

R O M Â N I A

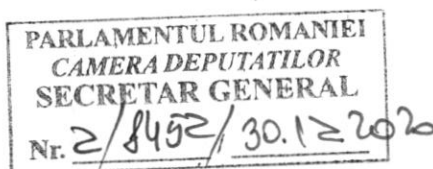
**Administrația
Prezidențială**



**Departamentul
Legislativ**

Telefon: 021.430.08.66
Fax: 021.411.18.79

E-mail: colegis@presidency.ro
Web: www.presidency.ro



DL/1522/29.12.2020
Nesecret

**Doamnei Silvia-Claudia MIHALCEA
Secretar General al Camerei Deputaților**

Stimată doamnă Secretar General,

Prin Decizia nr. 772/22.10.2020 Curtea Constituțională a constatat că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 9/1991 privind înființarea Institutului Român pentru Drepturile-Omului, este neconstituțională.

Având în vedere cele sus-menționate vă trimitem, alăturat, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 9/1991 privind înființarea Institutului Român pentru Drepturile Omului, în original.

Cu stimă,

**Consilier Prezidențial
Mihaela CIOCHINA**



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr.1092A/2020

DECIZIA nr.772
din 22 octombrie 2020

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru
modificarea și completarea Legii nr.9/1991 privind înființarea Institutului
Român pentru Drepturile Omului**

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Benke Károly	- magistrat-asistent șef

1. Pe rol se află soluținarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.9/1991 privind înființarea Institutului Român pentru Drepturile Omului, obiecție formulată de Președintele României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu 4370 din 24 iulie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.1092A/2020.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, se susține că legea criticată a fost adoptată ca lege organică, în temeiul art.117 alin.(3) din Constituție, în condițiile în care în cuprinsul său nu există nicio prevedere din care să rezulte că Institutul Român pentru Drepturile Omului acționează în regim de ~~putere publică~~,



ceea ce face lipsite de claritate atât natura juridică, cât și regimul de funcționare al acestuia. În sensul celor de mai sus, se susține că Institutul Român pentru Drepturile Omului a fost calificat - nu prin conținutul normativ al legii, ci strict prin efectul procedurii legislative aplicabile - ca autoritate administrativă autonomă, în conformitate cu prevederile art.117 alin.(3) din Constituție; în acest caz, ar fi trebuit ca legiuitorul să prevadă dispoziția de înființare propriu-zisă sau cel puțin dispozițiile asociate în mod intrinsec înființării - astfel încât Institutul Român pentru Drepturile Omului să exercite în concret prerogative de putere publică - respectiv cele prin care se stabilesc atribuțiile, categoriile de acte administrative emise și efectele acestora.

4. Totodată, prin raportare la modul în care a fost reglementat obiectul de activitate, scopul, atribuțiile ori modul de organizare și funcționare, Institutul Român pentru Drepturile Omului se diferențiază major de o autoritate administrativă autonomă, fiind mai degrabă o instituție publică, chiar dacă autonomă, situație în care procedura de adoptare ar fi trebuit să fie cea aplicabilă legilor ordinare, și nu legilor organice.

5. Din analiza modificărilor aduse art.2 și art.3 din Legea nr.9/1991, referitoare la rolul și atribuțiile Institutului Român pentru Drepturile Omului, nu rezultă cu claritate care sunt prerogativele de putere publică pe care institutul le exercită și care este rolul său în sistemul instituțional românesc, prin raportare la mecanismele și autoritățile constituționale existente care au drept scop apărarea drepturilor omului.

6. Pentru a fi incidente dispozițiile art.117 alin.(3) raportate la art.75 alin.(1) din Constituție - ce atrag caracterul de lege organică și competența decizională a Senatului - statutul de autoritate administrativă autonomă al instituției ce se dorește a fi înființată este esențial. Astfel, art.117 alin.(3) din Constituție atunci când dispune că înființarea unei autorități administrative autonome se realizează prin lege organică nu se limitează numai la dispoziția de înființare, ci are în vedere și aspectele esențiale care sunt în legătură intrinsecă cu dispoziția normativă de

înființare, respectiv atribuțiile și actele acesteia (Decizia nr.52 din 1 februarie 2018). Or, analizând modificările aduse Legii nr.9/1991, prin raportare la conferirea unui statut de autoritate administrativă autonomă, se observă lipsa oricăror prevederi referitoare la actele acestei autorități și, implicit, la exercitarea prerogativelor de putere publică. În realitate, statutul Institutului Român pentru Drepturile Omului, obiectul său de activitate, scopul pentru care a fost creat, precum și entitățile cu care colaborează în vederea realizării menirii sale, demonstrează faptul că acesta este o instituție publică de interes național, cu profil științific și de informare în domeniul drepturilor omului. Cu toate că domeniul reprezentat de efectuarea de cercetări privind diverse aspecte ale promovării și respectării drepturilor omului în România și pe plan internațional poate fi circumscris unui anumit interes public, legiuitorul nu a acordat statut de utilitate publică și nici nu a autorizat institutul să presteze un serviciu public. Rezultă că Institutul Român pentru Drepturile Omului nu este o autoritate administrativă autonomă, deși legea criticată a fost adoptată potrivit procedurii parlamentare specifice acestor categorii de autorități, ceea ce echivalează cu încălcarea art.1 alin.(5) prin raportare la prevederile art.117 alin.(3) coroborate cu cele ale art.147 alin.(4) din Constituție.

7. Întrucât art.I pct.1 [cu referire la art.1] din legea criticată califică Institutul Român pentru Drepturile Omului ca o instituție publică de interes național, chiar dacă autonomă, dar fără prerogative de putere publică, rezultă că legea ar fi trebuit adoptată ca lege ordinară, însă în acest caz ar fi trebuit dezbătută și adoptată în calitate de Cameră decizională, de Camera Deputaților, și nu de Senat. S-a încălcat astfel art.1 alin.(5) din Constituție prin raportare la art.75 alin.(1) și art.76 alin.(1) din Constituție.

8. Neclaritatea conținutului normativ al legii cu consecințe directe în procedura de adoptare conduce la concluzia că legea a fost adoptată cu încălcarea art.1 alin.(5) prin raportare la prevederile art.117 alin.(3) coroborate cu cele ale art.75 alin.(1), art.76 alin.(1) și art.147 alin.(4) din Constituție. În sensul celor de mai sus, se



invocă și Decizia nr.237 din 3 iunie 2020, par.57 și 58, prin care Curtea a statuat că, în speță, Institutul de Studii Avansate pentru Cultura și Civilizația Levantului nu este un organ de stat care acționează în regim de putere publică, astfel că nu sunt incidente dispozițiile art.117 alin.(3) coroborate cu art.75 alin.(1) și art.76 alin.(1) din Constituție.

9. Cu privire la criticile de neconstituționalitate ce vizează art.I pct.2 [cu referire la art.2 alin.(1)] din legea criticată, se arată că rolul Institutului Român pentru Drepturile Omului devine neclar, întrucât dublează atribuția Avocatului Poporului, prevăzută de art.1 alin.(2) din Legea nr.35/1997, de promovare și protecție a drepturilor omului, cu respectarea Principiilor de la Paris, adoptate prin Rezoluția A/Res/48 a Adunării Generale a Națiunilor Unite din 20 decembrie 1993. Din această perspectivă, textul criticat creează confuzie, nefiind clar raportul dintre Institutul Român pentru Drepturile Omului și instituția Avocatului Poporului. Astfel, art.I pct.2 [cu referire la art.2 alin.(1)] din legea criticată contravine art.58 alin.(1) din Constituție referitor la rolul constituțional al Avocatului Poporului. Totodată, în lipsa unor corelări între dispozițiile Legii nr.35/1997 și legea criticată, intervenția legislativă în discuție contravine prevederilor art.16 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă ce interzic paralelismele legislative și încalcă exigențele privind calitatea legii prevăzute de art.1 alin.(5) din Constituție.

10. O altă critică de neconstituționalitate este formulată în raport cu art.I pct.3 [cu referire la art.3 lit.a), c), d) și e) teza a doua] din legea supusă controlului de constituționalitate.

11. În privința art.3 lit.a) din Legea nr.9/1991, potrivit căruia Institutul Român pentru Drepturile Omului oferă consultanță specializată în domeniu, se arată că sunt neclare felul și implicațiile consultanței specializate oferite și dacă aceasta este sau nu gratuită. Astfel, prin reglementarea lacunară, sunt încălcate exigențele de claritate și previzibilitate a legii. Se arată că sunt exercitate competențe specifice avocaților, iar cu privire la natura, scopul și exercitarea profesiei de avocat, se invocă

Decizia nr.806 din 9 noiembrie 2006, Decizia nr.379 din 24 septembrie 2013 și Decizia nr.158 din 14 martie 2017, par.21 și par.22. În consecință, se apreciază că oferirea de consultanță specializată în domeniul drepturilor omului reprezintă o formă de consultanță juridică ce intră în contradicție atât cu Legea nr.51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, cât și cu jurisprudența Curții Constituționale.

12. În privința art.3 lit.c) din Legea nr.9/1991, potrivit căruia Institutul Român pentru Drepturile Omului are printre atribuții și organizarea și coordonarea programelor de formare în domeniul drepturilor omului, destinate îndeosebi acelor categorii de persoane care au răspunderi speciale pentru protecția drepturilor omului sau pentru cunoașterea problematicii drepturilor omului în rândurile unor largi categorii ale populației, se arată că aceasta nu îndeplinește cerințele privind calitatea legii, întrucât este neclară sfera destinatarilor vizați, iar sintagma „răspunderi speciale pentru protecția drepturilor omului sau pentru cunoașterea problematicii drepturilor omului în rândurile unor largi categorii ale populației” este imprecisă și lipsită de previzibilitate. Această atribuție a Institutului Român pentru Drepturile Omului intră în contradicție cu rolul și atribuțiile Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, astfel cum acestea sunt reglementate în art.401 alin.(1) lit.g) și h) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, precum și cu cele ale Institutului Național de Administrație, astfel cum acestea sunt reglementate în art.1 și art.2 din Ordonanța Guvernului nr.23/2016 privind înființarea Institutului Național de Administrație. Astfel, se susține că textul criticat este necorelat cu rolul acestor instituții în domeniul formării profesionale, intrând în contradicție cu atribuțiile acestora, cu consecința încălcării art.1 alin.(5) din Constituție.

13. În privința art.3 lit.d) din Legea nr.9/1991, care prevede atribuția Institutului Român pentru Drepturile Omului de a asigura consultanță în elaborarea și implementarea proiectelor care au ca tematică problematica drepturilor omului, se arată că încalcă standardele de calitate a legii prevăzute de art.1 alin.(5) din



Constituție. Se susține că sfera beneficiarilor consultanței oferite de Institutul Român pentru Drepturile Omului este neclară, iar actul normativ nu indică dacă oferirea de consultații cu privire la elaborarea și implementarea proiectelor care au ca tematică problematica drepturilor omului se realizează în mod gratuit sau nu.

14. În privința art.3 lit.e) teza a doua din Legea nr.9/1991, care prevede atribuția Institutului Român pentru Drepturile Omului de a oferi, la cerere, consultanță în procesul de aderare, ratificare și de implementare a instrumentelor internaționale privind drepturile omului, precum și în ceea ce privește aplicarea recomandărilor europene sau internaționale cu privire la drepturile omului, se apreciază că o astfel de atribuție trebuie să fie corelată cu dispozițiile Legii tratatelor nr.590/2003. Or, din modul de formulare a acestei atribuții, este neclar în ce moment al procedurii de încheiere a unui tratat poate interveni această consultanță.

15. Se arată că art.I pct.6 [cu referire la art.5¹ alin.(6)] din lege încalcă art.147 alin.(4) din Constituție, din perspectiva elementelor esențiale ce trebuie reglementate la nivel primar. Astfel, în condițiile în care conducerea Institutului Român pentru Drepturile Omului este asigurată de Consiliul general, Comitetul director și un director, se apreciază că reglementarea criteriilor pe care membrii unui organ de conducere al unei instituții publice și, cu atât mai mult, al unei autorități administrative autonome, trebuie realizată prin lege organică, dat fiind faptul că acest organism este unul dintre organele de conducere ale acestei autorități administrative autonome, în conformitate cu art.117 alin.(3) din Constituție.

16. Totodată, se arată că art.I pct.5 [cu referire la art.5 alin.(2)] și pct.6 [cu referire la art.5² alin.(1) lit.e)] se află într-o vădită contradicție. Din moment ce directorul Institutului Român pentru Drepturile Omului este numit pe bază de examen sau concurs și nu face parte din cei 11 membri ce compun Consiliul general, înseamnă că acesta nu poate fi considerat ca făcând parte dintre membrii Consiliului general.

17. Se mai susține că art.I pct.6 [cu referire la art.5³ alin.(2)] din legea criticată încalcă art.73 alin.(3) lit.j) din Constituție, care prevede obligativitatea reglementării statutului funcționarilor publici prin lege organică. Astfel, această dispoziție permite stabilirea prin Regulamentul de organizare și funcționare, un act infralegal, a numărului maxim de posturi al Institutului Român pentru Drepturile Omului, precum și a statutului personalului, aspect ce are și implicații financiare directe asupra bugetului de stat. În aceste condiții, se încalcă și art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) din Constituție, astfel cum acestea au fost interpretate în jurisprudența Curții Constituționale, întrucât s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, iar prin lipsa solicitării unei informări din partea Guvernului, Parlamentul și-a încălcat și obligația constituțională prevăzută de art.111 alin.(1) din Constituție. Cu referire la exigențele rezultate din art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) din Constituție, se invocă Decizia nr.22 din 20 ianuarie 2016, Decizia nr.795 din 16 decembrie 2016 și Decizia nr.331 din 21 mai 2019.

18. Prin urmare, având în vedere că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, iar dispozițiile criticate afectează bugetul de stat, se concluzionează că adoptarea unei asemenea prevederi nu se putea realiza decât după solicitarea de către Parlament a unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) din Constituție. Aceste argumente se aplică *mutatis mutandis* și în ceea ce privește intervenția legislativă de la art.I pct.8 [cu referire la art.9 alin.(1)] din legea criticată, potrivit căruia bugetul Institutului Român pentru Drepturile Omului face parte integrantă din bugetul de stat, prin bugetul Camerei Deputaților.

19. În consecință, se solicită constatarea neconstituționalității în ansamblu a legii criticate, prin raportare la dispozițiile art.111 alin.(1) teza a doua și ale art.138 alin.(5) din Constituție.

20. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale,



neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

21. **Guvernul** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată.

22. Se susține că legea criticată încalcă art.1 alin.(5) din Constituție prin raportare la art.117 alin.(3) coroborat cu art.75 alin.(1), art.76 alin.(1) și (2), precum și art.147 alin.(4) din Constituție, întrucât Institutul Român pentru Drepturile Omului nu este autoritate administrativă autonomă, astfel că legea ar fi trebuit adoptată ca lege ordinară, iar nu organică.

23. Se arată că art.I pct.2 [cu referire la art.2 alin.(1)] din legea criticată încalcă art.1 alin.(5) prin raportare la art.58 alin.(1) din Constituție, întrucât nu operează corelările necesare cu dispozițiile Legii nr.35/1997; în felul acesta, se nesocotesc normele de tehnică legislativă prevăzute de art.16 din Legea nr.24/2000 și, în consecință, se aduce atingere exigențelor privind calitatea legii, prevăzute de art.1 alin.(5) din Constituție.

24. Se susține că art.I pct.3 [cu referire la art.3 lit.a), c), d) și e) teza a doua] din legea criticată încalcă art.1 alin.(5) prin raportare la art.147 alin.(4) din Constituție, reluându-se, în esență, criticile formulate de către autorul obiecției de neconstituționalitate.

25. Totodată, se apreciază că sunt încălcate dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție prin raportare la art.73 alin.(3) lit.j), art.111 alin.(1), art.117 alin.(3), art.138 alin.(5) și art.147 alin.(4) din Constituție, sens în care se menționează problemele de constituționalitate ridicate de art.I pct.5 [cu referire la art.5 alin.(2)] și pct.6 [cu referire la art.5² alin.(1) lit.e)].

26. În final, se subliniază că dispozițiile art.I pct.6 [cu referire la art.5³ alin.(2)] și pct.8 [cu referire la art.9 alin.(1)] din legea criticată au implicații financiare directe asupra bugetului de stat, iar în lipsa solicitării unei informări din partea Guvernului, Parlamentul și-a încălcat și obligația constituțională prevăzută de

art.111 alin.(1) din Constituție, sens în care se invocă și Decizia Curții Constituționale nr.393 din 5 iunie 2019.

27. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

28. În temeiul art.76 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Curtea Constituțională, prin Adresa nr.6103 din 8 octombrie 2020, a solicitat secretarului general al Camerei Deputaților și secretarului general al Senatului să comunice dacă în privința Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.9/1991 privind înființarea Institutului Român pentru Drepturile Omului a fost solicitată informarea Guvernului conform art.111 alin.(1) din Constituție, dacă a fost solicitată distinct fișa financiară prevăzută la art.15 din Legea nr.500/2002, cu modificările și completările ulterioare, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată, și dacă Guvernul a depus punctul său de vedere și fișa financiară.

29. **Secretarul general al Camerei Deputaților**, prin Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.6169 din 12 octombrie 2020, a răspuns solicitărilor Curții Constituționale. În esență, în răspunsul primit s-a arătat că, în cazul legii criticate, au fost solicitate informarea și punctul de vedere ale Guvernului, nu și fișa financiară. Punctul de vedere al Guvernului, însoțit de fișa financiară prevăzută de art.15 din Legea nr.500/2002, nu a fost primit nici la termenul stabilit de Biroul permanent, nici după împlinirea acestuia. Totodată, din analiza documentelor aflate în dosarul propunerii legislative, rezultă că inițiatorii propunerii legislative nu au depus/solicitat, separat, fișa financiară prevăzută de dispozițiile legale în vigoare.

30. **Secretarul general al Senatului**, prin Adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.6238 din 14 octombrie 2020, a răspuns la solicitările Curții Constituționale. În esență, în răspunsul comunicat, s-a arătat că Senatul, în calitate de Cameră decizională, nu a solicitat Guvernului nici informarea și nici fișa financiară cu privire la inițiativa legislativă menționată.



31. Termenul de judecată a fost inițial fixat pentru data de 24 septembrie 2020, termen la care Curtea a amânat dezbaterile pentru data de 14 octombrie 2020. Acest din urmă termen a fost preschimbat pentru data de 22 octombrie 2020, dată la care Curtea a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, înscrisurile depuse, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

32. Curtea Constituțională a fost sesizată, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, art.10, art.15 și art.18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

33. **Obiectul controlului de constituționalitate**, astfel cum a fost formulat, îl constituie Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.9/1991 privind înființarea Institutului Român pentru Drepturile Omului. În realitate, având în vedere motivarea criticilor de neconstituționalitate, Curtea reține ca obiect al controlului de constituționalitate legea în ansamblul său, precum și, în mod punctual, art.I pct.2 [cu referire la art.2 alin.(1)], pct.3 [cu referire la art.3 lit.a), c), d) și e) teza a doua], pct.5 [cu referire la art.5 alin.(2)], pct.6 [cu referire la art.5¹ alin.(6), art.5² alin.(1) lit.e) și art.5³ alin.(2)] și pct.8 [cu referire la art.9 alin.(1)], care au următorul cuprins:

- Art.I pct.2 [cu referire la art.2 alin.(1)]: „(1) IRDO își desfășoară activitatea în scopul promovării și protecției drepturilor omului, cu respectarea Principiilor de la Paris adoptate prin Rezoluția A/Res/48 a Adunării Generale a Națiunilor Unite din 20 decembrie 1993”;

- Art.I pct.3 [cu referire la art.3 lit.a), c), d) și e) teza a doua]: „Pentru realizarea acestui scop, IRDO are ca atribuții:

a) menținerea și funcționarea unui centru de documentare și consultare, conținând texte de convenții internaționale, legi, documente, studii și publicații

referitoare la drepturile omului, precum și oferirea de consultanță specializată în domeniu; [...]

c) organizarea și coordonarea programelor de formare în domeniul drepturilor omului, destinate îndeosebi acelor categorii de persoane care au răspunderi speciale pentru protecția drepturilor omului sau pentru cunoașterea problematicii drepturilor omului în rândurile unor largi categorii ale populației;

d) asigură consultanță în elaborarea și implementarea proiectelor care au ca tematică problematica drepturilor omului;

e) [...] IRDO poate oferi, la cerere, consultanță în procesul de aderare, ratificare și de implementare a instrumentelor internaționale privind drepturile omului, precum și în ceea ce privește aplicarea recomandărilor europene sau internaționale cu privire la drepturile omului”;

- Art.I pct.5 [cu referire la art.5 alin.(2)]: „(2) Directorul instituției este numit în funcție de către Consiliul general, pe bază de concurs sau examen, după caz”;

- Art.I pct.6 [cu referire la art.5¹ alin.(6)]: „(6) Criteriile generale pe care trebuie să le îndeplinească o persoană pentru a întruni calitatea de membru al Consiliului general IRDO, precum și procedura privind desemnarea acestora, sunt stabilite prin Regulamentul de organizare și funcționare al instituției”;

- Art.I pct.6 [cu referire la art.5² alin.(1) lit.e)]: „(1) Consiliul general va desemna, dintre membrii săi, un Comitet director, format din: [...]

e) directorul IRDO”;

- Art.I pct.6 [cu referire la art.5³ alin.(2)]: „(2) Organizarea și funcționarea aparatului propriu al IRDO, numărul de posturi, statutul personalului, atribuțiile acestuia și structura organizatorică se stabilesc prin Regulamentul de organizare și funcționare, aprobat prin hotărâre a Birourilor permanente reunite ale Camerei Deputaților și Senatului, la propunerea IRDO”;

- Art.I pct.8 [cu referire la art.9 alin.(1)]: „(1) Bugetul IRDO face parte integrantă din bugetul de stat, prin bugetul Camerei Deputaților”.



34. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art.1 alin.(5) privind calitatea legii, art.73 alin.(3) lit.j) privind domeniile rezervate legii organice, art.75 alin.(1) privind sesizarea Camerelor, art.76 alin.(1) și (2) privind adoptarea legilor organice și ordinare, art.111 alin.(1) privind informarea Parlamentului, art.117 alin.(3) privind autoritățile administrative autonome, art.138 alin.(5), potrivit căruia „*Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”, și art.147 alin.(4) privind efectele deciziilor Curții Constituționale.

(1.) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate

35. În prealabil examinării obiecției de neconstituționalitate, Curtea are obligația verificării condițiilor de admisibilitate ale acesteia, prin prisma titularului dreptului de sesizare, a termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și a obiectului controlului de constituționalitate. Dacă primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea antereferită, iar constatarea neîndeplinirii uneia dintre ele are efecte dirimante, făcând inutilă analiza celorlalte condiții (Decizia nr.66 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.213 din 9 martie 2018, par.38).

36. Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul titularului dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de Președintele României, cât și sub aspectul obiectului, fiind vorba de o lege adoptată, dar nepromulgată încă.

37. Cu privire la termenul în care poate fi sesizată instanța de contencios constituțional, potrivit art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din

Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art.77 alin.(1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament, iar, potrivit art.77 alin.(3) din Constituție, în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.

38. În cauză, propunerea legislativă a fost inițiată de 1 deputat și 13 senatori și a fost adoptată tacit de Camera Deputaților la 23 aprilie 2020, iar la 30 iunie 2020 a fost adoptată de Senat, în calitate de Cameră decizională. La 30 iunie 2020 legea a fost depusă la secretarii generali ai celor două Camere pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii și trimisă la promulgare în data de 6 iulie 2020. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională la data de 24 iulie 2020.

39. Luând act de faptul că obiecția de neconstituționalitate a fost formulată în interiorul termenului de promulgare de 20 de zile, prevăzut de art.77 alin.(1) din Constituție, Curtea urmează a constata că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional [a se vedea în acest sens, Decizia nr.67 din 21 februarie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.223 din 13 martie 2018].

(2.) Analiza obiecției de neconstituționalitate

(2.1.) Criticile de neconstituționalitate referitoare la încălcarea art.1 alin.(5) prin raportare la prevederile art.117 alin.(3) coroborate cu cele ale art.75 alin.(1), art.76 alin.(1) și art.147 alin.(4) din Constituție

40. În jurisprudența sa, Curtea a mai fost confruntată cu critici de neconstituționalitate care au vizat conceptul de autoritate administrativă autonomă [a se vedea Decizia nr.237 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.512 din 16 iunie 2020, par.55-58]. Pentru a califica o anumită entitate ca având acest statut/ caracter, Curtea a analizat dacă aceasta acționează în regim de putere publică, obiectul său de activitate și legăturile funcționale ale acesteia și, spre



exemplu, în urma unei astfel de analize, Curtea a ajuns la concluzia că Institutul de Studii Avansate pentru Cultura și Civilizația Levantului - „instituție publică de specialitate, autonomă, de interes național, cu personalitate juridică” - nu este o autoritate administrativă autonomă, caz în care legea privind înființarea/ organizarea/ funcționarea acestuia este una ordinară.

41. În cauza de față, Curtea constată că, potrivit art.1 din Legea nr.9/1991 privind înființarea Institutului Român pentru Drepturile Omului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.24 din 30 ianuarie 1991, Institutul Român pentru Drepturile Omului este un organism independent, cu personalitate juridică. Modificarea adusă acestui text, prin art.I pct.1 din legea criticată, este în sensul calificării Institutului ca instituție publică de interes național, autonomă și independentă față de orice altă autoritate publică, în condițiile legii, cu personalitate juridică.

42. Potrivit reglementării în vigoare, scopul Institutului este de a asigura o mai bună cunoaștere de către organismele publice, asociațiile neguvernamentale și cetățenii români a problematicii drepturilor omului, a modului în care drepturile omului sunt garantate în alte țări, îndeosebi în țările participante la Conferința pentru securitate și cooperare în Europa. Totodată, scopul Institutului este să informeze opinia publică de peste hotare, organismele internaționale, în legătură cu modalitățile practice prin care drepturile omului sunt asigurate și respectate în România.

43. Noua reglementare stabilește că Institutul are ca scop (i) promovarea și protecția drepturilor omului, cu respectarea Principiilor de la Paris adoptate prin Rezoluția A/Res/48 a Adunării Generale a Națiunilor Unite din 20 decembrie 1993; (ii) asigurarea unei mai bune cunoașteri de către organismele publice, asociațiile neguvernamentale și cetățenii români a problematicii drepturilor omului, a modului în care drepturile omului sunt garantate în alte țări; (iii) informarea opiniei publice de peste hotare, a organismelor internaționale în legătură cu modalitățile practice prin care drepturile omului sunt asigurate și respectate în România.

44. Atât reglementarea în vigoare, cât și cea preconizată stabilesc că atribuțiile Institutului – art.I pct.3 [cu referire la art.3] – au în vedere aspecte de documentare, consultare, cercetare, organizare și coordonare de programe de formare, realizare de publicații sau organizare sondaje de opinie, toate circumscrise domeniului drepturilor omului.

45. Cu privire la legăturile funcționale ale Institutului, Curtea constată că reglementarea în vigoare stabilește organismele de conducere ale acestuia și modul lor de compunere; astfel, Consiliul general cuprinde reprezentanți ai grupurilor parlamentare, membri ai Comisiei pentru drepturile omului și cetățeanului a Senatului și Comisiei pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale a Camerei Deputaților, precum și oameni de știință și reprezentanți ai organizațiilor neguvernamentale din domeniul drepturilor omului. Toți aceștia sunt desemnați de birourile permanente ale celor două Camere ale Parlamentului și validați de acestea. Institutul trimite Parlamentului spre informare rapoarte anuale, iar cheltuielile sale se acoperă din bugetul Parlamentului.

46. Noua reglementare menține Consiliul general, stabilește componența sa, membrii săi fiind numiți în continuare de Birourile permanente reunite ale Camerei Deputaților și Senatului, abrogă obligația Institutului de a trimite spre informare Parlamentului rapoarte anuale, reglementează obligația transmiterii unui raport de activitate Birourilor permanente reunite ale Camerei Deputaților și Senatului și stabilește că bugetul Institutului face parte integrantă din bugetul de stat, prin bugetul Camerei Deputaților.

47. Având în vedere statutul Institutului, scopurile pentru care a fost creat, atribuțiile sale, precum și legăturile sale instituționale, Curtea constată că acesta este o instituție publică de interes național, iar rolul său principal este de centru de documentare/ consultare și cercetare în domeniul drepturilor omului.

48. Potrivit art.2 alin.(1) lit.b) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, autoritatea publică este acel „organ de stat sau



administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public". De asemenea, legea asimilează autorităților publice „*persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică*".

49. Astfel, niciunul dintre elementele caracteristice ale naturii juridice a Institutului nu demonstrează calitatea acestuia de autoritate publică administrativă. Institutul nu este nici organ de stat care acționează în regim de putere publică și nici persoană juridică de drept privat care, potrivit legii, deține statut de utilitate publică sau este autorizată să presteze un serviciu public, în regim de putere publică. Legiuitorul nu a acordat statut de utilitate publică și nici nu a autorizat Institutul să presteze un serviciu public.

50. Este de observat că reglementările analizate indică un anumit raport de dependență față de Parlament [numirea membrilor Consiliului general/ configurarea bugetului/ prezentarea unui raport anual], care, însă, nu demonstrează că Institutul acționează în regim de putere publică, ci că se află sub control parlamentar. Faptul că Institutul este o instituție publică autonomă nu reprezintă altceva decât o libertate funcțională în îndeplinirea scopului pentru care a fost înființat, fără a o califica drept autoritate publică autonomă.

51. În consecință, Curtea constată că legea nu transformă natura juridică a Institutului dintr-o instituție publică într-o autoritate administrativă autonomă. Dacă art.1 din Legea nr.9/1991 îl definește ca fiind un organism independent cu personalitate juridică, noua reglementare îl califică drept instituție publică de interes național, autonomă și independentă față de orice altă autoritate publică, în condițiile legii. Cu alte cuvinte, *natura sa juridică rămâne neschimbată*.

52. În pofida celor de mai sus, în Avizul Consiliului Legislativ nr.188/6 martie 2020 s-a apreciat că legea criticată se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.117 alin.(3) din Constituție, precum și faptul că, în

aplicarea art.75 alin.(1) din Constituție, Camera de reflecție este Camera Deputaților, drept care legea criticată a fost adoptată ca lege organică, iar ordinea sesizării Camerelor a fost cea specifică legilor organice adoptate potrivit art.117 alin.(3) din Constituție.

53. În consecință, Curtea constată că din moment ce conținutul legii nu vizează un domeniu rezervat legilor organice, în speță, înființarea unei autorități administrative autonome, înseamnă că invocarea art.117 alin.(3) din Constituție nu poate fi realizată pentru a se justifica adoptarea legii criticate drept lege organică. Această eroare esențială de apreciere a determinat adoptarea legii criticate ca lege organică, și nu ca lege ordinară, ceea ce a determinat, în mod implicit, și inversarea ordinii de sesizare a Camerelor.

54. Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, domeniul legilor organice este foarte clar delimitat prin textul Constituției, fiind de strictă interpretare (Decizia nr.53 din 18 mai 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.312 din 9 noiembrie 1994), astfel încât legiuitorul va adopta legi organice numai în acele domenii. Art.73 alin.(3) din Constituție este o normă de strictă interpretare și aplicare [Decizia nr.419 din 3 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.635 din 31 iulie 2019, par.41], în cazul de față art.117 alin.(3) subsumându-se art.73 alin.(3) lit.t) din Constituție, fiind o aplicare a acesteia. De aceea, încălcarea art.117 alin.(3) din Constituție presupune, în mod implicit, și nesocotirea art.73 alin.(3) lit.t) din același act.

55. Stabilirea caracterului organic sau ordinar al legii are relevanță și cu privire la respectarea procedurii de adoptare a legilor, astfel cum aceasta este consacrată în Legea fundamentală. Ordinea în care cele două Camere ale Parlamentului vor dezbate proiectul sau propunerea legislativă depinde și de caracterizarea legii, în funcție de aceasta urmând să fie determinată Camera competentă să adopte legea în calitate de primă Cameră sesizată, respectiv Cameră decizională, în temeiul art.75 alin.(1) din Constituție. Așadar, calificarea inițială a



legii ce urmează să fie adoptată, ca organică sau ordinară, are influență asupra procesului legislativ, determinând parcursul proiectului de lege sau al propunerii legislative [a se vedea Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017, par.42, Decizia nr.537 din 18 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.679 din 6 august 2018, par.45, sau Decizia nr.235 din 2 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.530 din 19 iunie 2020, par.55].

56. În aceste condiții, Curtea constată că legea criticată încalcă prevederile art.73 alin.(3) lit.t) și art.117 alin.(3) din Constituție, întrucât, prin greșita calificare a naturii juridice a Institutului, a fost adoptată ca lege organică tocmai în considerarea acestor norme de referință. Totodată, prin reținerea incidenței art.117 alin.(3) din Constituție, au fost încălcate și prevederile constituționale ale art.75 alin.(1), întrucât a fost inversată ordinea de sesizare a Camerelor, și ale art.76 alin.(1) și (2), întrucât legea a fost adoptată cu majoritatea de vot specifică legilor organice, și nu celor ordinare.

57. *Prin urmare, legea criticată încalcă art.73 alin.(3) lit.t) și art.117 alin.(3) prin raportare la art.75 alin.(1) și art.76 alin.(1) și (2) din Constituție.*

58. Curtea mai reține că, prin Decizia nr.237 din 3 iunie 2020, a stabilit criteriile care califică o entitate publică drept autoritate administrativă autonomă în sensul art.117 alin.(3) din Constituție [criterii care valorizează acțiunea entității în regim de putere publică, obiectul de activitate și legăturile funcționale ale acesteia] și a exclus din sfera sa de reglementare instituțiile publice care nu îndeplinesc aceste criterii [Institutul de Studii Avansate pentru Cultura și Civilizația Levantului]. Faptul că legea criticată în prezenta cauză a fost adoptată ca lege organică în urma unei erori de apreciere asupra naturii juridice a Institutului Român pentru Drepturile Omului, cu consecința inversării ordinii de sesizare a Camerelor, nu înseamnă că Parlamentul a nesocotit caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, având în vedere că în precedent instanța constituțională nu s-a pronunțat asupra naturii juridice

a Institutului Român pentru Drepturile Omului și, implicit, a consecințelor sale în planul procedurii de legiferare. *Prin urmare, nu se poate reține că sunt încălcate și prevederile art.147 alin.(4) din Constituție.*

(2.2.) Criticile de neconstituționalitate referitoare la încălcarea art.111 alin.(1) teza a doua și art.138 alin.(5) din Constituție

59. Cu privire la art.111 alin.(1) din Constituție, Curtea, în jurisprudența sa, a reținut că acesta stabilește, pe de o parte, obligația Guvernului și a celorlalte organe ale administrației publice de a prezenta informațiile și documentele necesare actului legiferării și, pe de altă parte, modalitatea de obținere a acestor informații, respectiv la cererea Camerei Deputaților, a Senatului sau a comisiilor parlamentare, prin intermediul președinților acestora (Decizia nr.331 din 21 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.493 din 18 iunie 2019, par.42). Acest text consacră garanția constituțională a colaborării dintre Parlament și Guvern în procesul de legiferare, instituind obligații reciproce în sarcina celor două autorități publice (a se vedea Decizia nr.515 din 24 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.195 din 14 decembrie 2004). Curtea a mai reținut că în cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art.138 alin.(2) care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei competențe, Parlamentul nu poate prestabili modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens. Dat fiind caracterul imperativ al obligației de a cere informarea menționată, rezultă că nerespectarea acesteia are drept consecință neconstituționalitatea legii adoptate (Decizia nr.1.056 din 14 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.802 din 23 noiembrie 2007).



60. Prin Decizia nr.629 din 9 octombrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.68 din 28 ianuarie 2019, par.31, și prin Decizia nr.331 din 21 mai 2019, par.43, Curtea a precizat că art.111 alin.(1) din Constituție prevede expres și limitativ că relația dintre autoritățile menționate se realizează prin intermediul președinților Camerei Deputaților și Senatului sau ai comisiilor parlamentare. În acest sens au fost invocate, de altfel, și normele regulamentare care detaliază procedura legislativă. Astfel, dând expresie prevederilor constituționale menționate, Regulamentul Camerei Deputaților, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.338 din 27 aprilie 2020, stabilește, în art.91 alin.(4), că *„În cazul propunerilor legislative depuse în condițiile alin.(1), care implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, președintele Camerei Deputaților va solicita în mod obligatoriu o informare din partea Guvernului, în condițiile art.111 din Constituția României, republicată, în același termen de 15 zile”*, iar la alin.(6) că, *„Dacă în cursul dezbaterii, în comisia sesizată în fond apar amendamente care impun modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, președintele comisiei va solicita în mod obligatoriu o informare din partea Guvernului, în condițiile art.111 din Constituția României, republicată, într-un termen care să se încadreze în termenul de predare a raportului”*. De asemenea Regulamentul Senatului stabilește la art.88 alin.(3) că *„Propunerile legislative se comunică Guvernului în termen de 3 zile de la prezentarea în Biroul permanent, pentru a se pronunța și în ceea ce privește aplicarea art.111 din Constituția României, republicată”*, iar la art.92 alin.(6) că *„Propunerile legislative formulate de senatori și deputați, care implică modificarea bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, trebuie să fie însoțite de dovada solicitării informării Guvernului, înaintată prin președintele Senatului, în conformitate cu dispozițiile art.111 din Constituția României, republicată”*. Prin urmare, Curtea a statuat că un document prin care o Cameră a Parlamentului transmite Guvernului o inițiativă legislativă solicitând informarea prevăzută de

art.111 din Constituție, dar care nu este semnat de președintele Camerei respective, nu produce efectul juridic consacrat de norma constituțională, neabsolvind Camera de obligația prevăzută de art.111 teza a doua din Constituție [Decizia nr.56 din 5 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.199 din 12 martie 2020, par.56 și 57].

61. Prin Decizia nr.767 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.131 din 21 februarie 2017, par.60, Curtea a statuat că „fișa financiară prevăzută de art.15 alin.(2) din Legea nr.500/2002 nu trebuie confundată cu punctul de vedere emis de Guvern [...], cele două documente generate de Guvern având un regim juridic și, implicit, finalități diferite. Prin urmare, atunci când o propunere legislativă are implicații bugetare, Guvernul trebuie să prezinte ambele documente menționate, așadar atât punctul de vedere, cât și fișa financiară”.

62. Prin Decizia nr.56 din 5 februarie 2020, par.67 și 71, și Decizia nr.58 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.205 din 13 martie 2020, par.54 și 55, Curtea a stabilit că, pentru a respecta procedura constituțională de adoptare a unui act normativ care implică o cheltuială bugetară, respectiv art.138 alin.(5) din Constituție, inițiatorii actului normativ să facă dovada că au solicitat Guvernului fișa financiară.

63. Cu privire la cauza de față, Curtea constată că anexa la Legea nr.9/1991 stabilește că din structura de personal Institutului fac parte 24 de persoane, dintre care un director și un director adjunct. Consiliul general și Comitetul director sunt compuse din 32, respectiv 7 membri. Din acest comitet fac parte directorul Institutului, precum și 6 membri aleși din Consiliul general. Directorul Institutului este membru și al Consiliul general. Noua lege abrogă anexa menționată și nu mai stabilește numărul de posturi din structura Institutului, ceea ce înseamnă că legislația secundară va stabili numărul de posturi din structura de personal; în schimb, stabilește componența Consiliului general și Comitetului Director, acestea având 11,



respectiv 7 membri. Din acest comitet fac parte directorul Institutului, precum și 6 membri aleși din Consiliul general.

64. În prezent, personalul Institutului este salarizat ca personal contractual, însă, noua lege stabilește că personalul instituției este asimilat, din punct de vedere al salarizării, cu personalul din aparatul de lucru al celor două Camere ale Parlamentului, ceea ce, în lipsa altor date de natură financiară, generează o situație juridică neclară cu privire la existența sau nu a unui impact bugetar suplimentar față de reglementarea în vigoare.

65. Indiferent dacă aceste modificări scad sau cresc alocările bugetare necesare cheltuielilor de personal, este evident că există un impact bugetar. În acest sens, chiar Biroul permanent al Camerei Deputaților a stabilit că *există implicații bugetare*, drept care a hotărât solicitarea punctului de vedere al Guvernului conform art.111 alin.(1) din Constituție. Așadar, solicitarea informării a fost realizată, astfel că legea criticată nu încalcă art.111 alin.(1) teza a doua din Constituție. Însă, nici inițiatorii propunerii legislative și nici Biroul permanent nu au solicitat fișa financiară prevăzută de art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.597 din 13 august 2002, în condițiile art.15 alin.(1) din Legea responsabilității bugetare nr.69/2010, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.472 din 4 iunie 2020.

66. În consecință, având în vedere natura viciului de neconstituționalitate, Curtea reține că *legea în ansamblul său încalcă art.138 alin.(5) din Constituție prin raportare la art.15 alin.(1) din Legea nr.69/2010 și art.15 din Legea nr.500/2002.*

67. Față de temeinicia motivelor de neconstituționalitate extrinsecă ce vizează procedura de adoptare a legii, rezultă că nu mai este cazul să se examineze celelalte critici de neconstituționalitate intrinsecă formulate de autorul obiecției de neconstituționalitate (a se vedea, în același sens, Decizia nr.58 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.205 din 13 martie 2020, par.62).

68. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

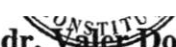
Admite obiecția de neconstituționalitate și constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.9/1991 privind înființarea Institutului Român pentru Drepturile Omului este neconstituțională.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 22 octombrie 2020.

**PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE,**

prof. univ. dr.  **Valer Dorneanu**

**MAGISTRAT-ASISTENT ȘEF,
Benke Károly**

