



AVIZ
**referitor la propunerea legislativă privind
protecția persoanei private**

Analizând **propunerea legislativă privind protecția persoanei private**, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.BP 164 din 01.04.2004,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 și art.48(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Prin propunerea legislativă se urmărește instituirea unor reguli prin care persoana privată, fie persoană fizică, fie persoană juridică (societate comercială, asociație fără scop lucrativ, organizație neguvernamentală sau altele) să fie apărată, în fața funcționarului public și a instituțiilor publice, prin responsabilizarea acestora în relațiile cu persoanele fizice și juridice, descurajându-se birocratizarea vieții publice și promovându-se soluții de simplificare a procedurilor administrative și de o mai mare transparență a acestora.

Cuprinzând incriminarea unor fapte ca infracțiuni, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, potrivit art.73 alin.(3) lit.h) din Constituție.

2. Titlul propunerii legislative pare foarte general și atotcuprinzător, ținându-se seama că persoana privată este prezentă în toate sectoarele activității social-economice.

Din acest punct de vedere ar trebui ca sfera problemelor în care ar interveni procedura propusă să fie restrânsă la cererile persoanei private **care nu au caracter patrimonial** sau la cele care nu fac obiectul unei **proceduri jurisdicționale** deja reglementate. Trebuie ținut seama, de asemenea, că cererile persoanelor private pot fi foarte diverse, unele chiar repetate iar altele constituind un abuz de drept, aspecte la care propunerea legislativă nu se referă. Pentru exemplificare, ne putem raporta la o cerere prin care persoana privată solicită ca, în termen de 15 zile să i se restituie un imobil naționalizat

sau să i se repartizeze un apartament corespunzător. Nu rezultă din propunerea legislativă care ar putea fi soluția funcționarului public al administrației publice centrale sau locale.

3. Semnalăm că problema primirii cererilor și urmării modului de soluționare a acestora face obiectul Ordonanței Guvernului nr.27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.233/2002, care prevede termenul de soluționare și condițiile de aplicare a deciziilor. De asemenea, **funcționarii publici** dispun de un Statut profesional cuprinzând drepturile, îndatoririle și răspunderile acestora, respectiv Legea nr.188/1999, republicată.

În aceeași ordine de idei amintim însăși Legea nr.29/1990 privind Contenciosul administrativ, în temeiul căreia orice persoană fizică sau juridică, dacă se consideră vătămată în drepturile sale recunoscute de lege, printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unei autorități publice de a-i rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege, se poate adresa instanței judecătorești competente pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Este deci necesar ca propunerea legislativă să prevadă dacă aceste reglementări se mențin și, în caz afirmativ, în ce măsură, sau să prevadă un text privind abrogarea lor, urmând ca propunerea legislativă, odată devenită lege, să constituie dreptul comun în materie.

4. Soluția propusă în art.2 pentru acoperirea eventualei lacune a legii, prin invocarea analogiei legii sau analogiei dreptului ori prin observarea principiului potrivit căruia **este admis tot ceea ce nu este interzis**, ar necesita o detaliere, prin explicarea expresiilor folosite și prin completarea principiului în spiritul art.26 alin.(2) din Constituție, cu precizarea că în exercitarea dreptului său, persoana nu trebuie să încalce drepturile și libertățile altora, ordinea publică sau bunele moravuri.

Este însă de principiu, că o lege lacunară nu poate fi modificată sau completată prin interpretare sau analogie, ci numai pe căile legale prevăzute de reglementarea procesului legislativ.

5. În art.3 din proiect se prevede, după principiul legii penale sau contravenționale mai favorabile, că în domeniul general al legilor care pot fi susceptibile de mai multe interpretări, se va urma – spune textul - interpretarea care este cea mai favorabilă persoanei private.

Soluția ar putea fi acceptată dacă propunerea legislativă ar preciza cui anume trebuie să aparțină decizia privind aprecierea că o anume interpretare este mai favorabilă pentru persoana privată, ținându-se seama și de faptul că, potrivit principiilor juridice, legea care se pretează la mai multe interpretări este o **lege imperfectă** care trebuie abrogată sau modificată ori completată, pentru a se asigura conținutului ei normativ un caracter unitar și un sens univoc în interpretarea ei.

6. În **art.6**, este prevăzută competența Avocatului Poporului în cazul conflictului negativ de competență între două autorități publice de a rezolva cererea persoanei private când nu există o autoritate ierarhic superioară care să decidă. Reamintim că de esența acestei instituții este tocmai acțiunea de mediere a conflictului între **persoana fizică și autoritățile statului**, în vederea găsirii soluției amiabile, cu evitarea oricărui proces desfășurat după o procedură juridicțională. De altfel, Avocatul Poporului nu poate avea prin natura sa atribuția de a tranșa un conflict de competență **între autoritățile statului**, situându-se deasupra acestora, întrucât Constituția nu-i atribuie o asemenea abilitare. Prin urmare, art.6 ar trebui reexaminat.

7. În ce privește dreptul persoanei private la o **informare corectă**, semnalăm că sunt în vigoare dispozițiile Legii nr.544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, precum și Normele metodologice de aplicare a legii, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.123/2002. În aceste condiții, **art.10** din propunerea legislativă constituie o **reglementare paralelă** și, în orice caz, trimiterea - pentru pedeapsa nerespectării dreptului la informare - la condițiile pentru săvârșirea **infracțiunii de calomnie** și la pedeapsa pentru această infracțiune nu are nici o motivație juridică, ipotezele referindu-se la probleme distincte. Sub aceste aspecte art.10 din propunerea legislativă ar trebui reevaluat.

8. Dispozițiile din **art.12** din proiect contravin unor prevederi constituționale, iar cele din **art.14** aduc atingere altor prevederi din legea fundamentală. Astfel, **art.73 alin.(3) din Constituție** statuează care materii sunt supuse reglementării prin lege organică, nici chiar Parlamentul neputând adăuga alte materii fără a se modifica, în prealabil, textul constituțional. De altfel, eventuala limitare a capacității de exercițiu a persoanelor private la care se referă art.12 din proiect, fiind o problemă de drept civil, ar putea fi reglementată printr-o lege ordinară de modificare a legii civile.

De asemenea, emiterea **actelor normative de interpretare a legii** de către autorități ale administrației publice prin reglementări de nivel inferior, așa cum rezultă din prevederile **art.14 alin.1**, cu orice fel de avize prealabile și cu orice procedură de adoptare, este neconstituțională. Nici o autoritate a administrației publice, centrale sau locale, nu-și poate asuma atribuția interpretării legii adoptată de Parlament. Un act normativ de interpretare poate fi emis, dacă este cazul, numai de același for legislativ care a adoptat actul normativ supus interpretării, cu respectarea principiului supremației legii și a principiului ierarhiei actelor normative.

9. În **art.15** și în **art.16** din proiect sunt prevăzute 6 infracțiuni.

Fapta infracțională din **art.15** face în prezent obiectul incriminării din art.271 din Codul penal privind nerespectarea hotărârilor judecătorești. Ea nu poate fi denumită **infracțiune contra înfăptuirii justiției**, cum se propune în proiect deoarece, potrivit Codului penal, mai multe infracțiuni (art.259 – 272) sunt caracterizate și cuprinse ca atare **într-un capitol, ca infracțiuni care împiedică înfăptuirea justiției**. Sugerăm de aceea ca fapta descrisă să fie considerată tot infracțiune care împiedică înfăptuirea justiției. Totodată, este greu de înțeles de ce proiectul prevede în art.15 pedepse mult reduse față de cele prevăzute pentru aceeași infracțiune în art.271 Cod penal.

Reglementarea globală a 5 infracțiuni în **art.16** din proiect printr-o formulare întâlnită în materia contravențională (“încălcarea dispozițiilor prevăzute în articolele ...”) este necorespunzătoare. Infracțiunile trebuie să fie descrise în mod concret, prin arătarea elementelor lor constitutive, cu precizarea, **în fiecare caz**, a unui *verbum regens* și cu stabilirea pedepselor specifice legii penale.

Teza a doua din **art.16** cuprinde două erori: în cazul infracțiunilor, textul de incriminare nu poate să prevadă, în general, **sancțiuni disciplinare**, ci, dacă este cazul, **pedepse complementare dintre cele expres prevăzute de legea penală**. Semnalăm, totodată, că legislația în vigoare nu prevede pedepsirea vreunei fapte care ar constitui **denegare de dreptate**, cum se arată în textul din propunerea legislativă, încât trimiterea la pedeapsa pentru o asemenea faptă este fără obiect.

10. Problemele de natură financiară prevăzute în **art.15 alin.2 și 3**, figurează greșit într-un articol care prevede în alin.1 o infracțiune. Dispozițiile sunt și pe fond discutabile, fiind greu de acceptat ca în cazul în care nu există alocații bugetare pentru îndeplinirea (punerea în aplicare) a unor hotărâri judecătorești ar trebui să se considere ca acele hotărâri “au modificat **de plin drept prevederile bugetare**

pertinente” și că Ministerul Finanțelor Publice ar trebui să inițieze procedura rectificării bugetului de către Parlament la 30 de zile de la depunerea fiecărei cereri de executare a hotărârilor judecătorești.

Nici **alin.3 al art.15** nu pare suficient fundamentat, mai ales în ce privește excepția în care, dacă s-au menționat **salariile**, nu se înțelege de ce au fost omise **pensiile**.

11. În textul propunerii legislative sunt folosite noțiuni și expresii improprii sau incorecte, cum sunt: “instituție de autoritate publică” (în loc de instituție publică ori autoritate publică), “să satisfacă” (în loc de să rezolve), “sub cuvânt” (în loc de pe motiv) – de la **art.2**, “paragraf” (în loc de alineat) – **art.4 alin.3**, “printr-un **aviz negativ**” (în loc de soluție nefavorabilă, având în vedere că cererile nu trebuie “avizate”) – de la **art.5** -, “instanței civile” (în loc de instanței de judecată competente) și “să condamne” (în loc de “să oblige”) – de la **art.11-**, “instituțiile administrației de stat” (în loc de autoritățile administrației publice) – de la **art.14** – ș.a.

12. Propunerea legislativă nu este în deplină concordanță cu cerințele normelor de tehnică legislativă privind sistematizarea proiectelor de acte normative, întrucât alineatele nu sunt numerotate, iar unele dintre ele sunt exagerat de cuprinzătoare, conținând o multitudine de situații și ipoteze juridice. Este cazul, de pildă, al **art.4**, **art.14** și **art.15**.

13. Sunt și alte deficiențe care privesc respectarea normelor de tehnică legislativă, cum ar fi:

a) La **art.8**, s-a omis indicarea legilor potrivit cărora se pedepsește încălcarea dispozițiilor, observație valabilă și pentru **art.10**, teza a treia.

b) La **art.14**, în **alin.3** exprimarea termenului de prescripție ar trebui făcută în cifre : “... în 30 de zile ...”, observație valabilă și pentru **art.17**.

c) La **art.17**, denumirea publicației oficiale a statului român trebuia redată integral, astfel cum aceasta este instituită potrivit Legii nr.202/1998 privind organizarea Monitorului Oficial al României.

PREȘEDINTE

Dragoș ILIESCU



București
Nr.647/15.04.2004