



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

457
05042013

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului*”, inițiată de un grup de parlamentari – PD-L (Plx. 80/2013).

I. Principalele reglementări

Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare completarea art. 13 alin. (1) din *Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată*, cu o nouă literă, lit. f)¹, în sensul instituirii obligației Avocatului Poporului de a sesiza Curtea Constituțională a României cu excepția de neconstituționalitate a ordonanțelor Guvernului și a ordonanțelor de urgență ale Guvernului, la cererea motivată a 20 de senatori sau 35 de deputați ori a minimum 2000 de cetățeni, fără deosebire de cetățenie, vârstă, sex, apartenență politică sau convingeri religioase.

II. Observații

1. Principalele reglementări în vigoare, care stabilesc coordonatele rolului Avocatului Poporului, și anume acela de apărător al drepturilor și libertăților persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile publice, sunt cuprinse în:

- *Constituția României*, art. 58-60, art. 146 lit. a) și lit. d);
- *Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare*;
- *Regulamentul de organizare și funcționare a instituției Avocatul Poporului, republicat, cu modificările ulterioare*, aprobat prin *Hotărârea Birourilor Permanente ale Camerei Deputaților și Senatului nr. 1/2011*.

Dispozițiile constituționale referitoare la Avocatul Poporului au fost detaliate prin prevederi legale care îi conturează trăsăturile juridice particulare. În temeiul reglementărilor menționate, Avocatul Poporului nu-și poate exercita atribuțiile decât în limitele constituționale și legale stabilite în vederea îndeplinirii rolului său de apărător al drepturilor și libertăților persoanelor fizice, fără a se substitui altor autorități publice care, la rândul lor, trebuie să-și îndeplinească propriile atribuții, astfel cum sunt reglementate în legislația în vigoare.

Poziția Avocatului Poporului față de celelalte autorități publice este stabilită de art. 2 alin. (1)-(3) din Legea nr. 35/1997, potrivit căruia instituția Avocatul Poporului este o autoritate publică autonomă și independentă față de orice altă autoritate publică, în condițiile legii. În exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului nu se substituie autorităților publice. Avocatul Poporului nu poate fi supus niciunui mandat imperativ sau reprezentativ. Nimeni nu îl poate obliga pe Avocatul Poporului să se supună instrucțiunilor sau dispozițiilor sale. Este semnificativ faptul că jurământul pe care trebuie să-l depună Avocatul Poporului, cu prilejul învestirii lui, cuprinde obligația acestuia de a apăra drepturile și libertățile cetățenilor și de a-și îndeplini cu bună-credință și imparțialitate atribuțiile.

Astfel, Avocatul Poporului este o autoritate publică autonomă și independentă față de orice autoritate publică.

2. Implicarea Avocatului Poporului în controlul de constituționalitate trebuie abordată prin interpretarea art. 146 lit. d) teza finală din Constituție, coroborat cu dispozițiile constituționale cuprinse în art. 58-60,

având în vedere și prevederile *Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată*.

Pentru realizarea rolului său, Avocatul Poporului a fost investit cu o serie de prerogative, printre care, după revizuirea Constituției în anul 2003, și cu posibilitatea sesizării Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate a legilor și ordonanțelor, în temeiul art. 146 lit. d) din Constituție raportat la art. 13 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 35/1997.

Cu toate că atât Constituția, cât și legea sa organică nu reglementează domeniul în care se ridică excepția de neconstituționalitate, se poate concluziona că rațiunea acestei investiții circumscrie obiectivele excepției la funcția constituțională a Avocatului Poporului – apărarea drepturilor și libertăților cetățenești. Este evident că prin această importantă atribuție, Avocatul Poporului dispune de un mijloc serios și eficient pentru îndeplinirea rolului său constituțional.

Precizăm că, potrivit art. 59 din Constituția României
„(1) Avocatul Poporului își exercită atribuțiile din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile și în libertățile lor, în limitele stabilite de lege.

(2) Autoritățile publice sunt obligate să asigure Avocatului Poporului sprijinul necesar în exercitarea atribuțiilor sale.”

În aplicarea acestor principii constituționale, Legea nr. 35/1997 prevede, la art. 13, că Avocatul Poporului *„poate sesiza Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea legilor, înainte de promulgarea acestora”* (lit. e)) și că *„poate” sesiza direct Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a legilor și ordonanțelor*” (lit. f)). Din aceste prevederi legale rezultă însă că, în ceea ce privește atribuția de sesizare a controlului de constituționalitate, Avocatul Poporului are numai dreptul de a sesiza Curtea Constituțională, fără ca în dispozițiile legale să se regăsească și obligația constituțională a Avocatului Poporului de a-și exercita atribuțiile la cererea persoanelor lezate.

3. Examinând propunerea legislativă, constatăm că se intenționează instituirea unui mecanism de control asupra ordonanțelor și ordonanțelor de urgență ale Guvernului. Este posibil, în contextul actual, ca mecanismul de control pentru ordonanțele de urgență să nu fie suficient, cu posibilitatea de a fi îmbunătățit, însă propunerea de sesizare a Curții Constituționale de către Avocatul Poporului trebuie realizată în limitele

coordonatelor impuse atât de Legea fundamentală, cât și de prevederile actuale.

Or, propunerea legislativă, stabilind în sarcina Avocatului Poporului obligația de a sesiza direct Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a ordonanțelor și a ordonanțelor de urgență ale Guvernului, nu este în concordanță cu dispozițiile constituționale ale art. 146 lit. d) teza finală, potrivit căroră „*excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată și direct de Avocatul Poporului*”, precum și celor ale art. 58-60, care stabilesc poziția Avocatului Poporului.

Trebuie subliniat faptul că, pentru invocarea directă a excepției de neconstituționalitate de către Avocatul Poporului, este necesară respectarea în mod corespunzător a rigorilor procedurale privind derularea controlului de constituționalitate, impuse de art. 29 din Legea nr. 47/1992, precum și a celor de fond.

Astfel, ridicarea directă a unei excepții de neconstituționalitate trebuie să îndeplinească anumite condiții preliminare și obligatorii: să respecte cerințele procedurale ce determină legalitatea sesizării; să se circumscrie rolului și atribuțiilor specifice Avocatului Poporului, conferite de Legea fundamentală și de legea de organizare și funcționare, și, de asemenea, să respecte statutul Avocatului Poporului.

În ceea ce privește condiția ca solicitarea motivată să provină de la minimum 2000 de cetățeni, apreciem că o asemenea propunere ar limita accesul cetățenilor la justiția constituțională. Sub acest aspect, precizăm că, în condițiile legislației actuale, în deplină concordanță cu Constituția, Avocatul Poporului poate sesiza Curtea Constituțională, la solicitarea unei singure persoane fizice. Astfel, în aplicarea dispozițiilor art. 14 alin. (1) din Legea nr. 35/1997, potrivit căroră Avocatul Poporului își exercită atribuțiile fie din oficiu, fie la cererea persoanelor lezate în drepturile și libertățile lor, în limitele stabilite de lege, Avocatul Poporului a sesizat Curtea Constituțională urmare a solicitărilor primite din partea persoanelor fizice, în măsura în care s-a apreciat că acestea îndeplineau condițiile de admisibilitate și s-a constatat încălcarea drepturilor persoanelor fizice prin dispoziții legale care contraveneau Constituției.

Consacrarea dreptului cetățenilor de a se adresa Curții Constituționale ar implica modificarea, în prealabil, a actualului cadru constituțional, în sensul de a se institui în mod expres procedura „*actio popularis*”, existentă, spre exemplu, în sistemul de drept german.

De altfel, Avocatul Poporului a prezentat Parlamentului o propunere similară prin *Raportul special privind evidențierea dificultăților în*

desfășurarea procesului de constituire și reconstituire a dreptului de proprietate privată, înaintat celor două Camere ale Parlamentului României în data de 6 martie 2012, fără a se lua o decizie în acest sens.

Apreciem totodată că, în timp ce vocația cetățenilor de a sesiza Avocatul Poporului în condițiile arătate ar fi posibilă într-un alt context constituțional și legislativ, includerea deputaților și senatorilor în sfera subiectelor îndreptățite să „*oblige*” Avocatul Poporului la sesizarea directă a Curții Constituționale este de natură să afecteze imparțialitatea și neutralitatea esențiale pentru buna funcționare a instituției Avocatul Poporului, aspect subliniat și în Avizul nr. 685/2012 al Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), care a precizat că „*pentru a fi eficient în protecția drepturilor omului, Avocatul Poporului trebuie să fie independent, inclusiv față de Parlament, care alege Avocatul Poporului*”. Pe de altă parte, arată Comisia de la Veneția, nu trebuie pierdut din vedere faptul că instituția Avocatul Poporului are nevoie de garanții mai mari pentru independența sa.

Așadar, Avocatul Poporului nu poate invoca excepția de neconstituționalitate în numele și pentru autoritățile publice, partidele politice, sindicate sau alte persoane juridice.

Mai mult, în aplicarea dispozițiilor constituționale ale art. 115 alin. (7), Parlamentul controlează activitatea de legiuitor secundar a Guvernului și poate modifica oricând prevederile cuprinse în ordonanțele Guvernului, prin legea de aprobare sau respingere a acestora.

4. În ceea ce privește obligația de sesizare a Curții Constituționale la cererea formulată de senatori și deputați, menționăm următoarele:

Prevederile art. 146 lit. a) din Constituția României reglementează regimul juridic al controlului de constituționalitate *a priori*. Astfel, potrivit acestor prevederi, Curtea Constituțională „*se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori, precum și, din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției*”.

În ceea ce privește controlul de constituționalitate al legilor și ordonanțelor, Constituția prevede în mod expres la art. 146 lit. d) că acesta poate fi exercitat exclusiv prin intermediul excepțiilor de neconstituționalitate, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de

arbitraj comercial sau al excepției de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului.

Din prevederile constituționale anterior enunțate reiese faptul că legiuitorul constituant a lăsat senatorilor și deputaților posibilitatea de a solicita numai un control de constituționalitate *a priori*.

Or, propunerea ca cererea a 50 de deputați sau a 25 de senatori să conducă la obligarea Avocatului Poporului de a sesiza Curtea Constituțională, conduce indirect, la o formă suplimentară de sesizare a Curții Constituționale de către parlamentari, adăugând astfel noi valențe construcției constituționale cu privire la rolul deputaților și al senatorilor în controlul constituționalității actelor normative intrate în vigoare, situându-se pe lângă prevederile constituționale.

5. Prin posibilitatea sesizării directe a Curții Constituționale de către Avocatul Poporului nu s-a urmărit ca acesta să fie transformat într-un arbitru între instituțiile statului și nici să se substituie Curții Constituționale sau Parlamentului. Tocmai din acest motiv, Avocatul Poporului nu trebuie să fie obligat să sesizeze direct Curtea Constituțională, ci trebuie să aibă posibilitatea de a analiza îndeplinirea condițiilor de admisibilitate stabilite de lege, precum și de a aprecia asupra neconcordanței dispozițiilor legale criticate față de prevederile Legii fundamentale.

Instituirea obligației Avocatului Poporului de a sesiza direct Curtea Constituțională, la solicitarea motivată a minimum 20 de senatori sau 35 de deputați ori a minimum 2000 de cetățeni, elimină orice posibilitate de analiză judicioasă a aspectelor de constituționalitate.

În aceste condiții, soluția legislativă adoptată ar trebui să concilieze necesitatea instituirii unui astfel de mecanism cu statutul autonom al instituției Avocatului Poporului, asigurându-i garanțiile de autoritate, independență și imparțialitate care țin de însăși esența unei instituții de tip Ombudsman.

De asemenea, ar trebui identificată și adoptată o soluție legislativă care să nu implice instituția Avocatului Poporului în sfera politicului, o situație contrară fiind de natură a aduce atingere neutralității, imparțialității și obiectivității acesteia.

Astfel, apreciem că propunerea legislativă, în varianta imperativă în care a fost formulată, nu este în concordanță cu principiile independenței, imparțialității și autonomiei, care guvernează natura juridică a Avocatului Poporului, aceea de mediator, încercându-se denaturarea rolului de apărător al drepturilor și libertăților persoanelor fizice. Această inițiativă ar

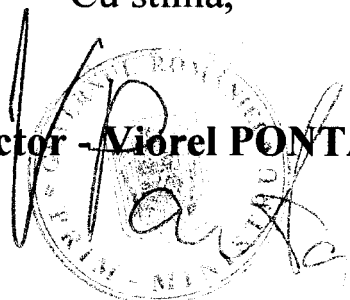
avea drept consecință plasarea mandatului Avocatului Poporului dincolo de exigențele obiectivității și imparțialității ce caracterizează instituțiile de tip Ombudsman.

În concluzie, ținând seama de actualul cadru constituțional și legal de organizare și funcționare a instituției Avocatului Poporului, de competențele ce-i sunt atribuite în materia controlului de constituționalitate, precum și de necesitatea de a răspunde cerințelor de autonomie și independență, apreciem că propunerea legislativă nu este compatibilă cu dispozițiile Legii fundamentale.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere obiectul de reglementare, apreciem că **Parlamentul este singurul în măsură să decidă cu privire la oportunitatea adoptării acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,


Victor - Viorel PONTA

Domnului deputat **Valeriu Ștefan ZGONEA**
Președintele Camerei Deputaților