

Cu toate acestea, chiar și în cazul unui referendum consultativ **autoritățile publice decizionale nu pot ignora voința exprimată de corpul electoral**, motiv pentru care, Guvernul ar fi trebuit să manifeste o atitudine de abținere de la adoptarea unei ordonanțe de urgență în domeniul organizării judiciare, din moment ce în urma consultării loiale a cetățenilor cu drept de vot, majoritatea participanților care au exprimat opțiuni valabile (86,18%) și-au manifestat acordul în acest sens.

În contextul astfel configurat, având în vedere competența sa generală în privința protecției drepturilor și libertăților omului, Avocatul Poporului apreciază că **prevederile art. IV pct. 26 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice, contravin dispozițiilor art. 1 alin. (5), art. 134 alin. (4), art. 115 alin. (6) și art. 16 alin. (1) din Constituție.**

Avocatul Poporului,



Renate WEBER

București, 25 februarie 2020