

Reforma pensiilor magistraților | CCR: Guvernul trebuia sa solicite avizul CSM dupa procedura de consultare interministeriala

Guvernul Bolojan trebuia sa solicite un aviz de la Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) cu privire la proiectul privind reforma pensiilor magistraților dupa data de 28 august, când s-a încheiat procedura consultarii interministeriale iar proiectul a capatat o forma consolidata, și nu la data de 22 august, când actul normativ se afla în consultare publica.

Vineri, Curtea Constituționala a publicat motivele pentru care cinci judecatori (Cristian Deliorga, Gheorghe Stan, Bogdan Licu, Mihai Busuioc și Mihaela Ciochina) au decis pe 20 octombrie ca legea privind reforma pensiilor speciale este neconstituționala.

Motivul invocat de cei cinci judecatori este ca Guvernul nu a solicitat, în intervalul de timp prevazut de lege, aviz de la CSM.

Potrivit CCR, atribuția legala a CSM de a aviza inițiativele legislative din domeniul justiției are ca temei art.134 alin.(4) din Constituție și este expresia art.133 alin.(1) din Constituție referitor la rolul Consiliului de garant al independenței justiției.

În cazul CSM, avizarea are ca finalitate, pe de o parte, realizarea unui dialog eficient între puterile statului, iar, pe de alta parte, adoptarea unor soluții legislative raționale din perspectiva modului de funcționare a autorității judecatorești.

Curtea a mai reținut ca avizul este consultativ și nu conform, întrucât CSM nu interfereaza cu atribuțiile celorlalte puteri, însa, indiferent de natura sa juridica, acesta reprezinta un veritabil instrument de 'soft law', care, având în vedere rolul constituțional al emitentului și considerentele dezvoltate, se constituie într-un reper fundamental în activitatea legislativa derulata de autoritățile implicate.

Pe de alta parte, reglementarile normative în vigoare stabilesc, în logica unei garanții asociate avizarii, intervalul temporal în care aceasta se desfașoara, respectiv momentul inițierii procedurii de avizare și momentul încheierii acesteia.

Curtea explica faptul ca adoptarea unui proiect de lege de catre Guvern presupune parcurgerea, în ordine, a urmatoarelor etape: 1) procedura de elaborare a formei inițiale a proiectului de lege; 2) procedura de consultare publica; 3) comunicarea proiectului de lege catre Secretariatului General al Guvernului; (4) procedura de avizare interministeriala; (5) procedura de avizare din partea altor autorități publice, (6) transmiterea de catre inițiator la Secretariatul General al Guvernului, în original, a formei finale a proiectului de lege însoțit de eventualele observații și propuneri ale tuturor instituțiilor avizatoare, (7) avizarea de catre Consiliul Legislativ, (8) procedura de observații dintre Secretariatul General al Guvernului și inițiator și, în final, (9) supunerea spre adoptare în cadrul ședinței Guvernului a proiectului de lege.

'Așadar, exercitarea competenței de avizare a CSM nu intervine într-o etapa aleatorie, ci consecutiv etapei de avizare interministeriala, care contureaza, într-o prima faza, conținutul proiectului de lege. Cu alte cuvinte, competența CSM nu interfereaza cu momentul configurării și structurării soluțiilor legislative care urmeaza sa fie integrate în conținutul inițiativei legislative, ci intervine la finalizarea procedurii de avizare interministeriala a proiectelor de acte normative. De altfel, art.7 alin.(8) din Legea nr.52/2003 prevede ca proiectul de act normativ se transmite spre analiza și avizare autorităților publice interesate numai dupa definitivare, pe baza observațiilor și a propunerilor formulate în cadrul procedurii de consultare publica', spune CCR.

În legatura cu proiectul privind pensiile magistraților, Curtea constata ca Guvernul, prealabil declanșării etapei consultării publice pentru elaborarea și adoptarea proiectului de act normativ reglementate de art.7 din Legea nr.52/2003, a procedat la realizarea unei consultări informale cu autoritatea judecatorească.

Astfel, prin adresa nr.5/7032 din 29 iulie 2025, prim-ministrul Ilie Bolojan a transmis spre consultare CSM, Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și Înaltei Curți de Casație și Justiție 'tabelul comparativ aferent propunerii pentru modificarea legislației privind pensiile de serviciu din domeniul justiției', solicitându-le comunicarea unui punct de vedere referitor la propunerile formulate.

CSM a transmis răspunsul sau la data de 30 iulie 2025, prin care a învederat ca 'materialul transmis nu constituie un proiect de lege inițiat și asumat de către ministerele cu competențe în acest domeniu, în conformitate cu HG nr.561/2009'. În răspunsul formulat, se mai menționează ca acesta nu constituie un aviz consultativ în sensul art.39 alin.(3) din Legea nr.305/2022.

Instanța supremă și Parchetul General au formulat pe 31 iulie, respectiv 26 august puncte de vedere, prin care au aratat ca modificările legislative propuse ridică probleme de constituționalitate.

'Astfel, autorităților publice menționate le-a fost transmisă o documentație, sub forma unui tabel comparativ între soluțiile legislative în vigoare în materie de pensionare și cele preconizate, care, însă, nici din punctul de vedere al formei și nici al procedurii derulate nu se putea constitui într-un proiect de lege cu privire la care Plenul CSM era competent să își formuleze avizul', se arată în motivare.

În perioada 14 - 23 august, proiectul de lege s-a aflat în procedura de consultare publică, pe site-ul inițiatorului, respectiv Ministerul Muncii, cuprinzând în mod expres următoarea mențiune la rubrica Transparența decizională: 'Propunerile, sugestiile și opiniile cu privire la acest proiect pot fi transmise la adresa de e-mail dezbateri@mmuncii.gov.ro în termen de 10 zile calendaristice de la data publicării pe site (14.08.2025 până la data de 23.08.2025).

Or, la data de 20 august, practic în interiorul termenului de consultare, Ministerul Muncii a înaintat CSM proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu, cu solicitarea de a se comunica punctul de vedere al acestuia, iar la data de 22 august 2025 același minister revine și solicită avizul CSM.

'Astfel, Curtea observa ca solicitarea avizului CSM a fost realizată în interiorul procedurii de consultare publică și a celei preliminare de consultare interinstituțională. Or, potrivit cadrului normativ de referință, acest aviz putea fi solicitat numai după finalizarea procedurii de avizare interministerială, care, potrivit Fișei circuitului de avizare, astfel cum a fost comunicată de Secretariatul General al Guvernului (Adresa nr.15A/4339/CA din 13 octombrie 2025) s-a încheiat la data de 28 august 2025. Rațiunea pentru care avizul se emite după finalizarea procesului de avizare interministerială este determinată de raporturile specifice de natură constituțională existente între autoritatea executivă și cea judecatorească. Autoritatea judecatorească nu poate fi interpusă în procedura de elaborare a proiectului de act normativ, ci ea se pronunță/avizează un proiect de lege consolidat, rezultat al etapelor procedurale anterioare. Cu alte cuvinte, CSM avizează un proiect de lege consolidat la nivelul autorității executive, și nu în cursul consultării publice/avizării interministeriale. Rezulta ca avizul se emite ulterior configurării unei forme consolidate a proiectului de lege, care reflecta, astfel competențele puterii executive, și anterior deciziei politice a Guvernului de adoptare a proiectului de lege', explică CCR.

Solicitarea de avizare adresată CSM la data de 22 august nu poate fi considerată ca fiind realizată în condiții de regularitate și legalitate, termenul de avizare neputând să curgă decât începând cu data de 28 august 2025, după ce s-a încheiat procedura consultării interministeriale, iar proiectul de lege a capatat o formă consolidată, susțin

judicatorii instituționali.

'Guvernul, prin ministerul inițiator, sau CSM nu putea intra într-un astfel de dialog anterior momentului de referință, întrucât acest aspect ar fi echivalat cu posibilitatea preluării de către CSM a unor competențe care aparțin puterii executive în elaborarea proiectului de lege, cele două autorități putând intra în raporturi de drept constituțional numai după ce proiectul de lege a dobândit o consistență normativă atât formală, cât și substanțială prin asumarea variantei redacționale consolidate de către ministerul inițiator. Prin urmare, Curtea constată că solicitarea avizului CSM nu a fost realizată în condiții de legalitate, cererea înaintată de ministerul inițiator fiind prematură și, eventual, rezultatul unei erori de apreciere, astfel că nu poate fi considerată ca fiind o solicitare validă a avizului CSM. Prin urmare, lipsa avizului CSM s-a datorat transmiterii unei cereri de avizare neconformă într-o etapă procedurală care nu permitea solicitarea avizului și asupra unei variante redacționale a proiectului de lege care nu corespundea etapei procedurale anterioare, ceea ce a împiedicat CSM să își exercite atribuția prevăzută de art.39 alin.(3) din Legea nr.305/2022', adaugă CCR.

Ca atare, având în vedere neregularitatea formulării cererii avizului CSM, Curtea 'constată că Guvernul nu a solicitat avizul CSM, ceea ce este contrar art.1 alin.(5) coroborat cu art.133 alin.(1) și art.134 alin.(4) din Constituție, fiind astfel afectat rolul CSM de garant al independenței justiției'.

Cu privire la termenul în care trebuie emis un aviz, Curtea spune că Plenul CSM emite un aviz consultativ cu privire la proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești în termen de 30 de zile de la sesizare.

Având în vedere dispozițiile legale, pe lângă lipsa validității solicitării avizului CSM, un alt viciu de neconstituționalitate a legii constă în nerespectarea de către Guvern a termenului în care CSM, în mod legal, putea emite avizul.

'Având în vedere Fișa circuitului de avizare, acest termen a început să curgă de la data de 28 august 2025, astfel că solicitarea avizului putea fi adresată CSM, în mod valabil, de abia de la această dată. În schimb, Guvernul a adoptat proiectul de lege la 29 august 2025, punând CSM în imposibilitatea de a-și exercita rolul de garant al independenței justiției. Or, așa cum a statuat Curtea, termenele sunt garanții sine qua non ale exercitării atribuțiilor autorităților publice, asigurând coerența acțiunii acestora. Eludarea, ignorarea sau încălcarea acestora este contrară principiului legalității, iar în contextul procedurii de avizare a proiectelor de lege de către CSM o atare conduită a Guvernului încalcă art.1 alin.(5) raportat la art.133 alin.(1) și art.134 alin.(4) din Constituție', mai afirmă CCR.

Referitor la invocarea circumstanțială a faptului că Guvernul putea aprecia asupra caracterului suficient al intervalului temporal necesar emiterii avizului, independent de prevederea legală expresă, motivat de faptul că și-a angajat răspunderea asupra legii criticate, Curtea reține, pe de o parte, că nu a existat o încunoaștințare a CSM cu privire la intenția/data la care Guvernul urma să își angajeze răspunderea pe proiectul de lege în discuție, iar apelarea la această formă indirectă de legiferare, care, prin natura sa, este simplificată și rapidă, a pus CSM în situația obiectivă de a nu-și putea exercita competența referitoare la emiterea avizului.

'Faptul că Guvernul a decis să își angajeze răspunderea, conform art.114 alin.(1) din Constituție, pe proiectul de lege menționat nu justifică eludarea, scurtarea, modificarea implicită a termenului. Guvernul - ca de altfel nicio autoritate publică - nu are abilitatea constituțională de a comprima, de la caz la caz, într-o procedură de legiferare un termen reglementat prin lege (30 de zile de la sesizare) și nu are nicio marjă de apreciere în a stabili dacă este sau nu suficient pentru emiterea avizului un alt interval de timp integrat celui de 30 de zile. Norma este imperativă și exclude orice posibilitate de reevaluare sau reapreciere a termenului menționat. Relativizarea sa nu face decât să inducă o insecuritate juridică la nivelul întregului sistem de drept și subminează principiul legalității', se mai arată în motivare.

Cât privește efectele unei decizii prin care CCR, în cadrul controlului anterior promulgării, constata neconstituționalitatea legii examinate, în integralitatea sa, iar nu doar a unor dispoziții din cuprinsul acesteia, în temeiul art.147 alin.(4) din Legea fundamentală și având în vedere jurisprudența Curții în materie, Parlamentului îi revine obligația de a constata încetarea de drept a procesului legislativ, ca urmare a constatării neconstituționalității legii, în integralitatea sa.