

Sesizare de neconstituționalitate asupra Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 8/2016 privind înființarea mecanismelor prevăzute de Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități

11 Decembrie 2018

Președintele României, domnul Klaus Iohannis, a trimis Curții Constituționale marți, 11 decembrie a.c., o sesizare de neconstituționalitate asupra Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 8/2016 privind înființarea mecanismelor prevăzute de Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități.

Vă prezentăm textul integral al sesizării:

București, 11 decembrie 2018

Domnului VALER DORNEANU
PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 8/2016 privind înființarea mecanismelor prevăzute de Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități

Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 8/2016 privind înființarea mecanismelor prevăzute de Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități a fost transmisă de Parlament spre promulgare Președintelui României în data de 24 noiembrie 2018. Învederăm

faptul că această lege conține dispoziții care sunt contrare prevederilor consacrate prin art. 1 alin. (5), art. 16 alin. (1), art. 76 și art. 147 alin. (4) din Constituție, potrivit argumentelor ce urmează a fi prezentate în continuare.

1. Potrivit art. I pct. 6 din legea supusă controlului de constituționalitate, președintele și vicepreședintele Consiliului de monitorizare a implementării Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități sunt numiți prin hotărâre adoptată în ședința Senatului, cu avizul Comisiei pentru drepturile omului, egalitate de șanse, culte și minorități a Senatului, dacă întrunesc majoritatea voturilor senatorilor. Considerăm că art. I pct. 6 din legea criticată contravine prevederilor art. 76 din Constituție. Astfel, art. 76 alin. (1) din Legea fundamentală prevede că legile organice și hotărârile privind regulamentele Camerelor se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere, în timp ce art. 76 alin. (2) prevede că legile ordinare și hotărârile se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră.

Numirea de către Parlament a conducerii Consiliului de monitorizare se materializează într-o hotărâre a Senatului. În conformitate cu dispozițiile art. 76 alin. (2) din Constituție, pentru a fi adoptat, un asemenea act ar trebui să întrunească votul majorității deputaților, respectiv al senatorilor prezenți și nu votul majorității membrilor fiecărei Camere. În acest sens, Curtea Constituțională a stabilit următoarele: „În ceea ce privește adoptarea hotărârilor fiecărei Camere sau ale Camerelor reunite ale Parlamentului, legiuitorul face distincție între hotărârile parlamentare care se adoptă cu majoritatea absolută de voturi, sens în care exemplificăm cu prevederile art. 76 alin. (1) din Constituție, referitoare la adoptarea sau modificarea regulamentelor parlamentare, și hotărârile care se adoptă cu majoritate simplă de voturi, de exemplu hotărârile așa cum dispune alin. (2) al aceluiași articol constituțional. (...)” (Decizia nr. 392/2007 referitoare la admiterea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 11 alin. (3) din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 325 din 15 mai 2007). Prin aceeași decizie, instanța de contencios constituțional a statuat că, de regulă, hotărârile Parlamentului se adoptă cu majoritate simplă de voturi, dacă Legea fundamentală nu prevede altfel. Or, cu privire la numirea conducerii Consiliului de monitorizare Constituția nu prevede expres o majoritate necesară adoptării hotărârii parlamentare în cauză.

Prin urmare, dispozițiile art. I pct. 6 din legea supusă controlului de constituționalitate contravin prevederilor art. 76 din Constituție, hotărârea Senatului, în acest caz, trebuind să se adopte cu votul majorității membrilor prezenți, instituirea unei alte majorități fiind contrară Legii fundamentale. Mai mult de atât, procedând în acest mod, Parlamentul a adoptat o lege cu

încălcarea prevederilor art. 147 alin. (4) din Constituție în ceea ce privește obligativitatea respectării deciziilor Curții Constituționale, în cazul de față cu referire la modalitățile de adoptare a hotărârilor parlamentare, respectiv stabilirea majorității voturilor necesare.

2. Prin art. I pct. 6 din legea dedusă controlului instanței constituționale se modifică art. 5 alin. (2) al Legii nr. 8/2016 în sensul că, în termen de 10 zile de la publicarea candidaturilor pentru funcțiile de președinte și vicepreședinte ale Consiliului de monitorizare, se pot depune, la comisia de specialitate, în scris, obiecțiuni argumentate cu privire la candidaturile depuse. Considerăm că aceste prevederi sunt lipsite de precizie și claritate în ceea ce privește persoanele care pot depune aceste obiecțiuni, întrucât nu reiese dacă textul se referă doar la persoanele direct interesate, la acele organizații care au dreptul să nominalizeze propuneri pentru respectivele funcții sau la orice persoane. Totodată, apreciem că termenul de „obiecțiuni argumentate” este lipsit de claritate, nefiind precis reglementată forma și natura juridică a acestor contestații. Având în vedere aceste aspecte, opinăm că textul mai sus amintit prezintă unele neclarități și, prin urmare, contravine cerințelor de claritate și previzibilitate instituite prin art. 1 alin. (5) din Constituție.

3. Dispozițiile alin. (2²) și alin. (2³) ale art. 5 din Legea nr. 8/2016, introduse prin legea criticată la art. I pct.7, stabilesc că avizul întocmit de Comisia pentru drepturile omului, egalitate de șanse, culte și minorități a Senatului, în urma audierii candidaților și prezentat în ședința plenului Senatului se adoptă cu votul majorității senatorilor prezenți. Din analiza coroborată a acestor dispoziții cu cele ale art. 5 alin. (1), rezultă că procedura de numire a președintelui și vicepreședintelui Consiliului de monitorizare trebuie să parcurgă două etape distincte și anume, prima etapă care constă în adoptarea avizului Comisiei de specialitate, prezentat în ședința plenului Senatului, cu privire la audierea candidaților, de către senatorii prezenți, respectiv a doua etapă, cea a numirii efective, prin hotărâre adoptată în ședința Senatului, cu votul majorității senatorilor. Așadar, nu rezultă cu claritate dacă în cazul stabilit la alin. (2³), Senatul adoptă o hotărâre sau un aviz, iar în situația în care caracterul actului adoptat de senatori este cel al unei hotărâri, atunci care este rațiunea existenței a două hotărâri adoptate distinct, dar cu majorități diferite, una simplă, iar cealaltă absolută, care să privească, în fapt, același scop, respectiv numirea conducerii Consiliului de monitorizare. Prin urmare, considerăm că textele sus-menționate prezintă neclarități și, în consecință, contravin cerințelor de claritate și previzibilitate instituite prin art. 1 alin. (5) din Constituție.

4. Art. I pct. 8 din legea criticată modifică art. 5 alin. (6) din Legea nr. 8/2016 în sensul introducerii posibilității reînnoirii mandatului președintelui și al vicepreședintelui, o singură dată, la cerere, cu avizul Comisiei pentru drepturile omului, egalitate de șanse, culte și minorități a

Senatului. Considerăm că textul este neclar întrucât nu precizează cine poate face această cerere de reînnoire, ceea ce poate da naștere unor diverse interpretări, fie că această cerere poate fi făcută numai de către persoanele care au ocupat mandatele respective, înlăturând dreptul organizațiilor guvernamentale de a face propuneri nominale, așa cum prevede art. 5 alin. (1), fie că cererea de reînnoire poate fi făcută doar de organizațiile neguvernamentale care au făcut propunerea inițială și care a avut drept rezultat numirea în funcție, potrivit legii. Mai mult de atât, nu reiese dacă procedura stabilită prin art. 5 alin. (1), (2), (2²) și (2³) se aplică, în mod corespunzător și în ipoteza reînnoirii mandatelor mai sus amintite prevăzută prin modificarea art. 5 alin. (6). Așadar, textul este lipsit de claritate, ceea ce contravine dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

5. La art. I pct. 10 din legea supusă controlului de constituționalitate se prevede modificarea art. 6 din Legea nr. 8/2016, stabilind la alin. (2) că președintele și vicepreședintele Consiliului de monitorizare care au un mandat complet pot opta pentru ocuparea unei funcții în structurile Consiliului de monitorizare, fără concurs, cu avizul președintelui. În opinia noastră, prin această prevedere se instituie un privilegiu pentru foștii președinți și vicepreședinți ai Consiliului de monitorizare la ocuparea unui post în cadrul instituției în detrimentul altor persoane, care ar îndeplini criteriile cerute pentru ocuparea respectivului post prin concurs. Textul prezintă neclarități întrucât acesta nu precizează dacă aceste funcții sunt vacante, în condițiile în care la art. 8 din lege se prevede că numărul maxim de posturi, exclusiv demnitarii, este de 47, funcționari publici și personal contractual, asimilați funcționarilor publici parlamentari, potrivit organigramei aprobate prin ordin al președintelui. În cazul dispozițiilor avute în vedere de legea dedusă controlului de constituționalitate nu rezultă de ce calitatea de președinte sau vicepreședinte al Consiliului de monitorizare, care încetează în condițiile legii, la termen, poate constitui o justificare obiectivă și rezonabilă pentru a reglementa o procedură de ocupare a unui post, vacant sau nu, derogatorie de la regimul stabilit pentru ocuparea funcțiilor publice respective. Așadar, o astfel de dispoziție derogatorie de la regimul general al angajării încalcă art. 16 alin. (1) din Constituție. În acest sens, semnalăm că, prin jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională a statuat că egalitatea nu înseamnă uniformitate, fiind permisă instituirea unor tratamente juridice distincte pentru anumite categorii de persoane, în considerarea situațiilor specifice în care acestea se află, însă numai dacă există o justificare obiectivă și rezonabilă.

De asemenea, învederăm faptul că legea nu distinge dacă persoana în cauză, fostul președinte sau vicepreședinte, va putea opta pentru ocuparea unui post de funcționar public sau personal contractual. Conform principiului *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, reiese

faptul că textul de lege se aplică în ambele cazuri, respectiv instituirea posibilității pentru persoanele în cauză de a ocupa un post indiferent de categoria de personal din care acesta face parte, în cadrul Consiliului de monitorizare. În situația în care legiuitorul a avut ca intenție instituirea unor derogări de la legea cadru aplicabilă personalului contractual din această instituție sau de la regimul general stabilit de lege pentru ocuparea unei funcții publice, atunci acesta ar fi trebuit să le prevadă în mod expres în textul legii. În lipsa unor atare prevederi, legea este neclară, lipsită de previzibilitate și susceptibilă de interpretări, ceea ce contravine art. 1 alin. (5) din Constituție referitor la claritatea, previzibilitatea și accesibilitatea legii.

Totodată, având în vedere dispozițiile art. 5 alin. (7) din Legea nr. 8/2016, potrivit cărora funcția de președinte al Consiliului de monitorizare este asimilată ca rang cu cea de secretar de stat, iar cea de vicepreședinte al Consiliului de monitorizare cu cea de subsecretar de stat, beneficiind de aceleași drepturi cu aceștia, considerăm că acordarea acestei posibilități pentru președintele și vicepreședintele Consiliului de monitorizare de a opta pentru ocuparea, fără concurs, a unei funcții în structurile Consiliului de monitorizare constituie un privilegiu nejustificat față de ceilalți demnitari cu același rang. În cadrul aceleiași categorii de demnitari, legiuitorul nu poate face nicio diferențiere cu privire la îndreptățirea unora sau altora de a beneficia de anumite drepturi decât cu încălcarea art. 16 alin. (1) din Constituție conform căruia cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări, instituind un privilegiu nejustificat pe baza unor criterii rezonabile și obiective.

6. Prin art. I pct. 11 din legea dedusă controlului de constituționalitate se completează condițiile care determină încetarea mandatului de președinte și de vicepreședinte în cadrul Consiliului de monitorizare. Printre altele, la art. 7 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 8/2016 se prevede drept cauză de încetare a acestor mandate propunerea motivată a celor care i-au avizat pentru a fi numiți, cu respectarea procedurii de la art. 5 alin. (2). Având în vedere această procedură la care face trimitere textul de lege, considerăm că legea este lipsită de claritate întrucât nu reiese, fără echivoc, în ce constă motivarea unei asemenea propuneri și dacă aceasta are la bază sugestiile organizațiilor guvernamentale care au făcut inițial propunerea de numire sau recomandările comisiei de specialitate din cadrul Senatului care a avizat propunerile de numire. Așadar, textul este lipsit de claritate, ceea ce contravine dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție.

7. La art. I pct. 14 din legea criticată, art. 9 alin. (2²) din Legea nr. 8/2016 prevede că personalului Consiliului de monitorizare i se poate acorda un spor de 15% pentru condiții deosebit de periculoase pentru personalul care efectuează vizitele de monitorizare. Aceste dispoziții intră în contradicție cu alte reglementări în vigoare care privesc salarizarea personalului plătit din fonduri

publice, inclusiv cu privire la cuantumul sporurilor care pot fi acordate. Așadar, considerăm că modificările avute în vedere de legea dedusă controlului instanței constituționale sunt incomplete și insuficiente, întrucât acestea ar fi trebuit să se raporteze la regulile stabilite prin legea cadru în materie (Legea nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice). Din această perspectivă, textul de lege afectează cerințele privind calitatea legii stabilite prin art. 1 alin. (5) din Constituție.

8. În legătură cu structura și conținutul legii deduse controlului de constituționalitate, se poate observa că din cele 17 articole care formează structura Legii nr. 8/2016 în forma în vigoare, 13 de articole ale acesteia au fost modificate sau completate prin legea supusă controlului instanței constituționale. Așadar, legea criticată privește modificarea și completarea în cea mai mare parte a Legii nr. 8/2016, aceasta cuprinzând 2 articole romane, din care art. I conține nu mai puțin de 20 de puncte. Având în vedere dispozițiile art. 61 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, referitoare la condițiile de fond pentru modificarea și completarea actelor normative, rezultă că Legea nr. 8/2016 privind înființarea mecanismelor prevăzute de Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități ar fi trebuit să fie înlocuită cu o nouă reglementare, urmând să fie în întregime abrogată. Așadar, dispozițiile de lege criticate contravin normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative și, prin urmare, nesocotesc principiul de calitate a legii statuat prin dispozițiile constituționale ale art. 1 alin. (5).

Rolul normelor de tehnică legislativă, precum și rigorile impuse de art. 1 alin. (5) în elaborarea actelor normative nu au un rol strict formal, modificările și completările aduse prin legea criticată fiind determinate de necesitatea punerii în executare a hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și a recomandărilor Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei referitoare la implementarea adecvată a prevederilor Convenției privind drepturile persoanelor cu dizabilități. Astfel, în acest caz este nevoie de o soluție legislativă coerentă care să fie cuprinsă într-o reglementare unitară și care să răspundă cerințelor de claritate și previzibilitate a legii.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.8/2016 privind înființarea mecanismelor prevăzute de Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități este neconstituțională.