

EXPUNERE DE MOTIVE

Consacrat pentru prima dată în sistemul juridic român prin Constituția din 1991, Avocatul Poporului este reglementat în prezent de dispozițiile art. 58-60 din Constituție, care stabilesc numirea și rolul, exercitarea atribuțiilor și raportul în fața Parlamentului.

Legiuitorul constituțional a reglementat instituția Avocatul Poporului distinct și în afara celor trei puteri - legislativă, executivă și judecătorească, cu menirea de a sprijini realizarea echilibrului puterilor în stat, în beneficiul persoanelor fizice, al drepturilor acestora pe care Avocatul Poporului este chemat să le apere.

Dispozițiile constituționale au fost transpuse în legislație prin Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționare instituției Avocatul Poporului, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 181 din 27 februarie 2018, care a cunoscut o serie modificări succesive, menite să consolideze, dar și să dezvolte instituția Avocatul Poporului, cu consecințe în planul sporirii atribuțiilor Avocatului Poporului în interesul persoanelor fizice.

În considerarea importanței instituției Avocatul Poporului într-un stat de drept, corelativ cu dezvoltarea mijloacelor de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale, revizuirea Constituției, în anul 2003, și ulterior, modificarea legii contenciosului administrativ, a codurilor de procedură civilă și penală, crearea a două domenii de activitate noi, respectiv a Domeniului privind prevenirea torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante în locurile de detenție, în 2014 și a Domeniului privind apărarea, protecția și promovarea drepturilor copilului, în anul 2019, s-a adus o serie de modificări și completări față de redactarea inițială a textelor Legii nr. 35/1997, de natură a consolida instituția Avocatul Poporului, dar și de a recunoaște o evoluție a acesteia. Se poate constata o creștere considerabilă a numărului și complexității atribuțiilor Avocatului Poporului, corelativ cu creșterea standardelor de protecție a drepturilor fundamentale și înmulțirea instrumentelor de garantare a acestora atât la nivel național cât și internațional.

Ca și elemente de noutate față de actuala lege de organizare și funcționare a instituției Avocatului Poporului, în principal, se pot reține următoarele: prevederea expresă a interesului superior al copilului în activitatea de promovare și protecție a drepturilor copilului; consacarea expresă a principiilor independenței, imparțialității, confidențialității și profesionalismului activității desfășurate în cadrul instituției; menționarea, alături de autoritățile publice și a instituțiilor care îndeplinesc un serviciu public și a organismelor private autorizate în domeniul protecției sociale, dat fiind legătura acestora din urmă cu interesul public; accesul neîngrădit al reprezentanților instituției, pe de o parte, la informațiile necesare îndeplinirii scopului de activitate, iar pe de altă parte, în locurile unde există o suspiciune privind o posibilă încălcare a drepturilor și a libertăților persoanelor fizice; redenumirea parțială a celor șase domenii de activitate; stabilirea clară a statutului și a drepturilor ce decurg din rangul constituțional al Avocatului Poporului și a adjuncților Avocatului Poporului și în raport de considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 77/2019 și a recomandărilor Comisiei de la Veneția; sporirea și întărirea atribuțiilor Avocatului Poporului în materia promovării și protecției copilului, prin Domeniului privind apărarea, protecția și promovarea drepturilor copilului; reducerea numărului de posturi de la cabinetul Avocatul Poporului; înființarea funcției de secretar general, după aproximativ 10

ani de absență din structura instituției; clarificarea statutului personalului instituției Avocatul Poporului

Statutul Avocatului Poporului este consacrat la nivel constituțional, fiind reglementat în capitolul IV - Avocatul Poporului, cuprins în titlul II Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale - art. 58-60 din Constituție. Textele constituționale menționate se referă, deopotrivă, la Avocatul Poporului și adjuncții acestuia. De asemenea, textele constituționale utilizează două exprimări - instituția Avocatul Poporului (referindu-se la autoritatea publică) și Avocat al Poporului (referindu-se la conducătorul instituției).

Din Legea fundamentală rezultă că regimul incompatibilităților pentru funcțiile de Avocat al Poporului și adjunct al Avocatului Poporului este identic cu cel reglementat de Constituție pentru judecătorii Curții Constituționale și, respectiv, pentru judecători. Astfel, art. 58 alin. (2) din Constituție stabilește în acest sens că "Avocatul Poporului și adjuncții săi nu pot îndeplini nicio altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior". Totodată, art. 125 alin. (3) din Constituție prevede că "Funcția de judecător este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior," iar art. 144 din Constituție stabilește că "funcția de judecător al Curții Constituționale este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul juridic superior".

Referitor la statutul și incompatibilitățile Avocatului Poporului și al adjuncților Avocatului Poporului, în Decizia nr. 77/2019 a Curții Constituționale, s-a reținut următoarele: "reglementarea acestui regim strict al incompatibilităților constituie o garanție a independenței Avocatului Poporului, al cărui rol nu se poate realiza în mod eficient fără o independență reală și fără a se pune la îndemână instrumente instituționale corespunzătoare pentru realizarea atribuțiilor. Într-o serie de avize, Comisia de la Veneția subliniază importanța garanțiilor constituționale în acest sens, reținând că "în vederea protejării independenței ombudsman-ului de fluctuațiile politice, este preferabil să fie garantate existența și principiile de bază ale activității sale în Constituție" [CDL-AD (2004)041, paragraful 9], De asemenea, Comisia de la Veneția reține că "modelul cel mai larg urmat pentru instituția ombudsman-ului sau apărătorului drepturilor fundamentale poate fi descris pe scurt ca fiind acela al unui oficial independent având ca rol principal de a acționa ca intermediar între popor/persoană și stat, precum și administrația locală, fiind în măsură în această funcție să monitorizeze activitatea administrației prin posibilitățile de anchetă și acces la informații, și de a adresa administrației recomandări bazate pe lege și echitate în sens larg, pentru a contracara și remedia încălcările de drepturi fundamentale și cazurile de administrare defectuoasă" [CDL-AD(2007)020, paragrafele 7, 9, 10 și 12, CDL-AD(2015)017, paragraful 22]."

În documentul de sinteză intitulat "Compilation of Venice Commission Opinions concerning the Ombudsman Institution" [CDL-PI (2016)001], care reunește studii și opinii exprimate de-a lungul timpului de Comisia de la Veneția în această materie, se reține că "nu există standarde europene vizând statutul ombudsmanului. Într-adevăr, există o varietate de modalități de stabilire a unui asemenea statut în Europa." [CDL-AD(204)006, paragrafele 9, 10, 16].

Comisia de la Veneția subliniază faptul că, indiferent de instituția cu a cărei rang se realizează asimilarea - judecători sau demnitari -, este întotdeauna reglementat un rang corespunzător, care se reflectă și în nivelul salarizării: "rangul înalt este unul dintre factorii

esențiali care garantează independența Avocatului Poporului de interferențele politice și fac posibil ca instituția să funcționeze efectiv și eficient". Cât privește beneficiile materiale, "problema stabilirii remunerației ombudsmanului nu este doar o problemă de respect public, ci, de asemenea, de independență a instituției" [CDL-AD (2004)006, paragrafele 9, 10, 16].

Prin urmare, statutul constituțional și identitatea incompatibilităților cu judecătoria Curții Constituționale și, respectiv, cu judecătoria, raportat la misiunea constituțională de garant al apărării și respectării drepturilor și libertăților persoanelor fizice, așa cum a fost stabilit prin Decizia nr. 77/2019 a Curții Constituționale, conferă dreptul Avocatului Poporului și adjuncților Avocatului Poporului de a beneficia de o indemnizație și o pensie corespunzătoare rangului constituțional.

Cât privește revocarea Avocatului Poporului și a adjuncților Avocatului Poporului de de plenul reunit al Parlamentului, în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor, respectiv cu majoritatea membrilor birourilor permanente ale Camerei Deputaților și Senatului, o asemenea reglementare constituie o garanție a neîndepărtării acestora din funcțiile în care au fost numiți în condiții de deplină legalitate, ca urmare a unei conjuncturi politice de moment. În același timp, revocarea în aceste condiții constituie o garanție a independenței instituției Avocatul Poporului, aflată în afara celor trei puteri ale statului - legislativă, executivă și judecătorească.

În ceea ce privește sursele bugetare nu se produce o creștere a cheltuielilor financiare, având în vedere existența în prezent, a quantumului indemnizațiilor Avocatului Poporului și ale adjuncților Avocatului Poporului. În ceea ce privește pensiile de serviciu, este de evidențiat faptul că până în prezent, pensia de serviciu a Avocatului Poporului este reglementată de legislația în vigoare - art. 9 alin. (4) din Legea nr. 35/1997- republicată, iar unele dintre persoanele care au ocupat aceste funcții beneficiază de pensii de magistrat. În plus, cheltuielile ce urmează a fi suportate de la bugetul de stat vor putea fi previzionate și acoperite în decursul anilor.

De altfel, jurisprudența constantă a Curții Constituționale este în sensul că "art. 138 alin. (5) din Constituție nu se referă la existența în concreto a unor resurse financiare suficiente la momentul adoptării legii, ci la faptul ca acea cheltuială să fie previzionată în deplină cunoștință de cauză în bugetul de stat pentru a putea fi acoperită în mod cert în cursul anului bugetar" (Decizia nr. 77/2019). În plus, Curtea Constituțională a reținut că aprecierea caracterului suficient al resurselor financiare este o problemă exclusiv de oportunitate politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Dacă Guvernul nu are resurse financiare suficiente, poate să propună modificările necesare pentru asigurarea lor, în virtutea dreptului său de inițiativă legislativă (Decizia nr. 47/1993, Decizia nr. 64/1993 ori Decizia nr. 22/2016).

În completare, observăm că aceleași recomandări ale Comisiei de la Veneția mai sus citate, subliniază importanța independenței bugetare a Avocatului Poporului: "Legislația privind ombudsman-ul ar trebui să prevadă că alocația bugetară trebuie să fie adecvată nevoii de a asigura întreaga, independenta și efectivă îndeplinire a responsabilităților și funcțiilor instituției, luând în calcul asemenea chestiuni de referință precum numărul plângerilor adresate instituției în anul precedent. Legea ori statutul ar putea, de asemenea, să asigure relativa independența bugetară a ombudsman-ului stabilind că instituția însăși ar trebui să propună bugetul său." [CDL-AD (2007)020].

În acest context, este evident că dat fiind numărul și complexitatea atribuțiilor Avocatului Poporului precum și demersurile pe care le implică activitatea desfășurată de personalul instituției, în condiții de deplină independență și de eficacitate a măsurilor întreprinse, resursele financiare ale instituției Avocatul Poporului trebuie bugetate în mod corespunzător.

Cât privește statutul personalului, proiectul de lege legea face trimitere în mod expres la Legea nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar, republicată, cu modificările și completările ulterioare, aspect care evidențiază faptul că sediul materiei pentru selectarea, numirea, evaluarea și promovarea funcționarului public parlamentar, precum și cel pentru modificarea, suspendarea și încetarea raportului de serviciu se află în Legea nr. 7/2006.

În cea ce privește salarizarea acestuia, precizăm că și în prezent potrivit art. 59 alin. (3) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, stabilește în acest sens că "funcțiile de conducere și de execuție de specialitate sunt asimilate cu cele din aparatul Parlamentului". Practic, textul legal referitor la statutul și salarizarea personalului este asemănător celui care a făcut obiectului PL-x1/2018 - Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea Avocatului Poporului și care a a făcut deja și obiectul controlului de constituționalitate.

Astfel, constituționalitatea textului similar a fost supusă cenzurii Curții Constituționale, care, în considerentele Deciziei nr. 77/2019, a reținut caracterul constituțional al normelor legale privind statutul și salarizarea personalului instituției. În plus, Consiliul Legislativ a dat aviz favorabil cu observații propunerii legislative PL-x1/2018 (înregistrat la Camera Deputaților cu nr. 2/1861 din 22 februarie 2018), în care sesizează, ca observație generală, amploarea modificărilor, apreciind că este necesară abrogarea actualei reglementări și înlocuirea sa cu o nouă reglementare, precizând că "o asemenea soluție este de preferat", așadar admitând implicit și soluția adoptată prin redactarea propunerii legislative.

Înființarea funcției de secretar general în condițiile stabilite de Legea nr. 7/2006, după 10 ani de absență în structura instituției Avocatul Poporului, se impune, în primul rând, ca urmare a importanței constituționale a instituției Avocatul Poporului - și după modelul altor autorități publice de rang constituțional - iar în al doilea rând, ca o necesitate a degrevării Avocatului Poporului și adjuncților Avocatului Poporului de activitățile pur administrative și de concentrare a acestora asupra atribuțiilor necesare realizării scopului constituțional și legal al instituției Avocatul Poporului, mai ales că atribuțiile acestora a crescut în ultimii ani.

Totodată, un element de noutate al proiectului de lege îl constituie activitatea de voluntariat, apreciată ca fiind necesară în condițiile actuale ale competențelor instituției Avocatul Poporului.

În aceste condiții, și față de observațiile Consiliului Legislativ prin Avizul nr. 110/20.02.2018, referitoare la ultimele propuneri de modificare a Legii nr. 35/1997, republicată, și anume, de abrogare a actualei reglementări și înlocuiri sale cu o nouă reglementare în domeniu, deoarece, pe de o parte, prin intervențiile legislative, se afectează atât concepția generală a actului cât și caracterul unitar al acestuia, și pe de altă parte, un nou act va duce la eliminarea oricăror contradicții care pot apărea între normele asupra cărora se

intervine și cele care își vor păstra actuala formulare, este necesară elaborarea și adoptarea unui nou act normativ de organizare și funcționare al instituției Avocatul Poporului.

Scopul adoptării unui nou act normativ, după aproximativ 23 de ani de la prima reglementare a legii de organizare și funcționare a instituției Avocatul Poporului și după multe modificări și completări, este de natură a îmbunătății cadrul legal necesar garantării drepturilor și libertăților constituționale ale persoanelor fizice.

Față de cele de mai sus, a fost întocmită alăturata propunere legislativă pentru Legea de organizare și funcționare a instituției Avocatul Poporului.

Inițiatori:

Dep. Florin Iordache PSD

Dep. HARMAN-GHEORGHE CUCSA PSD

Dep. Steluta Căznicu ALDE

Dep. Adrian Soloncu PSD

Dep. Cipriva Andreea USMR

Dep. Ambros Isabella Agnei USMR

Dep. GIU'IA CLAUDIA P.S.D.