

DECIZIA nr.455 din 29 iunie 2021

referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului României nr.36/2021 pentru revocarea doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului

Nepublicată

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
Mihaela Senia Costinescu	- magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea sesizării de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului României nr.36/2021 pentru revocarea doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului, sesizare formulată de grupurile parlamentare ale Partidului Social Democrat (PSD) din Camera Deputaților și Senat, în temeiul prevederilor art.146 lit.l) din Constituție și ale art.27 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Cu Adresa nr.2/6879 din 17 iunie 2021, secretarul general al Camerei Deputaților a transmis Curții Constituționale sesizarea formulată, care a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.5118 din 17 iunie 2021 și constituie obiectul Dosarului nr.2097L/2/2021.

3. **În motivarea sesizării de neconstituționalitate**, cu privire la situația de fapt, autorii acesteia arată că, la solicitarea grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal (PNL), Uniunii Salvați România (USR) și Uniunii Democratice a Maghiarilor din România (UDMR) din Senat și Camera Deputaților, a fost întocmit raportul comun cu privire la revocarea doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului, care a fost adoptat în data de 16 iunie 2021 de către comisiile juridice reunite ale celor două Camere și înaintat, cu proiectul de hotărâre aferent, Camerelor reunite ale Parlamentului în vederea dezbaterii și adoptării. În cadrul ședinței comune a Camerei Deputaților și Senatului din 16 iunie 2021, hotărârea pentru revocarea doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului a fost adoptată cu 247 de voturi pentru și 32 de voturi împotriva, iar ulterior aceasta a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.602 din 16 iunie 2021.

4. Autorii sesizării susțin că hotărârea astfel adoptată încalcă prevederile art.1 alin.(3)-(5), ale art.11, ale art.20, ale art.58 alin.(1) și ale art.148 din Legea fundamentală privind statul de drept, dreptul internațional și dreptul intern, tratatele internaționale privind drepturile omului și integrarea în Uniunea Europeană. Arată că statutul Avocatului Poporului este consacrat la nivel constituțional, fiind reglementat în capitolul IV - *Avocatul Poporului*, cuprins în titlul II - *Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale*. Introdus în sistemul juridic român prin Constituția din 1991, Avocatul Poporului este reglementat în prezent de dispozițiile art.58-60 care stabilesc numirea și rolul, exercitarea atribuțiilor și raportul în fața Parlamentului. Textele constituționale utilizează două exprimări - instituția Avocatul Poporului (referindu-se la autoritatea publică) și Avocatul Poporului (referindu-se la conducătorul instituției). Legiuitorul constituant 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. În considerarea importanței instituției Avocatul Poporului într-un stat de drept, corelativ cu dezvoltarea instrumentelor de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale, revizuirea Constituției, în anul 2003, a adus o serie de modificări și completări față de redactarea inițială a textelor constituționale de referință, de natură a consolida instituția Avocatul Poporului, dar și de a recunoaște o evoluție a acesteia. Astfel, a fost stabilit un mandat mai lung al Avocatului Poporului (de la 4 la 5 ani), s-a lărgit sfera persoanelor protejate prin activitatea sa (stabilindu-se că Avocatul Poporului apără drepturile și libertățile persoanelor fizice, iar nu doar pe cele ale cetățenilor, cum prevedea

reglementarea inițială), i-au fost oferite noi instrumente juridice pentru realizarea rolului său constituțional (posibilitatea de a sesiza Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea legilor înainte de promulgare, precum și posibilitatea de a sesiza direct Curtea Constituțională cu privire la excepții de neconstituționalitate a legilor și ordonanțelor). În mod corespunzător, dispozițiile constituționale au fost dezvoltate prin Legea nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.181 din 27 februarie 2018, care a cunoscut o seamă de modificări succesive, menite să consolideze, dar și să dezvolte instituția Avocatul Poporului, cu consecințe în planul sporirii atribuțiilor Avocatului Poporului, în corelație cu creșterea standardelor de protecție a drepturilor fundamentale și multiplicarea mecanismelor de garantare a acestora la nivel internațional și național. De asemenea, reglementarea unui regim strict al incompatibilităților pentru ocuparea funcției de Avocat al Poporului constituie o garanție a independenței Avocatului Poporului, al cărui rol nu se poate realiza în mod eficient fără o independență reală și fără a i se pune la îndemână instrumente instituționale corespunzătoare pentru realizarea atribuțiilor.

5. Referitor la raporturile cu celelalte autorități publice și poziția de independență a Avocatului Poporului, autorii sesizării arată că Legea fundamentală stabilește, în mod expres, în art.59 alin.(2), obligația autorităților publice de a asigura Avocatului Poporului „*sprijinul necesar în exercitarea atribuțiilor sale*”. Potrivit art.2 alin.(4) din Legea nr.35/1997, 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.

6. În ceea ce privește revocarea Avocatului Poporului, autorii sesizării de neconstituționalitate susțin că aceasta poate avea loc în condițiile art.9 alin.(2) din Legea nr.35/1997, astfel cum au fost explicitate în jurisprudența Curții Constituționale. Legat de condițiile revocării Avocatului Poporului, Curtea Constituțională a stabilit, prin Decizia nr.732 din 10 iulie 2012, că „Parlamentul este singura autoritate în măsură să aprecieze dacă activitatea desfășurată de Avocatul Poporului, în calitatea sa de conducător al instituției, s-a realizat în limitele stabilite de Constituție și lege sau, dimpotrivă, cu încălcarea acestora, și în consecință, printr-o evaluare obiectivă în cadrul căilor și procedurilor exclusiv parlamentare, să dispună măsurile legale”. Mai mult, în Decizia nr.80 din 16 februarie 2014 asupra propunerii legislative privind revizuirea Constituției României, Curtea Constituțională a reținut că „situațiile în care poate interveni revocarea trebuie individualizate cu precizie la nivelul legii, iar procedura care urmează să fie respectată în această situație trebuie, de asemenea, stabilită prin norme lipsite de orice echivoc, astfel încât să fie evitat riscul unei revocări arbitrării. Ca atare, Curtea Constituțională recomandă reglementarea cauzelor de încetare a mandatului Avocatului Poporului înainte de termen prin legea de organizare și funcționare a instituției, cu includerea printre acestea și a revocării”.

7. Autorii sesizării invocă în susținerea criticilor de neconstituționalitate și standardele internaționale referitoare la revocarea și independența Avocatului Poporului. Astfel, Principiile privind protecția și promovarea instituției Ombudsman („Principiile de la Veneția”), adoptate de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (Comisia de la Veneția) la cea de-a 118-a Sesiune plenară (Veneția, 15-16 martie 2019), conțin o serie de linii directoare menite să asigure independența mandatului Avocatului Poporului, printre care principiul nr.11, conform căruia „Ombudsmanul este demis numai în conformitate cu o listă exhaustivă de condiții clare și rezonabile stabilite de lege. Acestea ar trebui să se refere numai la criteriile esențiale de incapacitate sau inabilitate de a-și îndeplini atribuțiile de serviciu”, „comportament necorespunzător” sau „abatere”, care ar trebui interpretate în mod restrictiv. Majoritatea parlamentară necesară pentru demitere - de către Parlamentul însuși sau de către o instanță la cererea Parlamentului - ar trebui să fie cel puțin egală și, de preferință, mai mare decât cea necesară pentru numire. Procedura de demitere trebuie să fie publică, transparentă și prevăzută de lege”. De asemenea, în Recomandarea 1615 (2003) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei referitoare la instituțiile Ombudsman, care stabilește o serie de caracteristici esențiale pentru funcționarea eficientă a unei instituții de tip Ombudsman cum este Avocatul Poporului, și în Avizul nr.685/2012 privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor Guvernului și Parlamentului României cu privire la alte instituții ale statului, Comisia de la Veneția a subliniat necesitatea respectării caracterului independent al instituției Avocatul Poporului, inclusiv față de Parlament, și a recomandat stabilirea principiilor de bază ale statutului - inclusiv condițiile de demitere - și a competențelor chiar în Constituție, în scopul de a proteja statutul independent al Avocatului Poporului. Într-o serie de avize, Comisia de la Veneția a subliniat 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], „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].

8. Având în vedere toate aceste considerente, pentru ca măsura revocării adoptată de Parlament să fie în concordanță cu prevederile constituționale ce guvernează statutul de autoritate autonomă și independentă a Avocatului Poporului, autorii sesizării susțin că trebuie îndeplinite două condiții cumulative: (i) realizarea de către Parlament a unei evaluări obiective a activității Avocatului Poporului, utilizând motive de revocare obiective menite să garanteze independența Avocatului Poporului, și (ii) dovedirea încălcării Constituției și a legilor țării.

9. Autorii apreciază că, în mod contrar garanțiilor de independență ale Avocatului Poporului subliniate de jurisprudența Curții Constituționale și prevăzute de standardele europene, Parlamentul a adoptat hotărârea de revocare a Avocatului Poporului cu încălcarea Constituției, a standardelor de independență ale instituției și a prevederilor art.9 alin.(2) din Legea nr.35/1997, utilizând revocarea ca un mecanism de control discreționar, politic, iar nu ca un control de legalitate în privința Avocatului Poporului. În considerarea principiilor loialității constituționale și statului de drept, Parlamentul ar fi trebuit să-și conformeze conduita adoptând un comportament constituțional, în concordanță cu trăsăturile statului de drept, așa cum reies din jurisprudența Curții Constituționale, a Curții Europene a Drepturilor Omului și a documentelor și recomandărilor organismelor europene. Or, evaluarea realizată nu a fost una obiectivă, nu a respectat cadrul constituțional și legal și nu a fost bazată pe o demonstrație a unor încălcări cumulative ale Constituției și ale legilor.

10. În ceea ce privește condiția realizării de către Parlament a unei evaluări obiective a activității Avocatului Poporului, utilizând motive de revocare obiective menite să garanteze independența Avocatului Poporului, autorii sesizării susțin că din examinarea preambulului hotărârii de revocare, se observă că nu există menționată nicio prevedere din Constituție sau din vreo lege care să fi fost încălcată de Avocatul Poporului. Singurul temei de drept invocat ca fiind încălcat este unul cu caracter general, respectiv art.15 alin.(2) din Legea nr.35/1997. Tot din examinarea hotărârii de revocare rezultă că Parlamentul nu a dovedit încălcarea Constituției și a legilor țării. Astfel, se reține că în activitatea instituției Avocatul Poporului, precum și în exercitarea mandatului și a atribuțiilor legale de către doamna Renate Weber, s-au constatat mai multe presupuse deficiențe, nereguli și încălcări ale legii.

11. Cu privire la netransmiterea către Parlament și Guvern a raportului special și a recomandărilor sale privind problemele de sistem constatate în cazul crimelor de la Caracal, cu încălcarea atribuției legale prevăzute de art.15 alin.(2) din Legea nr.35/1997, autorii sesizării observă că temeiul legal invocat nu instituie în sarcina Avocatului Poporului obligația de a întocmi rapoarte speciale și recomandări, acestea reprezentând, în realitate, instrumente de lucru ale acestei instituții. Mai mult, întrucât nu au fost finalizate procedurile judiciare începute în cazul invocat, o analiză a unor eventuale probleme de sistem nu poate fi efectuată.

12. Cu privire la neîndeplinirea, prin activitatea derulată în anul 2020, a rolului și a obligațiilor legale în domeniul apărării, protecției și promovării drepturilor copilului, în cazul copiilor puternic afectați de restricțiile adoptate pe durata pandemiei și expuși actelor de violență domestică ori infracțiunilor de agresiune sexuală, exploatare sexuală și pornografie infantilă, respectiv omisiunea de a formula cereri de chemare în judecată sau plângeri penale în cazuri de violență fizică sau psihică asupra minorilor din partea părinților, tutorelui sau reprezentanților legali, autorii sesizării apreciază că reținerea unei astfel de conduite ca fiind nelegale este condiționată de existența unei obligații exprese în lege a cărei neîndeplinire să atragă răspunderea juridică a Avocatului Poporului. Or, din examinarea conținutului normativ al art.15 alin.(1) lit.n) din Legea nr.35/1997, observă că textul stabilește o posibilitate pentru Avocatul Poporului, iar nu o obligație de a formula astfel de cereri și plângeri penale. Răspunderea juridică a Avocatului Poporului, ca orice altă formă de răspundere juridică, nu poate interveni decât în ipoteza dovedirii existenței unei fapte de încălcare a Constituției și a legilor țării. Prin urmare, în lipsa încălcării unei norme de drept prevăzute de lege nu poate exista un temei juridic pentru aplicarea unei sancțiuni juridice, revocarea din funcție.

13. Legea nr.35/1997 pune la dispoziția Avocatului Poporului o suită de instrumente juridice pentru realizarea rolului său constituțional și legal. În anii 2019 și 2020, Avocatul Poporului și-a îndeplinit rolul său de protector al drepturilor copiilor întocmind rapoarte speciale, realizând anchete, formulând sesizări din oficiu. Domeniul Avocatul Copilului a avut un număr de 522 de sesizări din oficiu în anul 2019 și un număr de 573 în anul 2020, cu privire la care au fost emise 74 de recomandări în anul 2019, respectiv 78 de recomandări în anul 2020. În cursul anului 2021, au fost deja înregistrate peste 400 de sesizări din oficiu și emise 25 de recomandări. În toate aceste cazuri, Avocatul Poporului a verificat dacă autoritățile cu atribuții legale au acționat conform acestora, respectiv dacă poliția și parchetul s-au sesizat în legătură cu cazurile de decese ale minorilor, dispariții, abuzuri sexuale sau

abuzuri fizice asupra minorilor, dacă direcțiile generale de asistență socială și-au realizat competențele de monitorizare a cazurilor, de asigurare a asistenței psihologice, eventual de dispunere a minorilor în regim de urgență în plasament. Avocatul Poporului și-a îndeplinit îndatoririle cu respectarea dispozițiilor art.2 alin.(3) din Legea nr.35/1997, potrivit căroră „în exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului nu se substituie autorităților publice”.

14. Cu privire la declanșarea în anul 2020 a mecanismului național privind prevenirea torturii cu privire la unitățile sanitare care tratează pacienți COVID-19, sub aspectul monitorizării acestora, considerată de Parlament ca nelegală și fără temei concret, cu încălcarea prevederilor Protocolului opțional, adoptat la New York la 18 decembrie 2002, la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, adoptată la New York la 10 decembrie 1984, ratificat prin Legea nr.109/2009, autorii sesizării arată că, în cadrul instituției Avocatul Poporului, încă din anul 2014, există organizat și funcționează permanent un domeniu care se numește *Domeniul privind prevenirea torturii și a altor pedepse ori tratamente crude, inumane sau degradante în locurile de detenție*. Acest domeniu îndeplinește atribuțiile Mecanismului Național de Prevenire (MNP), monitorizând, în mod regulat, tratamentul aplicat persoanelor private de libertate. MNP este îndrumat prin recomandări și de către Subcomitetul de prevenire a torturii și a pedepselor ori tratamentelor inumane sau degradante, în cadrul Comitetului pentru Prevenirea Torturii care își desfășoară activitatea în cadrul reprezentat de Carta Națiunilor Unite și este călăuzit de scopurile și principiile exprimate în aceasta, precum și de normele Organizației Națiunilor Unite referitoare la tratamentul persoanelor private de libertate. În activitatea sa, MNP exercită un mandat preventiv, spre deosebire de celelalte domenii din cadrul instituției Avocatul Poporului care au rol reactiv (soluționează petiții și formulează sesizări din oficiu). Astfel, pentru a-și exercita mandatul, nu este nevoie să existe indicii de săvârșire a unor rele tratamente, rolul MNP constând tocmai în identificarea situațiilor cu risc potențial pentru relele tratamente. Obligația legală a acestui mecanism, care funcționează permanent, este de a efectua vizite în locurile de detenție, iar, potrivit art.34 alin.(1) din Legea nr.35/1997, „în înțelesul prezentei legi, prin loc de detenție se înțelege orice loc în care persoanele sunt private de libertate în baza unei decizii a unei autorități, la cererea acesteia sau cu acordul expres ori tacit al acesteia”, alin.(3) enumerând locurile care sunt considerate de detenție, lit.j) menționând expres „orice alt loc care îndeplinește condițiile prevăzute la alin.(1) sau face parte din sistemul de sănătate sau sistemul de asistență socială”. Un loc este considerat „de detenție” dacă persoana care se află acolo este în imposibilitate să-l părăsească prin proprie voință, fiind obligată să rămână până când o autoritate îi permite să plece, acesta fiind înțelesul și în Protocolul opțional la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante (OPCAT).

15. În contextul epidemiei de COVID-19, autoritățile române au adoptat o serie de măsuri în vederea prevenirii răspândirii infecției, printre care a fost și izolarea persoanelor în locuri de carantină instituționalizată și în spitale desemnate COVID-19, astfel că au apărut noi locuri asimilate locurilor de detenție, în sensul art.4 din Protocolul opțional la OPCAT. Acestea sunt locuri temporare de detenție, așa cum au fost definite inclusiv în Avizul Subcomitetului ONU de prevenire a torturii (SPT) privind carantina instituționalizată, adoptat în cadrul celei de-a 40-a Adunări (în perioada 10-14 februarie 2020), respectiv: „Orice loc în care o persoană este ținută în carantină și pe care nu este liberă să o părăsească, este un loc de detenție conform art.4 din OPCAT”. De asemenea, în Avizul SPT către statele părți și Mecanismele Naționale de Prevenire, cu privire la pandemia de Coronavirus (adoptat la 25 martie 2020) s-a precizat că spațiile de carantină sunt *de facto* o formă de detenție și orice alte locuri din care persoanele sunt împiedicate să plece în scopuri similare (celor instituirii carantinei) intră în mod inexorabil în sfera de aplicare a mandatului OPCAT și, prin urmare, în sfera de supraveghere atât a SPT, cât și a MNP-urilor înființate conform OPCAT, SPT enumerând printre locurile privative de libertate și „alte instituții medicale”.

16. Așa fiind, în situația în care mai multe spitale au devenit COVID-19, statutul pacienților fiind acela de internați obligatoriu care pot părăsi spitalul numai în condițiile stabilite de către reprezentanții instituțiilor abilitate, autorii sesizării susțin că a devenit necesară monitorizarea acestora de către MNP, monitorizare care a vizat atât situația persoanelor internate, cât și impactul desemnării unității sanitare ca spital COVID-19 asupra personalului.

17. În ceea ce privește susținerea că Avocatul Poporului nu a sprijinit autoritățile naționale competente și nu a realizat în 2019 și în 2020 acțiuni proprii, potrivit atribuțiilor sale, pentru îndeplinirea obiectivului de referință nr.4 referitor la prevenirea și combaterea corupției din cadrul Mecanismului de cooperare și verificare (MCV), deși rapoartele MCV adoptate de Comisia Europeană au statuat rolul relevant al Avocatului Poporului pentru MCV, iar decizia Curții de Justiție a Uniunii Europene din 18 mai 2021 a stabilit că România, prin autoritățile competente, inclusiv Avocatul Poporului, trebuie să se conformeze Deciziei 2006/98 și rapoartelor MCV ale Comisiei, autorii sesizării apreciază că nu se poate reține în sarcina Avocatului Poporului încălcarea Constituției și a atribuțiilor sale reglementate în legea de organizare și funcționare. Răspunderea juridică a Avocatului Poporului nu poate fi atrasă de

realizarea sau nu a unor evenimente imprevizibile, neimputabile acestuia, cum ar fi, de exemplu, săvârșirea unor fapte grave de corupție de către funcționari din administrația publică.

18. În fine, cu privire la motivul de revocare potrivit căruia Avocatul Poporului nu a acționat în mod constant în raporturile sale cu Parlamentul și cu celelalte autorități în spiritul colaborării loiale și al respectului reciproc între autoritățile publice, autorii sesizării consideră că acesta este o simplă apreciere subiectivă asupra modului în care Avocatul Poporului și-a exercitat atribuțiile și denotă o ignorare/necunoaștere a rolului constituțional și legal al instituției Avocatul Poporului, precum și a instrumentelor juridice pe care legea i le pune la dispoziție. Și în acest caz, Parlamentul omite să identifice care anume sunt textele constituționale și legale pe care Avocatul Poporului le-ar fi încălcat.

19. În mod contrar celor susținute în hotărârea criticată, autorii sesizării susțin că, prin demersurile întreprinse, Avocatul Poporului a urmărit să se asigure că autoritățile publice respectă și garantează drepturile omului într-un context social și juridic dificil determinat de incertitudinea situației sanitare mondiale. A imputa Avocatului Poporului că a sesizat autoritățile administrației publice centrale echivalează cu a-l sancționa pentru că și-a îndeplinit atribuțiile constituționale și legale, contribuind prin instrumentele juridice proprii, alături de toate autoritățile implicate, la protejarea drepturilor omului și la consolidarea statului de drept. Acțiunile Avocatului Poporului au fost întreprinse tocmai în spiritul colaborării loiale dintre autoritățile statului și au făcut parte din efortul convergent al autorităților de a depăși criza sanitară, punând în prim-planul acțiunilor sale drepturile și libertățile cetățenilor și contribuind la îmbunătățirea legislației în domeniul protecției drepturilor. Formulând solicitări către ministrul administrației și internelor, ministrul educației naționale, sesizând Curtea Constituțională și monitorizând respectarea drepturilor omului în unitățile sanitare în care persoanele fizice se aflau carantinate, Avocatul Poporului s-a plasat în interiorul mandatului său general de apărător al drepturilor omului, atribuit de dispozițiile Legii nr.35/1997, acționând cu stricta respectare și aplicare a prevederilor constituționale și legale care permit acestuia controlul activității administrației publice, centrale și locale, în scopul protejării drepturilor și libertăților cetățenilor. În ceea ce privește exercitarea atribuției sale constituționale și legale prevăzute de Legea fundamentală în art.146 lit.d) și de art.15 alin.(1) lit.i) din Legea nr.35/1997, privind sesizarea Curții Constituționale, autorii sesizării invocă Decizia Curții Constituționale nr.103 din 25 februarie 2020, în care s-a reținut că atribuția exclusivă a Avocatului Poporului de a sesiza sau nu Curtea Constituțională este o garanție a independenței instituționale și funcționale de care acesta se bucură.

20. În continuare, autorii sesizării susțin că Hotărârea Parlamentului României nr.36/2021 încalcă prevederile art.9 alin.(2) din Legea nr.35/1997, întrucât, din analiza procedurii desfășurate în Parlamentul României, rezultă că propunerea de revocare din funcție a Avocatului Poporului nu a fost făcută de către Birourile permanente ale celor două Camere ale Parlamentului. Revocarea a fost supusă la vot pe baza raportului comun al comisiilor juridice ale celor două Camere ale Parlamentului, lipsind actul legal de sesizare al Parlamentului, respectiv hotărârea Birourilor permanente ale celor două Camere ale Parlamentului. Astfel, cele două comisii reunite s-au substituit Birourilor permanente reunite și au propus, fără a avea această competență, revocarea Avocatului Poporului, după cum rezultă și din raportul întocmit în urma ședinței celor două comisii. Procedura legală ce trebuia urmată, conform prevederilor art.9 alin.(2) din Legea nr.35/1997, presupunea ca, după finalizarea lucrărilor comisiilor juridice reunite, să se convoace Birourile permanente reunite pentru analizarea raportului și, eventual, transmiterea către plenul celor două Camere reunite a propunerii de revocare prin intermediul unei hotărâri a Birourilor permanente reunite. Prin urmare, autorii sesizării susțin că propunerea de revocare a fost formulată de structuri parlamentare care nu dețin această competență, astfel că procedura de adoptare a Hotărârii Parlamentului României nr.36/2021 este viciată, fapt ce determină încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție.

21. Mai mult, în condițiile în care, în aplicarea Legii nr.35/1997, Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului prevede expres modalitatea de numire a Avocatului Poporului, și anume prin buletine de vot, votul fiind secret, și aplicând principiul simetriei întrucât legiuitorul nu a prevăzut expres o procedură de exprimare a votului privind modalitatea de revocare a Avocatului Poporului, autorii sesizării susțin că parlamentarii trebuiau să-și exprime votul prin aceeași modalitate, respectiv prin buletine de vot, și nu prin intermediul votului deschis electronic, iar acest fapt ar fi trebuit să fie stabilit în hotărârea adoptată în ședința Birourilor permanente reunite, ședință care nu a avut loc. Or, procedura prin care a fost adoptată Hotărârea Parlamentului României nr.36/2021 lasă loc arbitrarului în activitatea Parlamentului în ceea ce privește activitatea unei instituții atât de importante precum cea a Avocatului Poporului.

22. În fine, autorii sesizării susțin că Hotărârea Parlamentului nr.36/2021 nu cuprinde nicio mențiune privind asigurarea interimatului instituției Avocatul Poporului, fapt ce denotă că Parlamentul nu a acționat în privința raporturilor cu această instituție, în spiritul colaborării loiale și respectului reciproc între autoritățile publice, mai ales că aceasta se află sub control parlamentar.

23. Având în vedere toate argumentele expuse, autorii sesizării solicită admiterea criticilor de neconstituționalitate și constatarea că Hotărârea Parlamentului nr.36/2021 pentru revocarea doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului a fost emisă cu încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(3) și (5), ale art.11, ale art.20, ale art.58 alin.(1) și ale art.148 din Legea fundamentală.

24. În conformitate cu dispozițiile art.27 alin.(2) din Legea nr.47/1992, Curtea Constituțională a solicitat punctele de vedere ale birourilor permanente ale Camerei Deputaților și Senatului asupra sesizării de neconstituționalitate.

25. **Biroul permanent al Camerei Deputaților** a transmis punctul său de vedere prin Adresa nr.2/7036 din 23 iunie 2021, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.5260 din 23 iunie 2021. Analizând în mod sistematic dispozițiile hotărârii contestate și prevederile constituționale invocate, arată că autorii sesizării de neconstituționalitate invocă aceste prevederi pretins a fi încălcate într-o manieră pur formală, fără a argumenta respectivele încălcări sub forma unui conținut concret și efectiv, relevant din punct de vedere constituțional. Astfel, în critica de neconstituționalitate se invocă în mod formal dispozițiile art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, încălcându-se, astfel, Deciziile Curții Constituționale nr.307 din 28 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.293 din 4 mai 2012, și nr.783 din 26 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.684 din 3 octombrie 2012, care prevăd că „în susținerea criticii de neconstituționalitate trebuie să fie invocate dispozițiile cuprinse în Constituție”, iar „invocarea acestor dispoziții nu trebuie să fie formală, ci efectivă”. De asemenea, invocarea de către autorii sesizării a standardelor internaționale referitoare la revocarea Avocatului Poporului, a principiilor privind protecția și promovarea Avocatului Poporului adoptate de Comisia de la Veneția, precum și a Recomandării Adunării Parlamentare a Consiliului Europei referitoare la Avocatul Poporului este pur formală, fără a se face o legătură directă între acestea și o posibilă încălcare a dispozițiilor art.1 din Constituție.

26. Biroul permanent al Camerei Deputaților invocă Decizia Curții Constituționale nr.732 din 10 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.480 din 12 iulie 2012, care a vizat revocarea domnului Gheorghe Iancu din funcția de Avocat al Poporului și în care Curtea a respins ca inadmisibilă sesizarea, reținând că hotărârea criticată reprezintă un act juridic cu caracter individual. Deoarece Hotărârea Parlamentului nr.36/2021 este o astfel de hotărâre cu caracter individual, categorie în rândul căreia se includ cele privind alegerea sau numirea într-o funcție, revocarea din funcție, precum și cele referitoare la validarea în funcții, și potrivit jurisprudenței Curții, consideră că acest tip de hotărâri nu este supus controlului de constituționalitate.

27. Referitor la presupusa încălcare a dispozițiilor cuprinse la art.58 alin.(1) din Constituție, Biroul permanent al Camerei Deputaților invocă aceeași Decizie nr.732 din 10 iulie 2012, în care Curtea a reținut că „Avocatul Poporului răspunde numai în fața Parlamentului, activitatea sa fiind supusă controlului parlamentar. Ca urmare, Parlamentul este singura autoritate în măsură să aprecieze dacă activitatea desfășurată de Avocatul Poporului, în calitatea sa de conducător al instituției, s-a realizat în limitele stabilite de Constituție și lege sau, dimpotrivă, cu încălcarea acestora, și în consecință, printr-o evaluare obiectivă în cadrul căilor și procedurilor exclusiv parlamentare, să dispună măsurile legale. A decide altfel ar însemna să se recunoască Curții Constituționale posibilitatea de a se substitui Parlamentului, de a invalida evaluările făcute de acesta și de a le înlocui cu evaluările proprii ale Curții, ceea ce ar exceda, în mod evident, atribuțiilor instanței de contencios constituțional”.

28. Biroul permanent al Camerei Deputaților arată că „în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului din 15 iunie 2021 au fost prezentate rapoartele comune privind raportul de activitate pentru anul 2019 al instituției Avocatul Poporului, precum și raportul comun privind raportul de activitate pe anul 2020 al instituției Avocatul Poporului, ambele rapoarte fiind întocmite de comisiile juridice ale celor două Camere. Comisiile juridice au apreciat că instituția Avocatul Poporului nu și-a îndeplinit misiunea constituțională și legală de apărare a drepturilor și libertăților persoanelor fizice, nu a desfășurat în mod constant o bună activitate prin raportare la sfera tuturor atribuțiilor sale legale. Față de aceste considerente, comisiile juridice au adoptat un raport comun de respingere a rapoartelor de activitate ale Avocatului Poporului pe anii 2019 și 2020. Constatările, concluziile și propunerile comisiilor juridice au fost dezbătute și aprobate de către cele două Camere ale Parlamentului”. Întrucât Birourile permanente reunite ale Camerei Deputaților și Senatului au fost sesizate cu solicitarea grupurilor parlamentare ale PNL, USR și UDMR din Senat și Camera Deputaților privind revocarea doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului, acestea au hotărât transmiterea solicitării către comisiile juridice ale celor două Camere ale Parlamentului, în vederea întocmirii unui raport comun și a unui proiect de hotărâre privind revocarea doamnei Renate Weber din această funcție.

29. Biroul permanent al Camerei Deputaților precizează că „declanșarea procedurii de revocare a Avocatului Poporului a fost semnificativ influențată de constatările și concluziile Comisiilor juridice din cele două Camere, care, în prezența doamnei Renate Weber, au dezbătut cererea de revocare și au constatat că Parlamentul are competența constituțională de a revoca din funcție Avocatul Poporului, ca urmare a constatării încălcării legilor și a Constituției”, și face referire la cuprinsul cererii

de revocare semnată de grupurile parlamentare. Arată că, în dezbaterile cererii de revocare din funcție a Avocatului Poporului, membrii comisiilor juridice au analizat atât prevederile legale, constituționale, cât și cele cuprinse în jurisprudența Curții Constituționale în materia exercitării controlului parlamentar asupra Avocatului Poporului.

30. Apreciază că, distinct de instituția Avocatul Poporului, dispozițiile constituționale și legale reglementează Avocatul Poporului, conducătorul instituției, care este numit de Camera Deputaților și Senat, în ședință comună conform art.65 alin.(2) lit.i) din Constituție. Din aceste considerente, eficiența instituției respective și rolul său constituțional prevăzut la art.58 alin.(1) rezultă din calitățile persoanei care este desemnată și din maniera de lucru. Astfel, modul defectuos sau insuficient de îndeplinire de către conducătorul instituției Avocatul Poporului, precum și modul de exercitare sau neexercitare a unor atribuții legale cu încălcarea legii și a Constituției lipsesc de eficiență însăși instituția Avocatul Poporului și duc la încălcarea rolului său constituțional, precum și a dispozițiilor art.1 alin.(5) din Legea fundamentală.

31. Contrar celor susținute de autorii sesizării, Biroul permanent al Camerei Deputaților precizează că în ședința comună a Birourilor permanente ale Camerei Deputaților și Senatului din 16 iunie 2021, în vederea respectării procedurii legale de revocare din funcție a Avocatului Poporului, președintele Biroului permanent al Camerei Deputaților, domnul Ludovic Orban, a supus votului Birourilor permanente reunite propunerea de revocare a doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului. Propunerea a fost adoptată cu votul majorității celor prezenți, devenind astfel propunerea Birourilor permanente ale celor două Camere. În aceeași ședință a Birourilor permanente a fost examinată și solicitarea grupurilor parlamentare ale PNL, USR și UDMR de revocare a doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului. Propunerea Birourilor permanente, precum și solicitarea grupurilor parlamentare ale PNL, USR și UDMR de revocare a doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului au fost transmise comisiilor juridice ale celor două Camere în vederea întocmirii raportului comun prevăzut de art.9 alin.(2) din Legea nr.35/1997. În urma dezbaterii în ședința din 16 iunie 2021, cele două comisii au constatat că sunt îndeplinite condițiile legale pentru a supune plenului Parlamentului raportul comun, precum și proiectul de hotărâre privind revocarea doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului. În consecință, în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului din 16 iunie 2021, Plenul a hotărât, cu majoritatea voturilor deputaților și senatorilor prezenți, revocarea din funcție a doamnei Renate Weber.

32. Referitor la susținerea autorilor sesizării potrivit căreia măsura revocării ar fi trebuit să fie făcută prin vot secret cu bulletine de vot, așa cum prevăd dispozițiile art.99-100 raportate la art.13 pct.9 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, Biroul permanent al Camerei Deputaților apreciază că aceasta nu este întemeiată, întrucât regulamentul menționat are dispoziții exprese numai în ceea ce privește numirea în funcții în cadrul autorităților publice.

33. Având în vedere concluziile desprinse din jurisprudența Curții Constituționale, Biroul permanent al Camerei Deputaților solicită să se constate că sesizarea de neconstituționalitate nu îndeplinește condițiile de admisibilitate necesare și propune respingerea acesteia.

34. **Biroul permanent al Senatului** a transmis punctul său de vedere prin Adresa nr.1061 din 28 iunie 2021, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.5489 din 28 iunie 2021, în care susține că sesizarea privind neconstituționalitatea Hotărârii Parlamentului României nr.36/2021 este inadmisibilă. Arată că hotărârea Parlamentului de revocare din funcția de Avocat al Poporului a doamnei Renate Weber este un act administrativ individual care vizează organizarea și funcționarea unei instituții de rang constituțional și, ca atare, doar aparent, ar putea fi supusă controlului de constituționalitate prin raportare atât la o normă de referință constituțională, cât și la o normă infraconstituțională. În acest caz sunt incidente cele statuate de Curte prin Decizia nr.732 din 10 iulie 2012, decizie care face parte din blocul de constituționalitate și ale cărei considerente sunt general obligatorii.

35. Principiile constituționale dezvoltate în decizia Curții Constituționale menționată (principiul autonomiei și independenței funcționale a instituției Avocatul Poporului și principiul controlului parlamentar) au fundamentat din perspectivă juridică decizia Parlamentului de a analiza și evalua activitatea prezentată de Avocatul Poporului prin rapoartele depuse, respectiv de a identifica și de a detalia activitățile și inactivitățile care au condus la un mod defectuos de exercitare a atribuțiilor constituționale și legale. Avocatul Poporului este o autoritate autonomă, dar autonomia nu înseamnă lipsa oricărei răspunderi pentru modul în care își realizează atribuțiile conform Constituției și legilor. Aceasta, întrucât răspunderea Avocatului Poporului în fața Parlamentului, conform art.9 alin.(2) din Legea nr.35/1997, este una de ordin administrativ, în sensul că reflectă principiul constituțional al controlului parlamentar asupra activității unei autorități autonome și independente. Raporturile constituționale dintre Parlament și Avocatul Poporului nu stabilesc o legătură de subordonare ierarhică între cele două autorități de rang constituțional, ci atribuie Parlamentului un rol de control și posibilitatea de a sancționa Avocatul Poporului prin revocare pentru modul defectuos în care și-a desfășurat activitatea prin raportare la competențele sale constituționale și legale. Acesta este și motivul pentru

care Constituția și legea prevăd obligația pentru Avocatul Poporului de a depune rapoarte de activitate la Parlament, obligație constituțională și legală a cărei realizare permite deschiderea procedurii de evaluare a modului în care activitatea desfășurată în anul de referință al raportului s-a realizat sau nu în limitele constituționale și legale, cu sau fără respectarea scopului legii. Parlamentul României nu a sancționat prin revocare Avocatul Poporului pentru faptul că și-a exercitat competențele, ci pentru că, din analiza rapoartelor de activitate depuse, rezultă că acesta a îndeplinit în mod defectuos atribuțiile constituționale și legale, iar în unele cazuri chiar prin depășirea limitelor stabilite în lege. Or, această evaluare a activității Avocatului Poporului este o obligație constituțională a forului legislativ atât timp cât există obligația constituțională și legală pentru autoritatea independentă și autonomă de a depune rapoarte de activitate anuale în fața respectivului for legislativ și nu afectează independența și autonomia acestei instituții de rang constituțional.

36. Biroul permanent al Senatului apreciază că a extinde ideea de independență și autonomie la imposibilitatea Parlamentului de a aprecia modul în care Avocatul Poporului și-a realizat atribuțiile sau a introduce prin intermediul unei decizii a Curții Constituționale criterii de evaluare care nu au fost reglementate de legiuitorul organic ar echivala, pe de o parte, cu deturnarea principiului constituțional al controlului parlamentar și, pe de altă parte, cu transformarea Curții Constituționale într-un legiuitor pozitiv care își stabilește criteriile de evaluare a evaluării realizate de Parlament cu privire la modul în care Avocatul Poporului și-a desfășurat activitatea, criterii care nu sunt prevăzute în Constituție sau în legea de organizare și funcționare a Avocatului Poporului. Instituția Avocatul Poporului este autonomă, independentă în exercitarea atribuțiilor, dar nu iresponsabilă. În consecință, nicio altă autoritate, conform Constituției, nu se poate substitui Parlamentului în ceea ce privește verificarea activității Avocatului Poporului. A desconsidera acest argument și a considera admisibilă prezenta sesizare de neconstituționalitate ar conduce inevitabil la transformarea Curții Constituționale într-o instanță de apel, ce verifică în concret situația de fapt a persoanelor vizate de actul parlamentar și nu actul parlamentar ca atare, mai exact Curtea ar realiza un control jurisdicțional asupra competenței exclusive a Parlamentului și nu doar un control jurisdicțional asupra legalității actului emis de acesta. Consideră că o astfel de decizie ar depăși limitele unui control de constituționalitate și ar conduce la asumarea unui rol jurisdicțional de către Curtea Constituțională acolo unde Constituția și legea au reglementat doar un control parlamentar clasic asupra modului în care o autoritate independentă și autonomă și-a realizat activitatea prin raportare la competențele sale constituționale și legale.

37. Comisiile juridice reunite în ședință comună au îndeplinit procedura de dezbatere a propunerii Birourilor permanente reunite de revocare din funcție a Avocatului Poporului pe baza motivelor invocate în cererea de revocare și au adoptat un raport comun conform art.9 alin.(2) din Legea nr.35/1997. Parlamentul, prin cele două Camere reunite anterior într-o altă ședință comună, constatând încălcări ale legii și ale Constituției de către Avocatul Poporului, doamna Renate Weber, a adoptat prin vot rapoartele comisiilor juridice prin care acestea au respins rapoartele de activitate înaintate de Avocatul Poporului pentru anii 2019 și 2020. „Votul plenului Parlamentului nu a vizat respingerea de către plen a rapoartelor de activitate ale Avocatului Poporului, nefiind reglementată o consecință legală a revocării din funcție ca urmare a respingerii unor astfel de rapoarte de activitate așa cum este reglementat expres prin lege în cazul rapoartelor depuse de alte autorități aflate sub control parlamentar (SRR sau TVR, de exemplu)”.

38. Având în vedere poziția sa constituțională, ca instituție, Avocatul Poporului răspunde numai în fața Parlamentului, iar această răspundere se materializează prin obligația prezentării de rapoarte. În exercitarea funcției de control parlamentar, Camera Deputaților și Senatul nu au controlat nici anchetele, nici recomandările formulate de instituția Avocatul Poporului în anii de bilanț analizați, ci au verificat și au constatat că exercitarea atribuțiilor legale de către conducătorul instituției Avocatul Poporului, doamna Renate Weber, s-a făcut în anii 2019 și 2020 în afara limitelor stabilite de lege și de Constituție.

39. Prin urmare, fără a fi subordonat Parlamentului României, Avocatul Poporului își realizează rolul și atribuțiile constituționale și legale sub control parlamentar. Or, în condițiile în care constată motivat că Avocatul Poporului a îndeplinit defectuos atribuțiile sale, fie prin acțiunile realizate, fie prin omisiunea de a acționa în aria sa de competență, Parlamentul are nu numai posibilitatea, ci chiar obligația de a sancționa Avocatul Poporului în sensul revocării din funcție a conducătorului instituției, conform legii.

40. În scopul analizării temeiurilor și motivelor de revocare, comisiile juridice au constatat că analiza și evaluarea activității Avocatului Poporului, pe care le realizează Parlamentul, nu vizează doar aspecte cantitative cu privire la îndeplinirea sau nu a unor atribuțiilor, ci vizează inclusiv aspecte calitative cu privire la circumstanțele, scopurile urmărite și efectele produse de acțiunile și omisiunile respectivei instituții. Dacă Parlamentul nu ar putea să evalueze activitatea Avocatului Poporului și din perspectiva scopurilor urmărite și a consecințelor produse, s-ar putea ajunge la situația în care, utilizând pur formal atribuțiile legale, instituția Avocatul Poporului să încalce însuși scopul legii și să contravină

propriului rol constituțional și legal. Prin urmare, Parlamentul în mod obiectiv și legal, a analizat și a evaluat prin comisiile juridice permanente ale celor două Camere nu doar realizarea formală a competențelor legale, ci și consecințele modului în care instituția Avocatul Poporului și-a realizat aceste competențe, consecințe generate direct de modul de îndeplinire a atribuțiilor de către conducătorul instituției Avocatul Poporului, doamna Renate Weber. Comisiile juridice ale Camerei Deputaților și Senatului au supus spre dezbateră și aprobare plenului reunit al Parlamentului, distinct de propunerea Birourilor permanente reunite de revocare din funcție, raportul comun pentru revocarea din funcție a doamnei Renate Weber, Avocat al Poporului, raport prevăzut de art.9 alin.(2) din Legea nr.35/1997 împreună cu proiectul de hotărâre aferent. Ulterior revocării, Birourile permanente reunite ale Camerei Deputaților și Senatului, în ședința comună din 17 iunie 2021, au hotărât declanșarea procedurii de numire a Avocatului Poporului și au stabilit calendarul acestei proceduri. Toate aceste demersuri regulamentare reflectă exercitarea atribuțiilor legale și constituționale de către Parlament în spiritul colaborării loiale și respectului reciproc între autoritățile publice.

41. Față de cele arătate, Biroul permanent al Senatului susține că Hotărârea Parlamentului nr.36/2021 pentru revocarea doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului a fost adoptată cu respectarea dispozițiilor constituționale ale art.1 alin.(3)-(5), ale art.11, ale art.20, ale art.58 alin.(1) și ale art.148 și, în consecință, solicită Curții Constituționale să respingă, ca inadmisibilă, sesizarea formulată, iar, subsecvent, ca neîntemeiată pentru considerentele expuse în punctul de vedere.

42. La dosarul cauzei au fost depuse mai multe înscrisuri sub formă de *amicus curiae* (semnate de persoana revocată din funcția de Avocat al Poporului, doamna Renate Weber, de asociația Coaliția pentru Apărarea Statului de Drept, de Nicoleta-Monica Petruț, în numele mai multor persoane semnatare a unei petiții online, respectiv de Partidul România Noastră - organizația județeană Constanța), prin care se susține admiterea criticilor de neconstituționalitate formulate de autorii sesizării.

CURTEA,

examinând sesizarea de neconstituționalitate, punctele de vedere ale birourilor permanente ale Camerei Deputaților și Senatului, actele depuse la dosar, raportul judecătorului-raportor, dispozițiile Hotărârii Parlamentului României nr.36/2021 pentru revocarea doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului, precum și prevederile Constituției, reține următoarele:

43. Potrivit Adresei nr.2/6879 din 17 iunie 2021, secretarul general al Camerei Deputaților a transmis Curții Constituționale sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului României nr.36/2021 pentru revocarea doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.602 din 16 iunie 2021, care are următorul conținut: „*Articol unic. - Doamna Renate Weber se revocă din funcția de Avocat al Poporului.*”

44. Autorii sesizării susțin că hotărârea Parlamentului contravine prevederilor constituționale cuprinse în art.1 alin.(3) și (5), care consacră caracterul de stat de drept al statului român, respectiv principiul legalității și supremația Constituției, art.11 referitor la dreptul internațional și dreptul intern, art.20 referitor la tratatele internaționale privind drepturile omului, art.58 alin.(1) privind numirea și rolul Avocatului Poporului și art.148 privind integrarea în Uniunea Europeană.

45. Analiza îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a sesizării referitoare la hotărârea Parlamentului trebuie realizată prin raportare la art.146 lit.I) din Constituție și la art.27 alin.(1) din Legea nr.47/1992, potrivit căruia „*Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului, a hotărârilor plenului Camerei Deputaților, a hotărârilor plenului Senatului și a hotărârilor plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori.*”

46. Astfel, Curtea constată că actul juridic supus controlului este o hotărâre care aparține plenului reunit în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, sesizarea fiind formulată de grupurile parlamentare ale Partidului Social Democrat din cele două Camere, fiind semnată de liderii acestor grupuri, astfel că sunt întrunite condițiile referitoare la obiectul și titularul dreptului de sesizare a Curții Constituționale.

47. În continuare, Curtea va analiza îndeplinirea în prezenta cauză a condițiilor de admisibilitate a sesizării, care nu sunt stipulate explicit de lege, dar care reprezintă rezultatul interpretării textelor de lege, dată de Curte în jurisprudența sa anterioară. Sub acest aspect, o condiție de admisibilitate a sesizărilor privind neconstituționalitatea hotărârilor parlamentare o constituie relevanța constituțională a obiectului respectivelor hotărâri. Curtea a constatat că *pot fi supuse controlului de constituționalitate numai hotărârile Parlamentului*, adoptate după conferirea noii competențe, **(i) hotărâri care afectează valori, reguli și principii constituționale** sau **(ii) hotărâri care vizează organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor de rang constituțional** (a se vedea Deciziile nr.53 și nr.54 din 25 ianuarie 2011, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 3

februarie 2011, Decizia nr.307 din 28 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.293 din 4 mai 2012, Decizia nr.783 din 26 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.684 din 3 octombrie 2012). De asemenea, Curtea a constatat că art.27 din Legea nr.47/1992 nu instituie vreo diferențiere între hotărârile parlamentare care pot fi supuse controlului Curții Constituționale sub aspectul domeniului în care au fost adoptate sau sub cel al caracterului normativ sau individual, ceea ce înseamnă că toate aceste hotărâri sunt susceptibile a fi supuse controlului de constituționalitate, potrivit principiului *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*. În consecință, sesizările de neconstituționalitate care vizează hotărâri cu caracter individual sunt *de plano* admisibile (a se vedea și Decizia nr.307 din 28 martie 2012, precitată).

48. De asemenea, Curtea Constituțională a mai stabilit, în mod expres, că, pentru a fi admisibilă sesizarea de neconstituționalitate, norma de referință trebuie să fie de rang constituțional pentru a se putea analiza dacă există vreo contradicție între hotărârile menționate la art.27 din Legea nr.47/1992, pe de o parte, și exigențele procedurale și substanțiale impuse prin dispozițiile Constituției, pe de altă parte. Așadar, criticile trebuie să aibă o evidentă relevanță constituțională, și nu una legală ori regulamentară. Prin urmare, toate hotărârile plenului Camerei Deputaților, plenului Senatului și plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului pot fi supuse controlului de constituționalitate, dacă în susținerea criticii de neconstituționalitate sunt invocate dispoziții cuprinse în Constituție. Invocarea acestor dispoziții nu trebuie să fie formală, ci efectivă (Decizia nr.307 din 28 martie 2012, Decizia nr.783 din 26 septembrie 2012 și Decizia nr.628 din 4 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.52 din 22 ianuarie 2015).

49. În speță, Curtea constată că dispozițiile titlului II, capitolul IV – *Avocatul Poporului* din Constituție consfințesc rangul constituțional al acestei instituții publice, cu rol în apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice, în sensul stabilit prin Rezoluția Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite (ONU) nr.48/134 din 20 decembrie 1993 (Principiile de la Paris), în raporturile acestora cu autoritățile publice.

50. Un caz particular în jurisprudența Curții îl constituie *Decizia nr.732 din 10 iulie 2012* referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului nr.32 din 3 iulie 2012, în care Curtea a constatat că revocarea din funcția de Avocat al Poporului a domnului Gheorghe Iancu nu vizează, prin natura juridică a hotărârii criticate, valori și principii constituționale, în sensul reținut de instanța de contencios constituțional prin Decizia nr.727 din 9 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.477 din 12 iulie 2012, și, ca atare, a respins sesizarea ca inadmisibilă. În această decizie, Curtea nu a analizat în mod adecvat condiția de admisibilitate referitoare la afectarea unor valori sau principii constituționale, pe care o reținuse anterior cu privire la analiza hotărârilor Parlamentului care vizau organizarea și funcționarea unor autorități sau instituții de rang infraconstituțional. În speță, autoritatea publică vizată prin hotărârea Parlamentului era Avocatul Poporului, așadar o autoritate de rang constituțional, astfel că toate hotărârile adoptate de Parlament cu privire la aceasta pot fi supuse controlului de constituționalitate. De altfel, Curtea a revenit la soluția anterioară și printr-o jurisprudență constantă a reținut că, „în privința hotărârilor care, prin obiectul lor, vizează organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor de rang constituțional, Curtea a reținut că norma prin raportare la care urmează să fie exercitat controlul de constituționalitate poate fi și de nivel infraconstituțional, ținând cont de dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție. În acest sens, Curtea a arătat că o atare orientare este dată de domeniul de maximă importanță în care intervin aceste hotărâri - autorități și instituții de rang constituțional -, astfel încât și protecția constituțională oferită autorităților sau instituțiilor fundamentale ale statului trebuie să fie una în consecință. Prin urmare, hotărârile plenului Camerei Deputaților, plenului Senatului și plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului care vizează organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor de rang constituțional pot fi supuse controlului de constituționalitate, chiar dacă actul normativ pretins încălcat are valoare infraconstituțională”. Decizia nr.732 din 10 iulie 2012 a rămas un caz izolat în jurisprudență, Curtea pronunțându-se constant asupra constituționalității hotărârilor Parlamentului care vizau autorități de rang constituțional, precum Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Societatea Română de Televiziune și Societatea Română de Radiodifuziune (a se vedea Decizia nr.442 din 10 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.565 dn 30 iulie 2014, Decizia nr.514 din 8 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.779 din 27 octombrie 2014, Decizia nr.395 din 5 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.502 din 21 iunie 2019, Decizia nr.396 din 5 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.502 din 21 iunie 2019, Decizia nr.847 din 18 noiembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1302 din 29 decembrie 2020, Decizia nr.848 din 18 noiembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1276 din 22 decembrie 2020, și Decizia nr.428 din 17 iunie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.616 din 23 iunie 2021).

51. Mai mult, chiar în privința hotărârilor Parlamentului care nu vizează autorități sau instituții de rang constituțional, dar care afectează valori sau principii constituționale, Curtea a reținut

că „acceptarea tezei contrare, cu consecința excluderii de la exercitarea controlului de constituționalitate a Hotărârilor Parlamentului României date cu încălcarea dispozițiilor exprese ale legii, ar avea drept consecință plasarea organului reprezentativ suprem al poporului român - Parlamentul, deasupra legii, și acceptarea ideii că tocmai autoritatea legitimată constituțional să adopte legile le poate încălca fără a putea fi în vreun fel sancționată. Or, într-un stat de drept, nimeni nu este mai presus de lege (Decizia nr.251 din 30 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.376 din 21 mai 2014, paragraful 21).

52. Raportându-se la reperele stabilite în jurisprudența sa, având în vedere că, în speță, **hotărârea Parlamentului este un act cu caracter individual care vizează organizarea și funcționarea unei autorități de rang constituțional, iar critica de neconstituționalitate formulată vizează nemijlocit atât norme consacrate de Legea fundamentală**, respectiv art.1 alin.(3) și (5), art.11, art.20, art.58 alin.(1) și art.148 din Constituție, **cât și norme infraconstituționale**, respectiv art.9 alin.(2) din Legea nr.35/1997, **Curtea constată că sesizarea formulată îndeplinește condițiile de admisibilitate.**

53. Prin urmare, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă să se pronunțe, în temeiul dispozițiilor art.146 lit.l) din Constituție și ale art.3 alin.(2), art.10, art.27 și art.28 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, asupra constituționalității Hotărârii Parlamentului României nr.36/2021.

54. *Examinarea criticilor de neconstituționalitate.* Statutul constituțional al instituției Avocatului Poporului este consacrat de art.58-60 din Legea fundamentală. Astfel, potrivit art.58 alin.(1), Avocatul Poporului este numit de Parlamentul României, în ședința comună a celor două Camere, potrivit art.65 alin.(2) lit.i) din Constituție, pe o durată de 5 ani și are ca rol apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice. Organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului se stabilesc prin lege organică [art.58 alin.(3)], iar exercitarea atribuțiilor se realizează din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile și în libertățile lor, în limitele stabilite de lege [art.59 alin.(1)]. Constituția prevede expres obligația autorităților publice de a asigura Avocatului Poporului sprijinul necesar în exercitarea atribuțiilor sale [art.59 alin.(2)]. În ceea ce privește relația Avocatului Poporului cu Parlamentul, art.60 din Constituție stabilește obligația celui dintâi de a prezenta celor două Camere ale Parlamentului rapoarte, anual sau la cererea acestora, care pot conține recomandări privind legislația sau măsuri de altă natură, pentru ocrotirea drepturilor și a libertăților cetățenilor. Reglementarea unui regim strict al incompatibilităților pentru ocuparea funcției de Avocat al Poporului [art.58 alin.(2)] constituie o garanție a independenței Avocatului Poporului.

55. Normele constituționale se completează cu reglementarea cuprinsă în legea organică privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, Legea nr.35/1997, care în art.2 alin.(1) și (4) prevede că Avocatul Poporului „*este autoritate publică autonomă și independentă față de orice altă autoritate publică*”, respectiv că „*nu poate fi supus niciunui mandat imperativ sau reprezentativ. Nimeni nu îl poate obliga pe Avocatul Poporului să se supună instrucțiunilor sau dispozițiilor sale*”. În mod corelativ, art.2 alin.(3) stabilește că „*în exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului nu se substituie autorităților publice*”. Legea nr.35/1997 reiterează în art.6 alin.(1) că „*Avocatul Poporului este numit pe o durată de 5 ani de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună*”, în art.6-8 stabilește procedura de numire a acestuia, iar în art.9 alin.(1) reglementează cazurile de încetare a mandatului de Avocat al Poporului înainte de termen: demisie, revocare din funcție, incompatibilitate cu alte funcții publice sau private, imposibilitate de a-și îndeplini atribuțiile mai mult de 90 de zile, constatată prin examen medical de specialitate, și deces.

56. Analizând în continuare elementele care particularizează statutul Avocatului Poporului, Curtea constată că regimul incompatibilităților pentru această funcție este identic cu cel reglementat de legiuitorul constituant pentru judecătorii Curții Constituționale și pentru judecători, art.58 alin.(2) din Constituție stabilind că „*Avocatul Poporului și adjuncții săi nu pot îndeplini nicio altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior*”. În același sens, Legea nr.35/1997 prevede în art.6 alin.(2) că „*poate fi numit Avocat al Poporului orice cetățean român care îndeplinește condițiile de numire prevăzute pentru judecători la Curtea Constituțională*” (a se vedea și Decizia nr.77 din 30 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.198 din 13 martie 2019).

57. Statuând, prin dispozițiile art.58 alin.(3), că organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului se stabilesc prin lege organică, Constituția lasă Parlamentului libertatea de a reglementa cazurile, condițiile și procedurile în care poate înceta mandatul de Avocat al Poporului. Astfel, Legea nr.35/1997, la art.9 alin.(1), reglementează cazurile de încetare a mandatului de Avocat al Poporului înainte de termen: **demisie, revocare din funcție, incompatibilitate cu alte funcții publice sau private, imposibilitate de a-și îndeplini atribuțiile mai mult de 90 de zile, constatată prin examen medical de specialitate, ori deces.**

58. Cu privire la **revocarea din funcție** a Avocatului Poporului, ca mod de încetare a mandatului înainte de termen, Curtea observă că dispozițiile art.9 alin.(2) din Legea nr.35/1997 prevăd

că revocarea se face de către Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor prezenți, la propunerea birourilor permanente ale celor două Camere ale Parlamentului, pe baza raportului comun al comisiilor juridice ale celor două Camere ale Parlamentului. Având în vedere că textul legal nu stabilește alte condiții, rezultă că **revocarea Avocatului Poporului înainte de expirarea mandatului se poate hotărî ca sancțiune juridică având ca temei încălcarea Constituției și a legilor.**

59. Revocarea Avocatului Poporului se sprijină, în sens substanțial, pe dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție, coroborate cu cele ale art.59 alin.(1) care, stabilind că exercitarea atribuțiilor se realizează „din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile și în libertățile lor, în limitele stabilite de lege”, implică răspunderea juridică pentru încălcarea Constituției și a legilor (inclusiv a legii proprii de organizare și funcționare) sub forma înlăturării din funcția deținută. Această concluzie rezultă și din interpretarea *per a contrario* a dispozițiilor art.52 din Legea nr.35/1994, care prevăd că Avocatul Poporului nu răspunde juridic „pentru opiniile exprimate sau pentru actele pe care le îndeplinește, cu respectarea legii, în exercitarea atribuțiilor prevăzute de prezenta lege”. Aceste dispoziții legale instituie **imunitatea Avocatului Poporului**, ca trăsătură a mandatului, în temeiul căreia acesta este protejat față de eventualele presiuni sau abuzuri și care îi asigură independența, libertatea și siguranța în exercitarea drepturilor și obligațiilor ce îi revin potrivit Constituției și legilor. Expresie a dispozițiilor art.2 alin.(1) din Legea nr.35/1997 care consacră autonomia și independența instituției Avocatul Poporului „față de orice altă autoritate publică”, imunitatea este o măsură de protecție împotriva amenințărilor sau a altor acte de presiune la care ar putea fi supusă persoana care ocupă această funcție publică din partea unei alte autorități publice, a unei instituții sau a unor persoane fizice. Curtea reține că, în apărarea drepturilor și a libertăților persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile publice, specificul activității Avocatului Poporului presupune solicitarea de informații sau documente de la autoritățile administrației publice, audierea funcționarilor publici, efectuarea de anchete, emiterea de recomandări, prezentarea de rapoarte Parlamentului sau Guvernului, după caz, în situația în care constată lacune în legislație sau cazuri grave de corupție ori de nerespectare a legilor țării. Pentru ca îndeplinirea acestor atribuții să fie efectivă, Avocatul Poporului trebuie să aibă siguranța că modul în care se poziționează în raport cu autoritățile implicate nu-l va expune unor consecințe juridice. Reglementând că persoana nu răspunde juridic pentru opiniile exprimate sau pentru actele pe care le îndeplinește, legea apără Avocatul Poporului în ceea ce privește totalitatea opiniilor și a actelor emise în exercitarea mandatului său, sub aspectul tuturor formelor de răspundere juridică. Așadar, **iresponsabilitatea privește opiniile și actele intrinseci mandatului, iar nu cele extrinseci exercițiului acestuia, având ca scop protecția libertății de exprimare și de decizie a Avocatului Poporului.**

60. Fiind o garanție ce privește mandatul în sine și îndeplinirea competențelor și a rolului său constituțional, imunitatea derivă din statutul constituțional al acestei instituții. Acesta este motivul pentru care ea are caracter imperativ, este de ordine publică, poate fi invocată din oficiu și oricând, făcând parte din statutul juridic al Avocatului Poporului. De aceea, **reglementarea unui regim strict al imunității trebuie să constituie o garanție a independenței Avocatului Poporului**, al cărui rol nu se poate realiza în mod eficient fără a i se pune la îndemână instrumente instituționale corespunzătoare pentru realizarea atribuțiilor și fără a i se asigura o independență reală în realizarea respectivelor atribuții.

61. Pe de altă parte, Curtea constată că în raporturile Avocatului Poporului cu autoritatea publică ce l-a numit, Parlamentul României, pe lângă garanția cu caracter general a imunității menită să-i asigure independența, **legea prevede o garanție suplimentară**, respectiv interdicția expresă prevăzută la art.2 alin.(4) din Legea nr.35/1997, potrivit căreia „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”. Cu alte cuvinte, prin numirea unei anumite persoane ca Avocat al Poporului, Parlamentul nu îi atribuie acesteia un mandat imperativ, iar aceasta nu exercită un mandat în reprezentarea autorității care a realizat numirea.

62. Potrivit teoriei mandatului imperativ, în temeiul împuternicirii, persoana împuternicită acționează numai potrivit dispozițiilor/instrucțiunilor obligatorii date de persoana/autoritatea publică ce i-a dat mandatul. Așa fiind, ea nu va putea acționa nici împotriva, nici în afara și nici în lipsa respectivelor dispoziții/instrucțiuni. Regimul juridic al mandatului imperativ presupune dreptul mandantului de a revoca mandatul atunci când constată neîndeplinirea dispozițiilor/instrucțiunilor obligatorii trasate prin mandat. Cu alte cuvinte, persoana împuternicită poate fi sancționată în cazul în care nu respectă cerințele stabilite la preluarea mandatului de către persoana/autoritatea care o mandatează, conduita sa culpabilă (chiar obiectivă) sub aspectul neîndeplinirii mandatului imperativ constituind însăși rațiunea revocării mandatului. Analizând dispozițiile art.2 alin.(4) din Legea nr.35/1997, Curtea constată că norma legală accentuează interdicția mandatului imperativ reglementând expres că Avocatul Poporului nu poate fi obligat să se supună instrucțiunilor sau dispozițiilor vreunei autorități publice. **Rezultă că**

raportul dintre Parlament și Avocatul Poporului nu poate fi asimilat unui mandat cu obiective determinate de Parlament, astfel că acest raport nu poate avea consecințele juridice specifice mandatului imperativ, respectiv nu poate fi revocat pentru că Avocatul Poporului nu a urmat instrucțiunile sau dispozițiile Parlamentului.

63. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că una dintre funcțiile Parlamentului este cea de control, iar atribuția corespunzătoare acestei funcții este cea realizată prin intermediul comisiilor permanente sau de anchetă. Curtea a apreciat că, în exercitarea funcției de control, Parlamentul este îndreptățit să utilizeze toate instrumentele juridice pe care Constituția, legea și propriile regulamente de organizare și funcționare i le pun la dispoziție, comisiile parlamentare, deși consacrate constituțional, având doar un rol auxiliar în formarea deciziei finale a forului legislativ (Decizia nr.611 din 3 octombrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.877 din 7 noiembrie 2017, paragraful 64). Curtea a observat că, „în cazul autorităților publice aflate sub control parlamentar exercitat prin intermediul comisiilor permanente, împrejurările concrete în care s-a desfășurat un anumit eveniment sau acțiune sunt investigate de respectiva comisie, în virtutea plenitudinii sale de control, sau pot fi investigate de o comisie specială de anchetă, înființată expres pentru cercetarea evenimentului sau acțiunii alegate”. Cu privire la autoritățile publice aflate sub control parlamentar, Curtea a statuat că „legea infraconstituțională poate dispune controlul parlamentar realizat de către o comisie permanentă de control al activității autorității publice, reglementată concret de lege, sau controlul parlamentar realizat prin analiza raportului de activitate pe care autoritatea publică este obligată să îl prezinte periodic (anual) în fața uneia dintre Camerele Parlamentului sau celor două Camere, în ședință reunită” (Decizia nr.206 din 3 aprilie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.351 din 23 aprilie 2018, paragrafele 73 și 74).

64. Curtea reține, pe de o parte, că, potrivit art.60 din Constituție, „*Avocatul Poporului prezintă celor două Camere ale Parlamentului rapoarte, anual sau la cererea acestora. Rapoartele pot conține recomandări privind legislația sau măsuri de altă natură, pentru ocrotirea drepturilor și a libertăților cetățenilor*”, normă reiterată în art.5 alin.(1) din Legea nr.35/1997 și dezvoltată în alin.(2) al aceluiași articol, potrivit căruia „*raportul anual vizează activitatea instituției pe un an calendaristic și se înaintează Parlamentului până la data de 1 februarie a anului următor, în vederea dezbaterii acestuia în ședința comună a celor două Camere*”.

65. Pe de altă parte, având în vedere normele constituționale și legale referitoare la rolul constituțional și atribuțiile Avocatului Poporului, precum și statutul juridic al acestuia (care implică incompatibilitatea cu orice altă funcție publică sau privată, imunitatea privind opiniile emise și actele efectuate în exercitarea mandatului, interdicția mandatului imperativ și reprezentativ), Curtea reține că scopul acestor reglementări este de a asigura independența Avocatului Poporului față de orice altă autoritate publică, deci inclusiv față de Parlament. Mai mult, fără a pune în discuție calitatea de autoritate aflată sub control parlamentar, Curtea constată că **poziția autonomă și independentă a acestei autorități publice în raport cu Parlamentul este consacrată expres de dispozițiile art.2 alin.(1) și (4) din Legea nr.35/1997.**

66. Analizând statutul *sui generis*, independent, al Avocatului Poporului, Curtea constată că în sarcina acestuia se naște obligația de transparență cu privire la activitatea desfășurată în scopul apărării drepturilor și libertăților persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile publice. Această obligație se manifestă față de persoanele fizice/cetățeni/popor în numele cărora acționează, fiind inerentă răspunderii pe care o are față de aceștia. Prezentarea raportului privind activitatea Avocatului Poporului în fața Parlamentului nu este expresia controlului parlamentar autentic, care este exercitat asupra executivului (Guvern și celelalte organe ale administrației publice), întrucât nu derivă din raportul instituțional stabilit între o autoritate de control și o autoritate controlată, ci reprezintă modalitatea în care autoritatea națională care deține misiunea de a promova și de a apăra drepturile și libertățile persoanelor fizice informează poporul, prin intermediul „organului reprezentativ suprem”, despre demersurile sale legale în raporturile cu autoritățile publice ale statului. De altfel, și în literatura juridică de specialitate se evidențiază calitatea Avocatului Poporului de organ chemat să ajute Parlamentul în îndeplinirea funcției sale de control asupra executivului (Guvern și celelalte organe ale administrației publice). Într-un atare caz, grație naturii juridice a instituției Avocatul Poporului, controlul parlamentar este unul difuz și nu permite injoncțiuni în activitatea acestei instituții. Așa fiind, Curtea constată că, față de normele constituționale și legale în vigoare, înaintarea către Parlament a raportului anual care vizează activitatea instituției pe un an calendaristic nu plasează instituția Avocatul Poporului sub un control parlamentar autentic, ci reprezintă un act de colaborare loială, întemeiat pe normele constituționale, între două autorități publice independente: „instituția națională pentru promovarea și protecția drepturilor omului” [art.1 alin.(2) din Legea nr.35/1997] și „unică autoritate legiuitoare a țării” [art.61 alin.(1) din Constituție]. De altfel, această concluzie este susținută și de dispozițiile art.60 din Constituție, care, referindu-se la conținutul rapoartelor anuale – care „pot conține recomandări privind legislația sau măsuri de altă natură, pentru ocrotirea drepturilor și a libertăților cetățenilor” -, subliniază

tocmai raportul de colaborare și dialog instituțional între cele două autorități sub aspectul politicilor legislative în materia drepturilor și libertăților omului.

67. În acest context normativ care circumscrie statutul juridic constituțional și legal al Avocatului Poporului, asigurându-i independența față de orice autoritate publică, deci inclusiv față de Parlament, Curtea constată că dispozițiile art.9 alin.(2) din Legea nr.35/1997 prevăd posibilitatea revocării Avocatului Poporului „ca urmare a constatării încălcării Constituției și a legilor” de către acesta. **Legea nr.35/1997 instituie, așadar, revocarea ca sancțiune juridică**, aplicată de Parlamentul României pentru o conduită care încalcă norme legale sau constituționale și care are drept consecință încetarea mandatului Avocatului Poporului înainte de expirarea termenului pentru care a fost numit.

68. Cu privire la cazurile de încetare înainte de termen a mandatului Avocatului Poporului, prin *Decizia nr.80 din 16 februarie 2014*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.246 din 7 aprilie 2014, paragraful 195, în condițiile în care legea de revizuire a Constituției supusă controlului de constituționalitate enumera cazurile de încetare a mandatului Avocatului Poporului, omițând să prevadă și revocarea, Curtea a apreciat că „cel puțin teoretic, nu poate fi exclus riscul ca persoana numită în funcția de Avocat al Poporului să abuzeze de prerogativele pe care Constituția și legea i le conferă, să le deturneze de la finalitatea lor legală ori să nu le îndeplinească în mod corespunzător și astfel să încalce grav valorile și principiile constituționale. Eliminarea posibilității Parlamentului de a revoca din funcție persoana care, în exercitarea mandatului de Avocat al Poporului, se dovedește că a acționat contrar Constituției și legii ar fi inacceptabilă și incompatibilă cu valorile fundamentale ale statului român enunțate în art.1 alin.(3) din Legea fundamentală. Desigur, **situațiile în care poate interveni revocarea trebuie individualizate cu precizie la nivelul legii, iar procedura care urmează să fie respectată în această situație trebuie, de asemenea, stabilită prin norme lipsite de orice echivoc, astfel încât să fie evitat riscul unei revocări arbitrării**”. Prin urmare, Curtea a reținut că printre cazurile de încetare înainte de termen a mandatului Avocatului Poporului trebuie să se regăsească și revocarea și a recomandat ca reglementarea acestui caz să se realizeze prin legea de organizare și funcționare a instituției. Curtea constată că Legea nr.35/1997 nu a suferit modificări în sensul celor reținute prin decizia Curții Constituționale.

69. Curtea observă că reglementările cu caracter internațional impun aceleași standarde de protecție a instituției Avocatului Poporului. Astfel, *Recomandarea 1615 (2003) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei referitoare la instituțiile Ombudsman* stabilește o serie de caracteristici esențiale pentru funcționarea eficientă a unei astfel de instituții: „7.2. **Garantarea independenței** în ceea ce privește subiectul anchetelor, inclusiv, și în special, în ceea ce privește primirea petițiilor, deciziile privind acceptarea sau respingerea petițiilor ca inadmisibile sau inițierea investigațiilor din proprie inițiativă, luarea deciziilor cu privire la momentul și modul de desfășurare a investigațiilor, luarea în considerare a probelor, tragerea concluziilor, pregătirea și prezentarea recomandărilor și a rapoartelor, precum și publicarea acestora”, precum și „7.3. **Proceduri exclusive și transparente de numire și revocare de către Parlament** cu o majoritate calificată de voturi suficiente de mare încât să implice sprijin din partea partidelor din afara guvernării, în conformitate cu **criterii stricte** care stabilesc, fără îndoială, ombudsmanul ca un individ calificat și cu experiență adecvată, de înaltă calitate morală și independență politică, pentru mandate reînnoibile cu o durată cel puțin egală cu mandatul parlamentar”. De asemenea, *Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (Comisia de la Veneția)* a reținut 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]. Comisia de la Veneția a subliniat necesitatea respectării statutului independent al instituției Avocatul Poporului, inclusiv față de Parlament, și a recomandat ca „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].

70. În Avizul nr.685/2012 privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor Guvernului și Parlamentului României cu privire la alte instituții ale statului, Comisia de la Veneția a reținut că „în afară de art.65 lit.i) din Constituție (cu privire la numirea de către Parlament), instituția Avocatului Poporului nu beneficiază de un temei constituțional. Nici competențele și nici criteriile de demitere a Avocatului Poporului nu sunt reglementate la nivel de Constituție, chiar dacă Avocatul Poporului îndeplinește un rol esențial în protecția drepturilor omului. Pentru a fi eficient în protecția drepturilor omului, **Avocatul Poporului trebuie să fie independent, inclusiv față de Parlament, care alege titularul funcției**. Având în vedere această nevoie de independență, sunt

necesare **garanții speciale împotriva demiterii nejustificate**, precum și trimiteri la principiul simetriei. Aplicarea aceluiași criterii de numire și revocare, adică o majoritate simplă, este inadecvată. (...) Lipsa unor astfel de garanții poate duce la probleme grave, nu numai în ceea ce privește protecția drepturilor omului, care este o sarcină esențială a Avocatului Poporului, ci, de asemenea, în ceea ce privește controlul ordonanțelor de urgență ale Guvernului și, în consecință, asupra statului de drept”.

71. În Opinia formulată cu privire la Legea Avocatului Poporului, adoptată în Republica Moldova, Comisia de la Veneția preciza că legea „prevede mai multe motive pentru încetarea anticipată a mandatului Avocatului Poporului: unul dintre aceste motive îl constituie *acțiunile incompatibile cu statutul de Avocat al Poporului*. Acesta este un criteriu foarte vag pentru încetarea anticipată a mandatului Avocatului Poporului. Această formulare ar trebui să fie mai bine precizată și interpretată în sens restrâns, astfel încât să acopere numai abaterile grave săvârșite de Avocatul Poporului. [...] Dincolo de caracterul vag al motivului de încetare menționat mai sus, procedura de revocare din funcție, astfel cum este prevăzută în lege, dă naștere unor preocupări serioase: [...] Avocatul Poporului poate fi revocat din funcție cu o majoritate de 3/5 din numărul total al membrilor Parlamentului pe baza unei propuneri susținute doar de 20 de deputați (din cei 101 parlamentari din actuala legislatură). Privite împreună, motivul și procedura par să reprezinte o potențială amenințare la adresa independenței Avocatului Poporului (și a Avocatului Copilului). Majoritatea de 3/5 reprezintă o majoritate calificată moderată și, conform recomandărilor de mai sus, majoritatea calificată necesară pentru revocare ar trebui să fie cel puțin egală cu (și, de preferință, mai mare decât) majoritatea calificată necesară pentru alegere. Acest lucru este esențial pentru a proteja statutul juridic al Avocatului Poporului, în special independența acestuia, și pentru a preveni politizarea posibilei sale revocări din funcție. Se recomandă modificarea legii astfel încât să se precizeze în mod clar că Avocatul Poporului poate fi revocat din funcție numai cu o majoritate de 2/3 din numărul membrilor Parlamentului. [...] O altă preocupare legată de revocarea Avocatului Poporului din funcție se referă la faptul că legea nu prevede dreptul Avocatului Poporului a cărei revocare este avută în vedere de a fi audiat înainte de exprimarea în Parlament a votului privind revocarea sa. Se recomandă să se prevadă o procedură care să asigure o audiere publică, astfel încât situația de fapt, precum și punctul de vedere al Avocatului Poporului (și al Avocatului Copilului) să fie făcute publice. În plus, deși decizia privind încetarea anticipată a mandatului ar trebui să fie luată în mod corect de Parlament, ar trebui să existe o procedură de contestare a acestei decizii în instanță (probabil în fața Curții Constituționale)” [CDL-AD(2015)017, paragrafele 58-61].

72. În fine, Curtea reține că la Sesiunea a 118-a a Comisiei de la Veneția din 15-16 martie 2019 au fost adoptate liniile directoare pentru protejarea instituțiilor ombudsmanului, ca urmare a diferitelor amenințări din ultimii ani la adresa acestor instituții – *Principiile pentru Protecția și Promovarea Instituțiilor Ombudsmanului* („Principiile de la Veneția”), care prevăd condițiile legitime pentru întreruperea mandatului unui ombudsman: „11. Ombudsmanul **poate fi revocat** din funcție numai în conformitate cu **o listă exhaustivă de condiții clare și rezonabile, definite de lege**. Aceste condiții se referă numai la criteriile esențiale de *incapacitate* sau *incapacitate de a îndeplini atribuțiile, conduită necorespunzătoare* sau *culpă*, care trebuie interpretate restrictiv. Majoritatea parlamentară necesară pentru revocarea din funcție a Ombudsmanului - chiar de către Parlament sau de către o instanță, la cererea Parlamentului - trebuie să fie cel puțin egală cu, și de preferință mai mare decât cea stabilită pentru numirea sa. **Procedura de revocare trebuie să fie publică, transparentă și prevăzută de lege.**”

73. Reiterând cele statuate prin *Decizia nr.80 din 16 februarie 2014* și luând în considerare normele și principiile constituționale care fundamentează tragerea la răspundere juridică, Curtea Constituțională reține că, **în cazul revocării Avocatului Poporului, cu titlu de sancțiune juridică, este obligatorie respectarea normelor și a principiilor inerente răspunderii juridice: instituirea expresă și exhaustivă a cazurilor care pot atrage răspunderea juridică, reglementarea cadrului procedural corespunzător de cercetare a faptelor imputate și a vinovăției persoanei a cărei revocare se propune, respectiv asigurarea exercitării dreptului la apărare al acesteia în scopul dovedirii netemeinicii acuzațiilor care i se aduc. Răspunderea juridică a Avocatului Poporului, ca orice altă formă de răspundere juridică, nu poate interveni decât cu condiția dovedirii unei fapte culpabile de încălcare a unei norme legale.**

74. Pentru a sublinia aceste principii inerente răspunderii juridice, cu aplicare expresă în cazul revocării unui mandat legal sau constituțional, Curtea face trimitere la normele cuprinse în diferite acte normative în vigoare. Astfel, **Legea concurenței nr.21/1996** prevede în art.15 alin.(9) lit.f) că *mandatul de membru al Plenului Consiliului Concurenței încetează „prin revocare, pentru încălcarea gravă a prezentei legi sau pentru condamnare, prin hotărâre judecătorească definitivă, pentru săvârșirea unei infracțiuni”, în vreme ce, potrivit art.15 alin.(10), membrii Plenului Consiliului Concurenței sunt revocabili de către autoritatea care i-a numit, iar până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești penale ei pot fi suspendați din funcție de către aceeași autoritate. Ordonanța Guvernului nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare*

prevede la art.23 alin.(5) lit.c)-f) că *membrii Colegiului director al Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării pot fi revocați sau eliberați din funcție numai în următoarele cazuri: incapacitate de muncă, dacă au fost condamnați definitiv pentru o faptă prevăzută de legea penală, dacă nu mai îndeplinesc condițiile prevăzute pentru numire sau la propunerea fundamentată a cel puțin două treimi din numărul acestora.* **Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității** prevede la art.18 alin.(2) că *revocarea membrului Colegiului Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității se dispune doar pentru cazurile prevăzute la art.17 alin.(9) din lege, respectiv „în cazul absenței nemotivate la mai mult de 3 ședințe consecutive a unuia dintre membrii Colegiului Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității sau la mai mult de o treime din ședințele desfășurate într-un an”. În aceste cazuri, „președintele Colegiului este obligat să sesizeze de îndată birourile permanente ale celor două Camere ale Parlamentului, care, în termen de 30 de zile de la sesizare, inițiază procedura de înlocuire a acestuia. Procedura de înlocuire urmează prevederile alin.(2)-(6)”. **Legea nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate** prevede la art.37 alin.(3) că „*mandatul de membru încetează, înainte de termen, prin revocare de către Senat, pentru neîndeplinirea atribuțiilor legale [...]. Reprezintă neîndeplinirea atribuțiilor legale și cazul în care un membru al Consiliului absentează nemotivat la 3 ședințe consecutive sau la oricare 6 ședințe ale Consiliului în cursul unui an*”. **Legea nr.61/2011 privind organizarea și funcționarea Departamentului pentru lupta antifraudă – DLAJ** prevede la art.4 alin.(3) lit.d) că *mandatul șefului Departamentului încetează prin revocare, prin decizia prim-ministrului „în cazul imposibilității de exercitare a mandatului, constând într-o indisponibilitate mai lungă de 120 de zile consecutive sau în cazul trimiterii în judecată pentru fapte penale incompatibile cu funcția deținută”.* **Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor** prevede la art.51 alin.(2) că „*revocarea din funcția de conducere a judecătorilor se dispune de Consiliul Superior al Magistraturii - Secția pentru judecători, din oficiu sau la propunerea adunării generale ori a președintelui instanței, pentru următoarele motive: a) în cazul în care nu mai îndeplinesc una dintre condițiile necesare pentru numirea în funcția de conducere; b) în cazul exercitării necorespunzătoare a atribuțiilor manageriale privind organizarea eficientă, comportamentul și comunicarea, asumarea responsabilităților și aptitudinile manageriale; c) în cazul aplicării uneia dintre sancțiunile disciplinare” și la alin.(7) că „*revocarea din funcția de conducere a procurorilor se dispune de Consiliul Superior al Magistraturii - Secția pentru procurori, din oficiu sau la propunerea adunării generale ori a conducătorului parchetului, pentru motivele prevăzute la alin.(2), care se aplică în mod corespunzător*”. Norma reglementează că „*până la finalizarea procedurii de revocare din funcțiile de conducere prevăzute la alin.(2) și (7), Secția pentru judecători, respectiv Secția pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii, după caz, poate dispune suspendarea judecătorului sau procurorului din funcția de conducere*” [alin.(8)], „*hotărârea se motivează în termen de 5 zile de la pronunțare și poate fi atacată cu contestație la Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal, în termen de 5 zile de la comunicare, fără îndeplinirea procedurii prealabile*” [alin.(9)], iar „*până la soluționarea contestației, instanța poate dispune, la cerere, suspendarea executării hotărârii de suspendare*” [alin.(10)]. De asemenea, art.54 alin.(4) prevede că „*revocarea procurorilor din funcțiile de conducere prevăzute la alin.(1) se face de către Președintele României, la propunerea ministrului justiției, care se poate sesiza din oficiu, la cererea adunării generale sau, după caz, a procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție ori a procurorului general al Direcției Naționale Anticorupție ori Direcției de Investigare a Infraacțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, cu avizul Secției pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii, pentru motivele prevăzute la art.51 alin.(2), care se aplică în mod corespunzător*”.**

75. Curtea constată că actele normative menționate mai sus prevăd cazuri concrete care atrag măsura revocării din funcția publică în condițiile în care, cu excepția judecătorilor și procurorilor, autoritățile publice la care se referă actele normative nu au consacrat constituțională. Chiar dacă se pot observa și printre aceste reglementări criterii insuficient determinate, atunci când instanța constituțională a fost sesizată cu privire la caracterul vag al unora din normele reglementate, a sancționat prevederile astfel criticate.

76. În cazul **Legii nr.317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii**, art.55 alin.(1) prevede că „*revocarea din funcția de membru ales al Consiliului Superior al Magistraturii se poate dispune oricând în timpul mandatului, în următoarele cazuri: a) persoana în cauză nu mai îndeplinește condițiile legale pentru a fi membru ales al Consiliului Superior al Magistraturii; b) persoanei în cauză i-a fost aplicată o sancțiune disciplinară din cele prevăzute de lege pentru judecători și procurori, iar măsura a rămas definitivă; c) secția corespunzătoare a Consiliului Superior al Magistraturii a constatat, pe baza raportului întocmit de Inspekția Judiciară, că persoana în cauză nu și-a îndeplinit sau și-a îndeplinit în mod necorespunzător, în mod grav, repetat și nejustificat, atribuțiile prevăzute de lege*”. De remarcat că **prin Decizia Curții Constituționale nr.196 din 4 aprilie 2013 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.231 din 22 aprilie 2013, a fost constatată neconstituționalitatea**

dispozițiilor art.55 alin.(4) și (9) din Legea nr.317/2004, care prevedeau și ipoteza revocării membrilor aleși ai Consiliului Superior al Magistraturii „*la cererea majorității adunărilor generale de la nivelul instanțelor sau parchetelor pe care le reprezintă, în cazul neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare a atribuțiilor încredințate prin alegerea ca membru al Consiliului*”. Cu acel prilej, Curtea a reținut că „revocarea trebuie analizată în strânsă legătură cu conținutul mandatului la care se referă, respectiv cu caracterul imperativ sau reprezentativ al acestuia. În cadrul mandatului imperativ, organul reprezentativ acționează numai potrivit obligațiilor stabilite de alegătorii săi, el nu va putea acționa nici în afara, nici împotriva acestora, depunând toate eforturile necesare îndeplinirii lor. Alegătorii pot retrage împuternicirea acordată fără vreo motivare. În baza mandatului reprezentativ, însă, membrul Consiliului Superior al Magistraturii este alesul și reprezentantul întregii categorii ale cărei interese sunt reprezentate de organul colegial din care acesta face parte și nu poate fi revocat decât în condițiile nerespectării atribuțiilor în cadrul acestuia, iar nu a mandatului încredințat de alegătorii săi”. Stabilind că membrii aleși ai Consiliului Superior al Magistraturii își exercită atribuțiile constituționale în baza unui mandat reprezentativ și că, potrivit dispozițiilor constituționale și infraconstituționale, calitatea de membru al Consiliului Superior al Magistraturii, ca autoritate reprezentativă în cadrul sistemului judiciar, presupune o identitate de statut în raport cu celelalte puteri, Curtea a reținut că, „în realizarea mandatului lor, membrii aleși ai Consiliului au o serie de drepturi și îndatoriri stabilite atât prin Constituție, cât și prin legea organică, stabilindu-se condițiile pentru desfășurarea activității specifice. În cazul încălcării acestor norme ei pot fi sancționați”. Sub acest aspect, Curtea a statuat că „soluțiile preconizate de un act normativ nu trebuie aplicate în mod aleatoriu, **legiuitorul fiind obligat să stabilească condiții, modalități și criterii clare și precise**. Or, în cazul revocării unui membru ales al Consiliului Superior al Magistraturii, nu este stabilit modul în care se poate constata neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a atribuțiilor încredințate prin alegerea ca membru al Consiliului. Astfel, procedura de revocare, în ceea ce privește motivele pe care aceasta se întemeiază, nu este suficient de clar și explicit stabilită la nivel legislativ, cu consecințe directe atât asupra activității Consiliului Superior al Magistraturii, cât și în ceea ce privește cariera profesională a membrilor săi aleși, judecători sau procurori”. Curtea a reținut că textul criticat este confuz, „în sensul că nu stabilește natura și felul atribuțiilor încredințate prin alegerea ca membru al Consiliului, modul prin care se poate constata neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a acestora și autoritatea competentă să constate un astfel de deficit în activitatea de membru al Consiliului Superior al Magistraturii”. Așadar, Curtea a constatat că art.55 alin.(4) din Legea nr.317/2004 **prezintă o deficiență gravă de conținut, respectiv de reglementare a motivelor pe care se întemeiază inițierea procedurii de revocare, este neclar și imprecis, prin urmare lipsit de previzibilitate, ceea ce contravine dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție**.

77. **Regulamentul Senatului** prevedea la art.30 alin.(1) că „revocarea din funcție a președintelui Senatului poate fi propusă la cererea a minimum o treime din numărul total al senatorilor, în cel puțin una dintre următoarele împrejurări: a) încalcă prevederile Constituției; b) încalcă grav sau în mod repetat prevederile Regulamentului Senatului ori ale Regulamentului activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului”. **Prin Decizia nr.601 din 14 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1022 din 17 noiembrie 2005, Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea normei reglementare**, statuând că „în cazul revocării unui membru al Biroului permanent al Senatului, cu titlu de sancțiune juridică, pentru încălcarea Constituției sau a regulamentelor parlamentare, este obligatorie respectarea normelor și principiilor inerente răspunderii juridice, prin instituirea cadrului procedural corespunzător de cercetare a faptelor imputate și a vinovăției membrului Biroului permanent a cărui revocare se propune și asigurarea exercitării dreptului acestuia de a dovedi nețemeinicia acuzațiilor care i se aduc, adică de a se apăra”. Curtea a constatat că art.30 alin.(1) din Regulamentul Senatului „nu definește noțiunile de încălcare în mod grav și încălcare în mod repetat a Regulamentului Senatului sau a Regulamentului ședințelor comune, ceea ce face imposibilă exercitarea dreptului la apărare de către membrul Biroului permanent a cărui revocare se propune și creează posibilitatea aplicării abuzive a acestui text”, și contravine dispozițiilor constituționale privind dreptul fundamental la apărare, întrucât „nu asigură cercetarea faptelor imputate membrului Biroului permanent a cărui revocare se propune și nici posibilitatea acestuia de a se apăra de acuzațiile care i se aduc”. Prin **Decizia nr.602 din 14 noiembrie 2005**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1027 din 18 noiembrie 2005, pentru identitate de argumente, **Curtea a constatat neconstituționalitatea normei din Regulamentul Camerei Deputaților care avea un conținut similar**, respectiv a art.25¹ alin.(1) și (2), potrivit căruia „(1) Revocarea din funcție a președintelui Camerei Deputaților poate fi propusă, când se schimbă majoritatea politică din Camera Deputaților, de către majoritatea deputaților. (2) Revocarea din funcție a președintelui Camerei Deputaților poate fi propusă și la cererea a minimum o treime din numărul total al deputaților, în una dintre următoarele situații: a) încalcă prevederile Constituției României; b) încalcă grav sau în mod repetat prevederile

Regulamentului Camerei Deputaților sau ale Regulamentului ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului.”

78. În concluzie, **Curtea reține că legea care reglementează revocarea, ca modalitate de încetare a unui mandat, trebuie să stabilească cu certitudine cazurile în care intervine această sancțiune, menționând expres ipotezele obiective, determinate sau determinabile, care pot declanșa procedura de revocare (de exemplu, incidența răspunderii penale sau a răspunderii disciplinare).** De asemenea, **legea trebuie să prevadă procedura în cadrul căreia se analizează cererea de revocare și după a cărei parcurgere organul competent poate dispune revocarea.** Aceasta trebuie să prevadă titularul dreptului de a cere revocarea, organul competent să cerceteze faptele imputate și vinovăția persoanei a cărei revocare se cere sau garanțiile exercitării dreptului la apărarea a acesteia (încunoștințarea persoanei a cărei revocare se cere, audierea sa publică înainte de revocare, posibilitatea de a propune probe în apărarea sa, termenele procedurale etc.). Nu în ultimul rând, **legea trebuie să reglementeze dreptul la recurs în fața unei instanțe independente și imparțiale,** deci posibilitatea persoanei revocate de a contesta măsura revocării, în condițiile art.21 din Constituție referitor la liberul acces la justiție. Pentru a-și putea exercita atribuția de control al legalității și temeiniciei măsurii revocării, instanța trebuie să cunoască rațiunile pentru care a fost dispusă revocarea, iar această motivare trebuie să fie intrinsecă actului de revocare. **Obligația autorității emittente de a motiva actul constituie o garanție contra arbitrarului și se impune cu precădere în cazul unui atare act prin care, dispunându-se încetarea unui mandat în curs, se suprimă drepturi sau situații juridice individuale.**

79. Sub aceste aspecte, prin **Decizia nr.732 din 10 iulie 2012,** reținând că „este singura autoritate în măsură să aprecieze dacă activitatea desfășurată de Avocatul Poporului, în calitatea sa de conducător al instituției, s-a realizat în limitele stabilite de Constituție și lege sau, dimpotrivă, cu încălcarea acestora”, Curtea Constituțională a statuat că Parlamentul are competența de a dispune măsurile legale, „*printr-o evaluare obiectivă în cadrul căilor și procedurilor exclusiv parlamentare*”. Pornind de cele statuate în precedent și reiterând considerentele **Deciziei nr.80 din 16 februarie 2014,** potrivit cărora „*situațiile în care poate interveni revocarea trebuie individualizate cu precizie la nivelul legii, iar procedura care urmează să fie respectată în această situație trebuie, de asemenea, stabilită prin norme lipsite de orice echivoc, astfel încât să fie evitat riscul unei revocări arbitrării*”, **Curtea constată că actualul cadru normativ nu stabilește cazurile exprese în care poate interveni revocarea Avocatului Poporului și nici procedura care trebuie să fie parcursă în cazurile în care se formulează o asemenea solicitare.** Având în vedere că Parlamentul are posibilitatea de a aplica sancțiunea juridică a revocării în urma constatării încălcării unor norme legale, oricare ar fi acestea, Curtea constată că actualul cadru normativ în temeiul căruia este adoptată o astfel de hotărâre prezintă o deficiență gravă de conținut, întrucât nu reglementează distinct și limitativ ipotezele în care se poate declanșa procedura de revocare. Posibilitatea revocării din funcție a Avocatului Poporului „*ca urmare a încălcării Constituției și a legilor*” nu respectă condițiile de claritate, previzibilitate și rezonabilitate. Această constatare, coroborată cu faptul că nici legea și nici regulamentele parlamentare nu prevăd procedura în baza căreia se adoptă hotărârea de revocare, limitându-se la a stabili titularul propunerii de revocare și forul decident, și nici garanții cu privire la dreptul la apărare al persoanei revocate, converge spre concluzia că hotărârea astfel adoptată este rezultatul unui act arbitrar, lipsit de fundament constituțional, în opoziție cu dispozițiile art.1 alin.(3) din Constituție care consacră principiul statului de drept.

80. De altfel, această concluzie este confirmată de însăși autoritatea publică ce a dispus revocarea, care a reținut ca temei al revocării faptul că „Avocatul Poporului a îndeplinit defectuos atribuțiile sale, fie prin acțiunile realizate, fie prin omisiunea de a acționa în aria sa de competență”. Or, este evident că „îndeplinirea defectuoasă” a atribuțiilor nu este echivalentă cu „încălcarea Constituției și a legilor”. Curtea constată că, **chiar în condițiile de maximă generalitate a sintagmei cuprinse în art.9 alin.(2) din Legea nr.35/1997, care prin ea însăși apare ca fiind viciată pentru neconstituționalitate, Parlamentul i-a conferit acesteia un înțeles și mai amplu, extinzând sfera cazurilor de revocare dincolo de încălcarea legii, la aplicarea sa defectuoasă. Fundamentând hotărârea de revocare pe o interpretare a normei legale care excedează conținutului său, Parlamentul a acționat cu încălcarea dispozițiilor art.9 alin.(2) din Legea nr.35/1997 și, implicit, a prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție, care consacră principiul legalității și al supremației Legii fundamentale.** Curtea reține că Parlamentul nu poate avea un drept discreționar cu privire la aplicarea sancțiunii revocării, el însuși trebuind să respecte exigențele legale și constituționale în exercitarea propriilor competențe.

81. Prin urmare, Curtea observă caracterul foarte vag al motivului de revocare, care nu este precizat riguros, astfel încât să acopere numai abaterile grave săvârșite de Avocatul Poporului, faptul că legea nu prevede dreptul la apărare al Avocatului Poporului, în cadrul unei proceduri transparente, care să asigure o audiere publică a acestuia, și că nu există o procedură de contestare a hotărârii de revocare în fața Curții Constituționale de către însăși persoana revocată, **toate aceste**

elemente constituind, separat și împreună, vicii de neconstituționalitate ale hotărârii Parlamentului supuse controlului instanței constituționale. Este dreptul Parlamentului să aprecieze existența cazurilor de revocare a Avocatului Poporului, dar și **obligația Curții Constituționale să analizeze în controlul de constituționalitate a hotărârii Parlamentului conformitatea motivelor invocate cu dispozițiile legale incidente, în virtutea liberului acces la justiție, pe care Constituția îl garantează persoanei revocate.** Dacă marja de apreciere a unei autorități publice este suficient de largă atunci când numește o persoană într-o funcție publică (a se vedea Decizia nr.459 din 16 septembrie 2014, paragraful 38), atunci când autoritatea publică dispune revocarea, ca sancțiune juridică, această marjă de apreciere nu există, autoritatea publică fiind obligată să-și motiveze actul prin raportare la dispozițiile concrete care reglementează instituția revocării, iar această motivare trebuie să poată fi supusă controlului unei instanțe independente.

82. În lumina acestor considerente, Curtea face trimitere la pct.25 din Principiile pentru Protecția și Promovarea Instituțiilor Ombudsmanului (Principiile de la Veneția), potrivit cărora principiile „trebuie citite, interpretate și utilizate pentru a consolida și întări instituția Ombudsmanului. Luând în considerare diferitele tipuri, sisteme și statute juridice ale instituțiilor Ombudsmanului și ale membrilor personalului acestora, statele sunt încurajate să întreprindă toate acțiunile necesare, *inclusiv ajustări constituționale și legislative*, astfel încât să asigure condiții adecvate care să consolideze și să dezvolte instituțiile Ombudsmanului și capacitatea, independența și imparțialitatea acestora în spiritul și în conformitate cu principiile de la Veneția și să asigure punerea în aplicare adecvată, oportună și eficientă a acestora”. Opțiunile cu privire la ajustările legislative trebuie să aibă în vedere că *rolul fundamental al instituției Avocatul Poporului este de apărare a drepturilor și libertăților persoanelor fizice în raporturile lor cu autoritățile publice și nicidecum de apărare a actelor/măsurilor/atitudinilor autorităților publice care afectează aceste drepturi sau libertăți.*

83. Pentru argumentele arătate mai sus, Curtea apreciază că, în cazul de față, nu este necesară o analiză a motivelor de revocare invocate în preambulul Hotărârii Parlamentului României nr.36/2021, hotărârea fiind lovită de vicii de neconstituționalitate derivate din modul de reglementare și interpretare a instituției revocării Avocatului Poporului.

84. În concluzie, Curtea constată că, întemeindu-se pe dispoziții legale care nu asigură garanțiile de independență ale Avocatului Poporului în raport cu alte autorități publice, dispoziții cărora Parlamentul le-a atribuit o altă interpretare decât cea care rezultă din conținutul lor normativ, **Hotărârea Parlamentului României nr.36/2021 pentru revocarea doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului încalcă dispozițiile constituționale cuprinse în art.1 alin.(3) și (5) care consacră principiul statului de drept și principiul legalității și al supremației Legii fundamentale**, precum și dispozițiile art.9 alin.(2) din Legea nr.35/1997. Curtea constată că, **întrucât actul de revocare, care constituie cauza de încetare a mandatului Avocatului Poporului, este neconstituțional, acesta încetează să mai producă efecte juridice.** Prin urmare, în temeiul art.147 alin.(4) din Constituție, care consacră caracterul general obligatoriu și efectele pentru viitor ale deciziilor Curții Constituționale, **Curtea constată că de la data publicării prezentei decizii în Monitorul Oficial al României doamna Renate Weber își reia calitatea de Avocat al Poporului, urmând a-și exercita mandatul constituțional pentru care a fost numită prin Hotărârea Parlamentului României nr.18/2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.524 din 26 iunie 2019.**

85. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.l) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin. (1) lit. A.c), al art.27 alin. (1) și al art.28 alin. (2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite sesizarea de neconstituționalitate formulată de grupurile parlamentare ale Partidului Social Democrat din Camera Deputaților și Senat și constată că Hotărârea Parlamentului României nr.36/2021 pentru revocarea doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului este neconstituțională.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică președintelui Camerei Deputaților și președintelui Senatului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 29 iunie 2021.

OPINIE CONCURRENTĂ

În acord cu soluția de admitere a sesizării referitoare la Hotărârea Parlamentului României nr.36 din 16 iunie 2021 pentru revocarea doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului, dar **în dezacord cu motivarea** acesteia formulăm prezenta **opinie concurrentă, fără a fi avut acces ori cunoștință despre conținutul deciziei nr.455/2021**, întrucât considerăm că:

- În materia controlului constituționalității hotărârilor parlamentare cu caracter individual Curtea Constituțională are o jurisprudență variabilă, pe baza căreia în prezenta cauză respingerea ca neîntemeiată a sesizării ar fi avut cea mai mică probabilitate, în vreme ce respingerea ca inadmisibilă ar fi fost posibilă, iar admiterea era cea mai predictibilă soluție.

- Avocatul Poporului este o autoritate publică autonomă supusă controlului parlamentar. Art.9 alin.(2) din Legea nr.35/1997 (privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului) stabilește exigențele procedurale și materiale referitoare la revocarea Avocatului Poporului, revocare ce nu se confundă cu răspunderea juridică a acestuia. Revocarea Avocatului Poporului nu poate avea loc pentru realizarea atribuțiilor sale, ci pentru nerealizarea atribuțiilor sale ori pentru realizarea defectuoasă a acestora sau pentru exces de putere. De aceea considerăm că în Hotărârea Parlamentului nr.36/2021 trebuia clar identificată fiecare faptă ori omisiune imputată Avocatului Poporului și atribuția corespunzătoare ce nu a fost realizată sau a fost realizată defectuos ori abuziv, inclusiv prin menționarea normelor juridice astfel încălcate. În absența acestor precizări Hotărârea Parlamentului nr.36/2021 este neconstituțională, pentru că a fost adoptată fără respectarea condițiilor de fond referitoare la revocarea Avocatului Poporului, așa cum sunt acestea stabilite în prezent de Legea nr.35/1997.

- Efectele deciziei Curții Constituționale se subscriu celor specifice controlului a *posteriori* și se limitează la constatarea neconstituționalității actului cu caracter individual controlat, fără a putea depăși acest cadru și a prescrie anumite conduite autorităților publice.

1. Prezenta opinie concurrentă reia în sinteză argumentele proprii, ale autoarelor sale, în favoarea soluției de admitere a sesizării referitoare la hotărârea Parlamentului României nr.36/2021, care au fost prezentate în deliberările purtate în secret la data de 29 iunie 2021, și **care diferă de cele care, probabil, vor fi prezentate în Decizia nr.455/2021**. Facem această precizare deoarece, deși concurrentă, opinia a fost redactată fără ca autoarele sale să aibă acces sau cunoștință despre conținutul Deciziei Curții Constituționale nr.455/2021, în contradicție cu art.59 alin.(3) fraza a doua din Legea nr.47/1992 și cu art.2 alin.(2) și art.3 alin.(3) din Ordinul Președintelui Curții Constituționale nr.52 din 26 mai 2020 privind optimizarea procedurii de redactare și a circuitului actelor cu caracter jurisdicțional ale Curții Constituționale, dar în conformitate cu practica curentă instaurată în cadrul jurisdicției constituționale începând cu luna mai 2020 prin care deciziile, chiar dacă sunt adoptate cu unanimitate de voturi, nu sunt trimise pentru exprimarea unor puncte de vedere cu privire la conținutul lor și judecătorilor care redactează opiniile concurente.

2. Fără a relua argumentele deja prezentate în opinia concurrentă la Decizia Curții Constituționale nr.847/2020 reiterăm faptul că, după modificările legislative din vara anului 2012, cadrul normativ ce permite Curții Constituționale să verifice constituționalitatea hotărârilor parlamentare a rămas incert, fapt care a permis Curții Constituționale să afirme că „*este singura în măsură ca, pe cale jurisprudențială, să stabilească cadrul în care își exercită atribuția de control al constituționalității hotărârilor Parlamentului, așa cum de altfel a procedat până în prezent, urmând a examina obiectul sesizărilor cu care este investită și a le soluționa în consecință prin raportare la valorile și principiile constituționale afectate*”. Pe baza jurisprudenței variabile a Curții Constituționale, în prezenta cauză respingerea ca neîntemeiată a sesizării ar fi avut cea mai mică probabilitate, în vreme ce respingerea ca inadmisibilă ar fi fost posibilă, iar admiterea era cea mai predictibilă soluție.

3. În măsura în care prin decizia pronunțată în prezenta cauză va fi realizat un reviriment de jurisprudență - față de Decizia Curții Constituționale nr.732/2012 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului nr.32 din 3 iulie 2012 pentru revocarea domnului Gheorghe Iancu din funcția de Avocat al Poporului - sperăm că acesta va fi marcat ca atare. Concret, sperăm că va fi stabilită o jurisprudență predictibilă a Curții Constituționale în materia sesizărilor ce vizează controlul constituționalității hotărârilor parlamentare individuale, care nu vor mai fi respinse ca inadmisibile cu motivarea că, fiind vorba de acte individuale, doar astfel poate fi prezervată marja de apreciere a Parlamentului în materia desemnărilor, numirilor, validărilor ori revocărilor în funcții.

4. Odată depășit obstacolul inadmisibilității sesizării, analiza pe fond a Hotărârii Parlamentului României nr.36/2021 presupune **controlul nu doar al unicului articol al acesteia**, care are o redactare cu caracter concluziv față de cele expuse în instrumentul de prezentare și motivare, **ci al întregului document**. Această verificare trebuie realizată prin raportare la exigențele formale și materiale în care a fost emis respectivul act individual al Parlamentului. Prin urmare se impune a fi analizate normele juridice care permit Parlamentului să revoce Avocatul Poporului pentru a stabili dacă

Hotărârea Parlamentului României nr.36/2021 respectă exigențele constituționale și legale relevante, atât procedurale cât și de fond.

5. Spunând aceasta, nu avem însă în vedere exigențele procedurale proprii unui proces de natură judiciară (e.g. publicitate, oralitate, egalitatea armelor, dreptul la apărare de un apărător specializat, termen rezonabil etc.), întrucât Parlamentul României nu este instanță judecătorească, iar actele sale administrative sunt supuse controlului de legalitate în cadrul contenciosului administrativ. Când privește exigențele de fond, este relevant faptul că **revocarea Avocatului Poporului, prevăzută de art.9 alin.(2) din Legea nr.35/1997, nu se confundă cu răspunderea juridică a Avocatului Poporului, prevăzută de art.52 din Legea nr.35/1997 și nu are exclusiv natură de sancțiune juridică**, putând fi considerată și un vot de blam adresat unui titular care, eventual, nu ar fi desfășurat activitatea proprie Avocatului Poporului în conformitate cu înaltele exigențe de independență și profesionalism impuse de Legea nr.35/1997 ori ar fi desfășurat-o constant în mod ineficient. Revocarea, ce este diferită de răspunderea juridică, poate sancționa inclusiv o deturnare abuzivă a rolului Avocatului Poporului și o transformare factice a sa, dintr-un apărător al drepturilor și libertăților persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile publice într-o instituție publică ce urmărește scopuri și produce consecințe contrare. Numai că, spre deosebire de cauzele de încetare a mandatului Avocatului Poporului înainte de termen (reprezentate de demisie, incompatibilitate cu alte funcții publice sau private, imposibilitate de îndeplinire a funcției sau deces, prevăzute în art.9 alin.(1) din Legea nr.35/1997), cauze care, conform art.9 alin.(3) din Legea nr.35/1997, se constată de către birourile permanente ale celor două Camere ale Parlamentului în cel mult 10 zile de la apariția lor, revocarea a fost reglementată distinct, în alin.(2) al art.9. Ea are prevăzută o procedură proprie, dar nu are detaliate explicit condițiile în care poate deveni incidentă, ceea ce prezervă Parlamentului o foarte largă marjă de discreționaritate.

6. A considera că Hotărârea Parlamentului nr.36/2021 este neconstituțională pentru că a fost adoptată în baza unui cadru normativ care este deficient redactat - așa cum, prin raportare la concluziile judecătorului raportor, intuim că a fost motivată decizia în prezenta cauză - echivalează cu a afirma că neconstituțional este nu actul individual prin care este pusă în aplicare legea, ci însuși actul normativ de rang legislativ. Or, două sunt obiecțiile noastre față de un astfel de raționament.

6.1. Pe de o parte, în prezenta cauză, **Curtea Constituțională nu a fost investită cu controlul constituționalității Legii nr.35/1997, ci cu cel al unui act individual de punere în aplicare a prevederilor legale**. Obiectul controlului de constituționalitate, stabilit de autorii sesizării, determină și procedura aplicabilă în cauza aflată pe rolul Curții Constituționale, precum și efectele deciziei sale. În prezenta cauză Curtea a fost sesizată cu constatarea neconstituționalității unei hotărâri parlamentare în cadrul procedurii prevăzută de art.146 lit. l) din Constituție și nu cu constatarea neconstituționalității unei legi în cadrul procedurii prevăzută de art.146 lit. d) din Constituție ori cu un conflict juridic de natură constituțională conform art.146 lit. e) din Constituție. Acest fapt obiectiv și incontestabil produce consecințe clare în privința competenței Curții Constituționale, a procedurilor care se pot desfășura în fața sa și a efectelor pe care le va produce decizia ce urmează a fi pronunțată.

6.2. Pe de altă parte, **neconstituționalitatea legii nu se transferă automat asupra actului de punere în aplicare**. Dimpotrivă, tocmai în baza unui raționament contrar s-a născut excepția de neconstituționalitate ca instrument procedural de apărare în cadrul modelului american de control al constituționalității legilor, unde partea lezată de o lege neconstituțională poate susține că nu respectă un act de aplicare a legii, nu pentru că acesta ar fi ilegal ori neconstituțional în sine, ci pentru că el se fundamentează pe o lege neconstituțională. Aceasta duce însă la concluzia că actul de aplicare (în cazul nostru, hotărârea parlamentară) este legal și beneficiază și de prezumția de constituționalitate, câtă vreme nu a fost dovedită neconstituționalitatea legii pe care el se bazează. Or, în acest punct al raționamentului ne întoarcem la obiecția anterior menționată – nu Legea nr.35/1997 a fost deferită Curții Constituționale, ci un act individual de aplicare a ei – și avem confirmată și legalitatea demersului promovat prin Hotărârea Parlamentului nr.36/2021, ceea ce în cauza de față ar fi trebuit să conducă la respingerea sesizării. Rezultatul final al acestui raționament este contrar concluziei la care a ajuns Curtea Constituțională în prezenta cauză.

6.3. În plus, a susține că Hotărârea Parlamentului nr.36/2021 este neconstituțională întrucât a fost adoptată în baza unui cadru normativ care este deficient redactat, pentru că acest lucru a fost stabilit și printr-o decizie anterioară a Curții Constituționale, ridică o problemă suplimentară, ce vizează coerența internă a jurisprudenței constituționale. Este adevărat că în Decizia nr.80/2014 Curtea a stabilit că situațiile în care poate interveni revocarea Avocatului Poporului trebuie individualizate cu precizie la nivelul legii pentru a evita riscul unor revocări arbitrare, **dar aceeași Curte a stabilit și că deciziile sale pronunțate în temeiul art.146 lit. a) teza finală din Legea fundamentală (s.n. ce vizează controlul de constituționalitate a inițiativelor de revizuire a Constituției) se referă la „o intenție de legiferare” și, de aceea, ele „nu pot face parte din fondul activ al jurisprudenței Curții Constituționale, în sensul conferirii aceleiași posibilități de valorificare a forței juridice**

obligatorii a dispozitivului unei decizii a Curții, atașat, în egală măsură, și considerentelor pe care se sprijină acesta” (a se vedea considerentul nr.92 din decizia nr.875/2018).

Or, Decizia nr.80/2014, fiind o decizie pronunțată în temeiul art.146 lit. a) teza finală din Constituție, nu face parte din fondul activ al jurisprudenței și, deci, nu mai poate fi invocată nici de părți în fața Curții Constituționale și nici de Curtea însăși.

7. Dacă la toate acestea adăugăm și faptul că jurisdicția constituțională nu se poate transforma în legiuitor pozitiv, după cum ea însăși a afirmat în repetate rânduri, inclusiv în Decizia nr.875/2018, nu se poate susține că Hotărârea Parlamentului nr.36/2021 este neconstituțională pentru că a fost adoptată în baza unui cadru normativ deficient redactat și pe care Curtea Constituțională l-ar putea complini reducându-l exclusiv la „abateri grave” ale Avocatului Poporului, așa cum, prin raportare la concluziile judecătorului raportor, intuim că va fi motivată decizia în prezenta cauză (fără însă ca autoarele prezentei opinii concurente să aibă garanția că aceasta va fi motivarea, întrucât nu au avut acces sau cunoștință despre conținutul Deciziei Curții Constituționale nr.455/2021).

8. În ce ne privește considerăm că, Avocatul Poporului fiind o autoritate administrativă autonomă, dar care se bucură de un regim juridic de autonomie marcată - inclusiv sau mai ales - față de Parlament, controlul parlamentar care se exercită asupra sa este „autentic, adică necesar și deplin” (a se vedea și Decizia nr.720/2017), dar nu poate trece dincolo de acele limite care ar știrbi independența persoanei care exercită funcția de Avocat al Poporului, așa cum aceasta este conturată în sens restrâns de dispozițiile art.2 din Legea nr.35/1997 și, la un nivel mai general, de ansamblul dispozițiilor din capitolele I – „Dispoziții generale” și II „Mandatul Avocatului Poporului” din Legea nr.35/1997. De vreme ce art.2 din Legea nr.35/1997 arată că „Instituția Avocatul Poporului este autoritate publică autonomă și independentă față de orice altă autoritate publică, *în condițiile legii*”, rezultă că independența Avocatului Poporului nu este absolută, ci este stabilită în limitele legii sale de funcționare. Prin urmare, deși Parlamentul dispune de o largă marjă de discreționaritate în desemnarea și revocarea Avocatului Poporului, el nu poate lua astfel de decizii arbitrar ori exclusiv în baza unor considerente de natură politică. **Delicatul echilibrului** care trebuie să existe între, pe de o parte, **oportunitatea politică** a numirii ori revocării unei anumite persoane pe sau dintr-o anumită funcție publică, oportunitate asupra căreia Parlamentul deține controlul, și, pe de altă parte, **regularitatea juridică** a actelor de numire ori revocare a Avocatului Poporului, cu privire la care Parlamentul trebuie să respecte Constituția și legislația incidentă în respectiva materie, face posibil controlul constituționalității hotărârilor parlamentare individuale de numire ori revocare. Cu privire la acestea din urmă Comisia de la Veneția a arătat în Opinia CDL-AD(2012)026-e¹ că hotărârile individuale adoptate de majoritățile parlamentare pot afecta nu doar minoritatea parlamentară, dar și dreptul de vot al cetățenilor care au ales respectiva minoritate parlamentară și, de aceea, verificarea regularității adoptării lor se transformă într-o chestiune care vizează protecția drepturilor fundamentale, în cadrul căreia, însă, **este important să fie verificată corectitudinea procedurilor de numire ori revocare și nu substanța deciziei**, respectiv ce persoană este numită ori revocată.

9. Chiar dacă precedentul creat de Decizia nr.732/2012 ar fi considerat irelevant în prezenta cauză, mult mai recent, în Decizia nr.103/2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.2 alin.(1), (3) și (4), ale art.15 alin.(1) lit.i) și ale art.52 din Legea nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, Curtea Constituțională a reținut că, în conformitate cu art.60 din Constituție, Avocatul Poporului prezintă celor două Camere ale Parlamentului rapoarte, anual sau la cererea acestora, de unde rezultă că Avocatul Poporului se află în raporturi constituționale și legale directe cu Parlamentul și, conform art.52 din Legea nr.35/1997, acesta nu își vede angajată răspunderea juridică în cazul respectării legii, ci numai în situația nerespectării acesteia. În plus, conform art.9 din Legea nr.35/1997, mandatul Avocatului Poporului încetează înainte de termen, printre altele, în caz de revocare din funcție, iar revocarea din funcție a Avocatului Poporului, ca urmare a încălcării Constituției și a legilor, se face de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor prezenți, la propunerea birourilor permanente ale celor două Camere ale Parlamentului, pe baza raportului comun al comisiilor juridice ale celor două Camere ale Parlamentului. Așadar, Curtea a concluzionat în sensul că **Avocatul Poporului răspunde numai în fata Parlamentului**, activitatea sa fiind supusă controlului parlamentar (a se vedea

¹ Opinion on the compatibility with Constitutional principles and the Rule of Law of actions taken by the Government and the Parliament of Romania in respect of other State institutions and on the Government emergency ordinance on amendment to the Law N° 47/1992 regarding the organisation and functioning of the Constitutional Court and on the Government emergency ordinance on amending and completing the Law N° 3/2000 regarding the organisation of a referendum of Romania, Adopted by the Venice Commission at its 93rd Plenary Session (Venice, 14-15 December 2012), pp.7-8. Document disponibil la [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2012\)026-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2012)026-e.aspx)

considerentul nr.50 din Decizia nr.103/2020). Ca urmare, **Parlamentul este singura autoritate în măsură să aprecieze dacă activitatea desfășurată de Avocatul Poporului, în calitatea sa de conducător al instituției, s-a realizat în limitele stabilite de Constituție și lege sau, dimpotrivă, cu încălcarea acestora și, în consecință, printr-o evaluare obiectivă în cadrul căilor și procedurilor exclusiv parlamentare, să dispună măsurile legale.**

10. Pe cale de consecință, Avocatul Poporului este supus controlului parlamentar, dar acest control parlamentar, ce poate fi concretizat inclusiv în evaluarea Avocatului Poporului în vederea revocării sale, trebuie să se desfășoare printr-o evaluare obiectivă și în conformitate cu Constituția, regulamentele parlamentare și legile incidente în materie. Dovada faptului că Avocatul Poporului este supus controlului parlamentar este și prevederea art.60 din Constituția României, care îl obligă pe acesta să prezinte anual sau la cerere, rapoarte în fața celor două Camere ale Parlamentului. Concret, în prezenta cauză, Avocatul Poporului și-a prezentat rapoartele de activitate pe anii 2018, 2019 și 2020, iar acestea au fost respinse de Parlament în cadrul unei proceduri parlamentare distinctă de cea de revocare și necontestată până acum. Pe cale de consecință, există premisele unei potențiale angajări a *răspunderii juridice* a conducătorului instituției Avocatul Poporului în măsura în care se poate stabili că și-a *îndeplinit atribuțiile cu nerespectarea legii*. Numai că, spre deosebire de alte autorități administrative autonome în cazul cărora respingerea rapoartelor anuale de activitate conduce la demiterea de drept a consiliului lor de administrație (a se vedea art.46 alin.(7) din Legea nr.41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune), în cazul Avocatului Poporului Legea nr.35/1997 nu cuprinde o astfel de prevedere. Prin urmare, pentru revocarea Avocatului Poporului nu este suficientă respingerea rapoartelor anuale, ci trebuie respectate prevederile art.9 din Legea nr.35/1997, respectiv trebuie identificate **fapte concrete sau omisiuni evidente în exercitarea atribuțiilor sale, prin care Avocatul Poporului a încălcat norme explicit identificate din Constituție ori din legea sa de organizare și funcționare sau care s-au concretizat într-o deturnare abuzivă a Avocatului Poporului de la rolul său constituțional.**

11.1. Mai precis, revocarea Avocatului Poporului nu poate avea loc pentru realizarea atribuțiilor sale, ci pentru nerealizarea atribuțiilor sale ori pentru realizarea defectuoasă a acestora sau pentru exces de putere.

11.2. Reamintim aici prevederile art.52 din Legea nr.35/1997, în conformitate cu care răspunderea juridică a Avocatului Poporului **nu** poate fi angajată pentru opiniile exprimate sau pentru actele pe care le îndeplinește cu respectarea legii și în exercitarea atribuțiilor sale legale, ci doar pentru cele săvârșite în afara cadrului legal.

11.3. Revocarea prevăzută de art.9 din Legea nr.35/1997 ar putea opera și pentru acte, fapte sau omisiuni săvârșite abuziv sau cu exces de putere dacă abuzul sau excesul de putere sunt dovedite. Altfel spus, revocarea Avocatului Poporului nu poate fi realizată pentru că acesta ar fi fost independent în exercitarea mandatului ci, dimpotrivă, pentru că și-ar fi încălcat obligația de a nu avea un mandat imperativ ori reprezentativ (art.2 alin.(4) fraza întâi din Legea nr.35/1997) sau pentru că și-ar fi încălcat obligația de a nu accepta instrucțiuni ori dispoziții (art.2 alin.(4) fraza finală din Legea nr.35/1997). Revocarea Avocatului Poporului ar putea opera, eventual pentru că acesta s-ar fi substituit autorităților publice cu care interacționează (art.2 alin.(3) din Legea nr.35/1997) sau pentru că nu ar fi depus rapoarte anuale de activitate în vederea dezbaterii lor în Parlament (art.5 din Legea nr.35/1997) sau, cel mai grav, pentru că în activitatea sa nu ar fi apărât, protejat ori promovat drepturile și libertățile persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile publice (art.1 din Legea nr.35/1997). O astfel de revocare valorifică marja de apreciere de care dispune Parlamentul în baza art.9 din Legea nr.35/1997, dar rămâne cel mai dificil de pus în practică deoarece presupune realizarea unei evaluări anevoios de făcut, greu de probat și, nu în ultimul rând, vizează aspecte care au un pronunțat caracter subiectiv, pentru care este complicat de stabilit criterii clare și obiective.

11.4. De aceea, **considerăm că în Hotărârea Parlamentului nr.36/2021 trebuia precizată și clar identificată fiecare faptă ori omisiune imputată Avocatului Poporului, precum și atribuția corespunzătoare ce nu a fost realizată sau a fost realizată defectuos ori abuziv, inclusiv prin menționarea normelor juridice astfel încălcate.** Acest lucru a fost respectat doar în privința netransmiterii raportului special privind problemele de sistem constatate în cazul crimelor de la Caracal, prin evocarea art.15 alin.(2) din Legea nr.35/1997, dar lipsește în privința tuturor celorlalte fapte enumerate în instrumentul de prezentare și motivare a Hotărârii Parlamentului nr.36/2021. În atare condiții Hotărârea Parlamentului nr.36/2021 este neconstituțională pentru că a fost adoptată fără respectarea condițiilor de fond referitoare la revocarea Avocatului Poporului, așa cum sunt acestea stabilite în prezent de art.9 din Legea nr.35/1997, ceea ce poate conduce la concluzia unei manifestări arbitrare a Parlamentului, cu încălcarea exigențelor statului de drept prevăzute de art.1 alin.(3) din Constituție și principiului legalității și supremației Constituției prevăzute de art.1 alin.(5) din Constituție.

Exigențele de natură procedurală menționate de art.9 alin.(2) din Legea nr.35/1997 au fost însă respectate.

12. Constatarea neconstituționalității Hotărârii Parlamentului nr.36/2021 produce efectele juridice specifice controlului de constituționalitate a posteriori. Deși art.147 din Constituție nu a avut în vedere și controlul constituționalității unor hotărâri parlamentare cu caracter individual, el precizează că dispozițiile din regulamentele parlamentare constatate a fi neconstituționale își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții în Monitorul Oficial, Parlamentul fiind obligat să le pună de acord cu dispozițiile Constituției. Cum în art.28 alin.(3) din Legea nr.47/1992 referitoare la organizarea și funcționarea Curții Constituționale atribuția verificării hotărârilor parlamentare a fost grefată pe atribuția verificării regulamentelor parlamentare, efectele juridice ale unei decizii de neconstituționalitate ce vizează o hotărâre individuală a Parlamentului ar trebui să fie asemănătoare. În concret, ele ar trebui să conducă la suspendarea efectelor juridice ale Hotărârii nr.36/2021 timp de 45 de zile și încetarea lor după acest termen dacă Parlamentul nu își pune de acord hotărârea cu Constituția. În acest context trebuie precizat și că, **atunci când este investită cu verificarea constituționalității unor hotărâri parlamentare cu caracter individual, Curtea Constituțională nu este instanță judiciară de contencios administrativ pentru a putea dispune repunerea în situația anterioară a persoanelor vizate de actul individual invalidat. De asemenea, neaflându-ne nici în prezența unui conflict juridic de natură constituțională, credem că jurisdicția constituțională nu poate preciza autorităților publice conduita de urmat și nu poate dispune cu privire la reluarea sau nu a mandatului de Avocat al Poporului de către doamna Renate Weber.**

13. Cât privește dispozitivul deciziei – față de motivarea pe care o intuim dar nu o putem cunoaște – acesta ar fi trebuit să fie formulat astfel:

„Admite sesizarea și constată că Hotărârea nr.36/2021 este neconstituțională întrucât a fost adoptată în temeiul unor dispoziții legale ce contravin prevederilor constituționale cuprinse în art.1 alin.(3) și (5) din Constituție care consacră principiul statului de drept și principiul legalității și al supremației Legii fundamentale. ”

Aceasta pentru că jurisdicția constituțională și-a întemeiat decizia pe neconstituționalitatea legii și nu pe cea a actului individual ce i-a fost deferit controlului. Pentru o soluție asemănătoare a se vedea dispozitivul Deciziei Curții Constituționale nr.341 din 6 mai 2015.

*
* * *

În concluzie, pentru toate motivele expuse mai sus, considerăm că **sesizarea de neconstituționalitate formulată de grupul parlamentar al Partidului Social Democrat din Camera Deputaților și Senat trebuia admisă, cu consecința constatării neconstituționalității Hotărârii Parlamentului României nr.36/2021.**

JUDECĂTORI,
dr. Livia Doina Stanciu
prof.univ.dr. Elena-Simina Tănăsescu