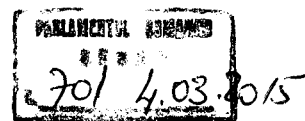




GUVERNUL ROMÂNIEI  
PRIMUL – MINISTRU

242  
19.02.2015



**Domnule președinte,**

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

### **PUNCT DE VEDERE**

referitor la proiectul de lege intitulat „*Lege pentru respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 48/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative*”, provenit dintr-o propunere legislativă, inițiată de domnul deputat PP-DD Tudor Ciuhodaru (Plx. 454/2014, L701/2014).

#### **I. Principalele reglementări**

Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare respingerea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 48/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative.*

#### **II. Observații**

1. Referitor la aspectele legate de procedura ce o urmează ordonanțele în procesul legislativ de la Parlament, subliniem următoarele:

Potrivit art. 115 alin. (7) din Constituția României, „*Ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o lege...*”.

Art. 105 alin. (1) din *Regulamentul Camerei Deputaților*, aprobat prin *Hotărârea Parlamentului nr. 8/1994, republicată, cu modificările și*

*completările ulterioare, referitor la procedura de dezbatere și adoptare a legii de aprobare/respingere a ordonanțelor, prevede că „În situația ordonanțelor se supune la vot proiectul de lege de aprobare a ordonanței, dacă prin ultimul raport al comisiei sesizate în fond se propune aprobarea sau aprobarea cu modificări a acesteia. În cazul în care comisia sesizată în fond propune respingerea ordonanței se va supune votului proiectul legii de respingere a ordonanței”.*

Reguli procedurale sunt reglementate și de Regulamentul Senatului, aprobat prin *Hotărârea Parlamentului nr. 28/2005, cu modificările și completările ulterioare*, la Cap. II Desfășurarea lucrărilor Senatului Secțiunea a III-a Procedura legislativă.

Totodată, în vederăm și jurisprudența Curții Constituționale în materie de procedură legislativă parlamentară (Deciziile nr. 971/2007<sup>1</sup> și 972/2007<sup>2</sup>) prin care instanța de contencios constituțional s-a pronunțat în sensul că „în situația în care proiectul de lege pentru aprobarea unei ordonanțe nu întrunește în Camera decizională a Parlamentului votul majorității membrilor pentru adoptare prevăzut la alin. (1) sau la alin. (2) al art. 76 din Constituție, acesta se transformă în proiect de lege pentru respingerea ordonanței, care se supune unui vot distinct, urmând ca adoptarea să se facă cu respectarea prevederilor constituționale ale art. 76 alin. (1) sau (2). În ambele situații, Camera decizională va aprecia în ce măsură sunt aplicabile dispozițiile art. 115 alin. (8) din Constituție, cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței.”

Față de legislația menționată și de jurisprudența în materie a Curții Constituționale apreciem că respingerea unei ordonanțe de urgență printr-o propunere legislativă *ar echivala cu înfrângerea prevederilor constituționale și regulamentare* privitoare la procedura legislativă parlamentară prevăzute de Constituția României, republicată, și de Regulamentele celor două Camere ale Parlamentului, *dar și cu neluarea în considerare* a celor reținute de Curte în materia de referință.

Așadar, considerăm că dispozițiile constituționale și regulamentare amintite primează unor astfel de propuneri legislative.

În vederăm, de altfel, că Parlamentul a adoptat *Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.48/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției*

---

<sup>1</sup> referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a Legii pentru respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 24/2007 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale

<sup>2</sup> referitoare la constituționalitatea Legii pentru respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 25/2007 privind stabilirea unor măsuri pentru reorganizarea aparatului de lucru al Guvernului

*Avocatul Poporului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (L583/2014), respectiv Legea nr. 181/2014.*

2. Menționăm, totodată, faptul că înființarea *Domeniului de activitate privind prevenirea torturii în locurile de detenție* a impus modificarea *Legii 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului*, în ansamblul său, sub aspectul completării atribuțiilor și a modului de exercitare a acestora: reconfigurarea structurii organizatorice, suplimentarea adecvată a bugetului instituției și a personalului acesteia atât la nivel central, cât și la nivel teritorial, precum și atribuirea unui sediu corespunzător desfășurării activității.

Trebuie subliniat că înființarea *Mecanismului național de prevenire a torturii în locurile de detenție* în cadrul instituției Avocatul Poporului are drept consecință îndeplinirea de către acesta a obligațiilor stabilite prin *Protocolul opțional la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, adoptată la New York la 10 decembrie 1984*, ratificat de România prin Legea nr. 109/2009, inclusiv a celor privind raporturile cu Subcomitetul ONU privind Prevenirea Torturii și altor Pedepse sau Tratamente Crude (SPT) și Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și Tratamentelor sau Pedepselor Inumane sau Degradante (CTP) și, respectiv, cu ONG-urile de specialitate (*Asociația pentru Apărarea Drepturilor Omului în România – Comitetul Helsinki, Centrul de Resurse Juridice*).

Prin ratificarea Protocolului opțional, România și-a asumat obligația de a înființa, la nivel național, unul sau mai multe organisme de vizitare a locurilor de detenție, pentru prevenirea torturii și a pedepselor ori tratamentelor inumane sau degradante (*Mecanismul național de prevenire*) în vederea consolidării protecției persoanelor private de libertate în locurile de detenție. Termenul pentru înființarea Mecanismului național de prevenire în România a fost de 3 ani de la data ratificării Protocolului opțional, însă România a obținut două prelungiri succesive ale termenului de implementare a Protocolului opțional, astfel încât termenul limită era luna august 2014.

Pe cale de consecință, necesitatea îndeplinirii, până în luna august 2014, a obligației asumate de România prin ratificarea Protocolului opțional, reiterată cu prilejul participării delegației României la întâlnirea cu membrii Comitetului European pentru Prevenirea Torturii și a Pedepselor sau Tratamentelor Inumane sau Degradante, din data de 13 mai 2013, a condus la adoptarea de către Executiv a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 48/2014.

Precizăm și faptul că, în scopul îndeplinirii acestor obligații de către România, Ministerul Justiției a inițiat *proiectul de Ordonanță de urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative*, cooptând în actul de elaborare și instituția Avocatului Poporului.

Adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 48/2014 a fost justificată de situația extraordinară reprezentată, pe de o parte, de necesitatea îndeplinirii de către România a obligației asumate prin ratificarea în anul 2009 a Protocolului opțional și, pe de altă parte, de apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor aflate în locuri de detenție. Aceste măsuri au contribuit și la evitarea de către statul român a eventualelor critici/recomandări cuprinse în Rapoartele Mecanismului de Cooperare și Verificare pentru România (MCV), ale Subcomitetului ONU privind Prevenirea Torturii și altor Pedepse sau Tratamente Crude (SPT) și ale Comitetului European pentru prevenirea Torturii și Tratamentelor sau Pedepselor Inumane sau Degradante (CTP).

Pe de altă parte, dacă până în luna august 2014, Mecanismul național de prevenire nu ar fi dobândit o formă legală, în vederea funcționării, acest lucru ar fi putut fi reținut în rapoartele Mecanismului de Cooperare și Verificare pentru România (MCV), ale Subcomitetului ONU privind Prevenirea Torturii și altor Pedepse sau Tratamente Crude (SPT) și ale Comitetului European pentru Prevenirea Torturii și Tratamentelor sau Pedepselor Inumane sau Degradante (CTP).

3. Modificarea *Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului* pe calea ordonanței de urgență îndeplinește cerințele constituționale privind emiterea unei ordonanțe de urgență.

Potrivit dispozițiilor art. 115 din Constituție, Guvernul are o competență normativă derivată fie dintr-o lege de abilitare, fie chiar din textul Constituției, cu un caracter special și limitat, specific unei competențe de atribuire. Exercițarea acestei competențe se include tot în sfera puterii executive și constă în posibilitatea de a emite două categorii de acte normative: ordonanțe simple și ordonanțe de urgență.

Conform art. 115 alin. (4) din Constituție: „*Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora*”.

Art. 115 alin. (6) din Constituție prevede că „*Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul*

*instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică”.*

Avocatul Poporului este o instituție fundamentală a statului, aceasta fiind reglementată în mod expres de art. 58-60 din Constituție.

Referitor la domeniile care pot fi reglementate prin ordonanță de urgență, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a stabilit că „se poate deduce că interdicția adoptării de ordonanțe de urgență este totală și necondiționată atunci când menționează că „nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale” și că „nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică. În celelalte domenii prevăzute de text, (cum este cazul în speță) ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă „afectează”, dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin (Decizia nr. 1189/2008<sup>3</sup> și Decizia nr. 55/2014<sup>4</sup>).

Este de remarcat că și în literatura juridică s-a făcut o distincție clară între ipotezele din art. 115 alin. (6) din Constituție referitoare la domeniul legilor constituționale și la trecerea silită a unor bunuri în proprietatea statului, pe de o parte, și regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, pe de altă parte. Astfel, plecând de la sensul verbelor „nu pot fi adoptate” și „nu pot viza”, s-a conchis că în prima ipoteză există o interdicție totală pentru ordonanțele de urgență, dar s-a apreciat că sintagma „nu pot afecta” nu exclude orice intervenție legislativă în ultima ipoteză.

Profesorul Ion Deleanu, într-un studiu publicat în *Curierul Judiciar nr. 6/2006*, sublinia că sensul cuvântului „afectare” este acela de „prejudiciere” sau „lezare”, astfel că, în domeniile la care ne referim, interdicția adoptării unei ordonanțe de urgență există doar dacă, prin efectele ei, ar fi păgubitoare, dăunătoare, vătămătoare. De asemenea, conchidea că „ordonanțele de urgență sunt admisibile în celelalte domenii dacă „nu afectează”, dacă nu sunt păgubitoare, vătămătoare, dăunătoare – dacă nu prejudiciază sau lezează regimul juridic al materiilor care fac obiectul reglementării”.

Totodată, profesorul Ion Traian Ștefănescu, într-un studiu publicat în *Revista de Drept Comercial nr. 6/2006*, aprecia că sunt constituționale

---

<sup>3</sup> referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 32 alin. (1) și (2) din Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali

<sup>4</sup> referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2013 pentru stabilirea unor măsuri privind asigurarea funcționalității administrației publice locale, a numărului de posturi și reducerea cheltuielilor la instituțiile și autoritățile publice din subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului ori a ministerelor

ordonanțele de urgență din domeniile pe care le analizăm dacă prin acestea se stabilește „o reglementare de nivel superior, perfecționată, mai favorabilă”.

Cât privește înțelesul sintagmei „afectare a regimului instituțiilor fundamentale ale statului”, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 1257/2009<sup>5</sup> sau Decizia nr. 230/2013<sup>6</sup>, a statuat că vizează „toate componentele care definesc regimul juridic al acestora – structura organizatorică, funcționarea, competențele, resursele materiale și financiare, numărul și statutul personalului, salarizarea, categoria de acte juridice pe care le adoptă etc.”. De asemenea, toate aceste componente se subsumează organizării și funcționării instituțiilor fundamentale ale statului (Decizia nr. 1105/2010<sup>7</sup>).

Prin modificările propuse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 48/2014 nu este afectat regimul juridic al instituției Avocatul Poporului în înțelesul dezvoltat de jurisprudența Curții Constituționale. Astfel, în ceea ce privește structura organizatorică se urmărește, în primul rând, integrarea Mecanismului Național de Prevenire ca domeniu de activitate în cadrul instituției Avocatul Poporului, și în al doilea rând, eficientizarea funcționării instituției în ansamblul ei.

Referitor la competențele acesteia, nu se poate reține că ordonanța de urgență ar fi de natură să afecteze regimul juridic al instituției Avocatul Poporului. Dimpotrivă, introducerea Mecanismului național de prevenire a determinat, prin posibilitatea efectuării vizitelor inopinate în locurile de detenție, o sporire a atribuțiilor instituției menită să garanteze rolul de apărător al drepturilor și libertăților fundamentale ale celor în cauză.

Pe cale de consecință, toate dispozițiile ordonanței de urgență au efecte pozitive, cum ar fi: pe plan internațional, se îndeplinesc obligațiile asumate de România; pe plan intern, contribuie la îmbunătățirea activității instituțiilor care au în subordine locuri de detenție și a celor ce constituie locuri de detenție în sensul Protocolului, și respectiv, în domeniul protecției drepturilor omului, prin activitatea specifică desfășurată de Mecanismul Național de Prevenire.

---

<sup>5</sup> referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice

<sup>6</sup> referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2013 pentru modificarea și completarea art. 5 din Ordonanța Guvernului nr. 94/1999 privind participarea României la procedurile în fața Curții Europene a Drepturilor Omului și a Comitetului Miniștrilor ale Consiliului Europei și exercitarea dreptului de regres al statului în urma hotărârilor și convențiilor de rezolvare pe cale amiabilă

<sup>7</sup> referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 63/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, precum și pentru stabilirea unor măsuri financiare

### **III. Punctul de vedere al Guvernului**

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

**Victor - Viorel PONTA**

The image shows a circular official seal of the Government of Romania, with the text "ROMANIA" at the top and "GUVERNUL ROMÂNIEI" around the perimeter. Overlaid on the seal is a handwritten signature in black ink, which appears to be "Victor - Viorel Ponta".

**Domnului senator Călin-Constantin-Anton Popescu-Tăriceanu**  
**Președintele Senatului**