



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
SENAT
266 / 27.07.2020

SENAT
PREȘEDINTE
Nr. I 127
Data 27.07.2020

Palatul Parlamentului
Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România
Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80
Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.1092A/2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
4372 NR. 24 JUL. 2020

Domnului
Robert Marius CAZANCIUC
Vicepreședinte al Senatului

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 9/1991 privind înființarea Institutului Român pentru Drepturile Omului.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 4 septembrie 2020 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 24 septembrie 2020.

Vă asigurăm, domnule Vicepreședinte, de deplina noastră considerație.

Judecător Elena  TANĂSESCU



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 10924/2020

R O M Â N I A



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 4370 / 24 JUL 2020

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 24 iulie 2020

CP1/995/24.07.2020

Domnului VALER DORNEANU

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 9/1991 privind înființarea Institutului Român pentru Drepturile Omului

În data de 6 iulie 2020, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 9/1991 privind înființarea Institutului Român pentru Drepturile Omului. Prin conținutul său normativ, legea dedusă controlului de constituționalitate contravine dispozițiilor art. 1 alin. (5) prin raportare la prevederile art. 73 alin. (3) lit. j), art. 111 alin. (1), art. 117 alin. (3) coroborate cu art. 75 alin. (1) și art. 76 alin. (1) și alin. (2), art. 138 alin. (5) și art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală, pentru motivele prezentate în cele ce urmează.

1. Încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție prin raportare la prevederile art. 117 alin. (3) coroborate cu cele ale art. 75 alin. (1), art. 76 alin. (1) și alin. (2), precum și art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală

Potrivit art. I pct. 1 din legea criticată, cu referire la art. 1 din Legea nr. 9/1991: „Art. 1. - Institutul Român pentru Drepturile Omului, denumit în continuare IRDO, este o instituție publică de interes național, autonomă și independentă față de orice autoritate publică, în condițiile legii, cu personalitate juridică (...)”. Precizăm că, potrivit reglementării actuale, la art. 1 din Legea nr. 9/1991 se prevede: „Se înființează Institutul Român pentru Drepturile Omului, ca organism independent, cu sediul în municipiul București, având personalitate juridică”.

Din utilizarea în conținutul art. I pct. 1 a sintagmei „instituție publică de interes național, autonomă și independentă față de orice autoritate publică”, precum și din analiza obiectului de activitate al Institutului, a scopului pentru care a fost creat, a modalității de desemnare a conducerii, precum și a atribuțiilor și a modului de funcționare a acestuia - astfel cum sunt acestea reglementate prin legea dedusă controlului de constituționalitate - constatăm că legea este neclară și lipsită de predictibilitate. Astfel, adoptarea Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 9/1991 privind înființarea Institutului Român pentru Drepturile Omului ca lege organică, în temeiul art. 117 alin. (3) din Constituție, în condițiile în care în cuprinsul legii criticate nu există nicio prevedere din care să rezulte că IRDO acționează în regim de putere publică, face lipsite de claritate atât natura juridică, cât și regimul de funcționare al acestuia întrucât:

a) din perspectiva procedurii de adoptare - Institutul Român pentru Drepturile Omului a fost calificat - nu prin conținutul normativ al legii, ci strict prin efectul procedurii legislative aplicabile - ca autoritate administrativă autonomă, în conformitate cu prevederile art. 117 alin. (3) din Constituție; în acest caz, ar fi trebuit ca legiuitorul să prevadă dispoziția de înființare propriu-zisă sau cel puțin dispozițiile asociate în mod intrinsec înființării - astfel încât IRDO să exercite în concret prerogative de putere publică - respectiv cele prin care se stabilesc atribuțiile, categoriile de acte administrative emise și efectele acestora;

b) prin raportare la modul în care a fost reglementat obiectul de activitate, scopul, atribuțiile ori modul de organizare și funcționare, Institutul Român pentru

Drepturile Omului se diferențiază major de o autoritate administrativă autonomă, fiind mai degrabă o instituție publică, chiar dacă autonomă, situație în care procedura de adoptare - inclusiv majoritatea de voturi necesare adoptării legii ar fi trebuit să fie, potrivit Legii fundamentale - cea aplicabilă legilor ordinare și nu legilor organice.

Această neclaritate are aptitudinea de a genera prin ea însăși atât un motiv de neconstituționalitate intrinsecă pentru prima ipoteză, cât și un motiv de neconstituționalitate extrinsecă pentru cea de-a doua ipoteză, pentru motivele pe care le vom prezenta în continuare.

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

Legea criticată a fost adoptată ca lege organică, fiind dezbătută și adoptată de Senat în calitate de Cameră decizională.

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

Actele care emană de la aceste autorități administrative autonome sunt acte administrative, fiind în legătură directă cu natura acestor autorități. Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, „autoritatea publică” este acel „organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public”, iar potrivit art. 2 alin. (1) lit. c) din aceeași lege, „actul administrativ” este definit ca „actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice”.

De aceea, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că „prin chiar înființarea unei autorități administrative autonome, legiuitorul trebuie să determine, în mod logic, categoria de acte pe care le generează și efectele acestora. O asemenea autoritate nu ființează numai prin simplul fapt al existenței sale, ci prin atribuțiile și actele pe care le emite, acestea din urmă fiind cele care produc consecințe juridice. Așadar, atunci când legiuitorul constituant s-a referit la înființarea unei autorități administrative prin lege organică a avut în vedere atât dispoziția de înființare propriu-zisă, cât și cele ce sunt asociate în mod intrinsec acesteia, respectiv cele prin care se stabilesc atribuțiile, categoriile de acte administrative emise și efectele acestora.” (Decizia nr. 52/2018).

Or, analizând modificările aduse Legii nr. 9/1991, prin raportare la conferirea unui statut de autoritate administrativă autonomă, observăm lipsa oricăror prevederi referitoare la actele acestei autorități și, implicit, la exercitarea prerogativelor de putere publică. Altfel spus, lipsa acestui aspect esențial, care ar fi trebuit să fie văzut de legiuitor în legătură intrinsecă cu dispoziția normativă de înființare, conduce la încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție prin raportare la prevederile art. 117 alin. (3) coroborate cu cele ale art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală.

Având în vedere că, la art. I pct.1 din legea criticată, IRDO este calificat ca o instituție publică de interes național, chiar dacă autonomă, dar fără prerogative de putere publică, apreciem că legea ar fi trebuit adoptată ca lege ordinară, însă în acest caz ar fi trebuit dezbătută și adoptată în calitate de Cameră decizională, de Camera Deputaților.

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

În acest sens este și jurisprudența Curții Constituționale care, cu ocazia analizei obiecției de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 66/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr. 117/2017 privind înființarea Institutului de Studii Avansate pentru Cultura și Civilizația Levantului și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 66/2019, a statuat că în speță, nefiind vorba despre un organ de stat care acționează în regim de putere

publică, nu sunt incidente dispozițiile art. 117 alin. (3) coroborate cu art. 75 alin. (1) și art. 76 alin. (1) din Constituție (Decizia nr. 237/2020, par. 57 și 58).

Având în vedere statutul IRDO, obiectul său de activitate, scopul pentru care a fost creat, precum și entitățile cu care institutul colaborează în vederea realizării menirii sale, considerăm că acesta este o instituție publică de interes național, cu profil științific și de informare în domeniul drepturilor omului. De altfel, legea îi atribuie și rolul de centru de documentare și consultare, menit să asigure o mai bună cunoaștere de către organismele publice, asociațiile neguvernamentale și cetățenii români a problematicii drepturilor omului, a modului în care drepturile omului sunt garantate în alte țări, precum și pe cel de a informa opinia publică de peste hotare, organismele internaționale în legătură cu modalitățile practice prin care drepturile omului sunt asigurate și respectate în România. Or, niciunul dintre elementele enumerate nu demonstrează calitatea de autoritate publică administrativă a Institutului, acesta nefiind nici organ de stat care acționează în regim de putere publică și nici persoană juridică de drept privat care, potrivit legii, deține statut de utilitate publică sau este autorizată să presteze un serviciu public, în regim de putere publică.

Cu toate că domeniul reprezentat de efectuarea de cercetări privind diverse aspecte ale promovării și respectării drepturilor omului în România și pe plan internațional poate fi circumscris unui anumit interes public, legiuitorul nu a acordat statut de utilitate publică și nici nu a autorizat institutul să presteze un serviciu public.

Așa fiind, considerăm că prin conținutul normativ și cu referință la procedura de adoptare, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 9/1991 privind înființarea Institutului Român pentru Drepturile Omului încalcă prevederile art. 1 alin. (5) prin raportare la prevederile art. 117 alin. (3) coroborate cu cele ale art. 75 alin. (1), art. 76 alin. (1) și art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală.

2. Încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție prin raportare la art. 58 alin. (1) din Legea fundamentală

Potrivit art. I pct. 2 din legea criticată, cu referire la art. 2 alin. (1) din Legea nr. 9/1991, Institutul Român pentru Drepturile Omului „își desfășoară activitatea în scopul promovării și protecției drepturilor omului, cu respectarea Principiilor de la

Paris, adoptate prin Rezoluția A/Res/48 a Adunării Generale a Națiunilor Unite din 20 decembrie 1993”.

Potrivit intenției inițiatorilor, exprimată în cuprinsul expunerii de motive, majoritatea intervențiilor legislative cuprinse în legea criticată urmăresc alinierea statutului IRDO la Principiile de la Paris anterior menționate, acestea referindu-se la „Instituțiile Naționale pentru Drepturile Omului”.

Prin modificarea realizată, rolul acestei instituții devine unul neclar, în condițiile în care, potrivit art. 1 alin. (2) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, „Instituția Avocatul Poporului este instituție națională pentru promovarea și protecția drepturilor omului, în sensul stabilit prin Rezoluția Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite (ONU) nr. 48/134 din 20 decembrie 1993, prin care au fost adoptate Principiile de la Paris”. Din această perspectivă, introducerea acestor referiri în cuprinsul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 9/1991 creează confuzie, nefiind clar raportul dintre IRDO și instituția Avocatului Poporului, autoritate constituțională, care, potrivit art. 58 din Legea fundamentală, are rolul de a apăra drepturile și libertățile persoanelor fizice.

Astfel, prin modificarea adusă art. 2 alin. (1) din Legea nr. 9/1991, norma criticată contravine art. 58 alin. (1) din Constituție referitor la rolul constituțional al Avocatului Poporului. Prin lipsa unor corelări între dispozițiile Legii nr. 35/1997 și legea supusă controlului de constituționalitate, intervenția legislativă în discuție, contravine prevederilor art. 16 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă ce interzic paralelismele legislative și încalcă exigențele privind calitatea legii prevăzute de art. 1 alin. (5) din Constituție, așa cum acestea au fost dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale.

3. Încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție prin raportare la art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală

3.1. Potrivit art. I pct. 3, cu referire la art. 3 lit. a) din Legea nr. 9/1991, una dintre atribuțiile IRDO vizează: „a) menținerea și funcționarea unui centru de documentare și consultare, conținând texte de convenții internaționale, legi, documente, studii și publicații referitoare la drepturile omului, precum și oferirea de consultanță specializată în domeniu”.

Pe de o parte, este neclar ce fel de consultanță specializată oferă IRDO în domeniul drepturilor omului, iar, pe de altă parte, dacă aceasta este gratuită sau nu și ce anume implică consultanța oferită. Astfel, prin reglementarea lacunară, sunt încălcate exigențele de claritate și previzibilitate a legii, astfel cum acestea au fost dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale.

Potrivit art. 1 alin. (2) din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, „profesia de avocat se exercită numai de avocații înscriși în tabloul baroului din care fac parte, barou component al Uniunii Naționale a Barourilor din România, denumită în continuare U.N.B.R”, iar potrivit art. 2 alin. (2) din același act normativ „Avocatul promovează și apără drepturile, libertățile și interesele legitime ale omului”.

În jurisprudența sa, Curtea a reținut că „avocatura este un serviciu public, care este organizat și funcționează pe baza unei legi speciale, iar profesia de avocat poate fi exercitată de un corp profesional selectat și funcționând după reguli stabilite de lege. (...) Scopul ei este asigurarea unei asistențe juridice calificate, iar normele în baza cărora funcționează nu contravin principiilor constituționale.” (Decizia nr. 163/2018, Decizia nr. 379/2013). Totodată, prin Decizia nr. 806/2006, s-a mai statuat că, deși avocatura este o profesie liberală și independentă, exercitarea sa trebuie să se desfășoare într-un cadru organizat, în conformitate cu reguli prestabilite, a căror respectare trebuie asigurată inclusiv prin aplicarea unor măsuri coercitive, rațiuni care au impus constituirea unor structuri organizatorice unitare și prohibirea constituirii în paralel a altor structuri destinate practicării aceleiași activități, fără suport legal. De asemenea, Curtea a reținut că sancționarea faptelor de exercitare fără drept a unor profesii sau activități, pentru care se cere o anumită pregătire și, în consecință, sunt supuse autorizării, exprimă necesitatea apărării unor valori sociale de o importanță deosebită, inclusiv viața și integritatea fizică și psihică ale persoanei, precum și interesele patrimoniale ale acesteia. Societatea nu poate îngădui ca anumite profesii, precum aceea de medic, de farmacist sau de stomatolog, să fie practicate de persoane fără calificare și fără răspunderea necesară în caz de urmări periculoase ori păgubitoare. (Decizia nr. 158/2017, par. 21 și par. 22).

Or, din formularea atribuției IRDO criticate, pe lângă modul lacunar de reglementare, care nu precizează în mod explicit ce forme îmbracă această consultanță, respectiv ce anume activități concrete implică din partea IRDO, apreciem că oferirea de consultanță specializată în domeniul drepturilor omului reprezintă o formă de consultanță juridică ce intră în contradicție atât cu Legea nr. 51/1995, cât și cu jurisprudența amintită a Curții Constituționale.

3.2. Potrivit art. I pct. 3 din legea criticată, cu referire la art. 3 lit. c) din Legea nr. 9/1991, IRDO are printre atribuții și „organizarea și coordonarea programelor de formare în domeniul drepturilor omului, destinate îndeosebi acelor categorii de persoane care au răspunderi speciale pentru protecția drepturilor omului sau pentru cunoașterea problematicii drepturilor omului în rândurile unor largi categorii ale populației”.

Norma nu îndeplinește cerințele privind calitatea legii, întrucât, pe de o parte, este neclară sfera destinatarilor cuprinși de această atribuție a IRDO, sintagmele „răspunderi speciale pentru protecția drepturilor omului sau pentru cunoașterea problematicii drepturilor omului în rândurile unor largi categorii ale populației” fiind imprecise și lipsite de previzibilitate. Pe de altă parte, această atribuție a IRDO intră în contradicție cu rolul și atribuțiile Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP), astfel cum acestea sunt reglementate în cuprinsul OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Potrivit art. 400 alin. (1) din Codul administrativ: „(1) Pentru dezvoltarea unui corp de funcționari publici profesionist, stabil și imparțial și pentru crearea unei evidențe necesare gestiunii personalului plătit din fonduri publice se organizează și funcționează, în subordinea ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică”, iar potrivit art. 401 alin. (1) lit. g) și h) din același act normativ ANFP: „g) centralizează nevoile de instruire a funcționarilor publici, pe baza planurilor de perfecționare profesională a funcționarilor publici transmise de autoritățile și instituțiile publice și le pune la dispoziția Institutului Național de Administrație și a altor furnizori de formare și perfecționare profesională, în condițiile legii; h) colaborează cu Institutul Național de Administrație la stabilirea tematicii specifice programelor de formare specializată în administrația publică și de perfecționare a funcționarilor publici”.

Totodată, potrivit art. 1 și art. 2 din O.G. nr. 23/2016 privind înființarea Institutului Național de Administrație, INA este instituția publică de interes național, cu personalitate juridică, organ de specialitate al administrației publice centrale, în subordinea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice care a preluat activitatea în domeniul formării profesionale în administrația publică și al perfecționării profesionale a funcționarilor publici de la Agenția Națională a Funcționarilor Publici și centrele regionale de formare continuă pentru administrația publică locală. Printre atribuțiile acestei instituții se numără organizarea programelor de formare pentru personalul din administrația publică și stabilirea tematicii specifice pentru programele de formare profesională pe care le organizează, inclusiv în domeniul drepturilor omului.

Prin raportare la aceste acte normative, această atribuție a IRDO este necorelată cu rolul acestor instituții în domeniul formării profesionale, venind într-o evidentă contradicție cu atribuțiile acestora, cu consecința încălcării art. 1 alin. (5) din Constituție.

3.3. Totodată, atribuția prevăzută la art. I pct. 3 din legea criticată, cu referire la art. 3 lit. d) din Legea nr. 9/1991, cea de a asigura consultanță în elaborarea și implementarea proiectelor care au ca tematică problematica drepturilor omului este lipsită de claritate, contrar standardelor de calitate a legii dezvoltate prin raportare la art. 1 alin. (5) din Constituție. Pe de o parte, este neclară sfera beneficiarilor consultanței oferite de IRDO – doar autorități publice sau și alte categorii de persoane fizice sau juridice (organizații neguvernamentale, societăți comerciale). Pe de altă parte, din modul de formulare a acestei atribuții, este neclar dacă această consultanță este una oferită în mod gratuit celor care o solicită cu privire la elaborarea și implementarea proiectelor care au ca tematică problematica drepturilor omului.

3.4. Potrivit atribuției prevăzute art. I pct. 3 din legea criticată, cu referire la art. 3 lit. e) teza a II-a din Legea nr. 9/1991 „IRDO poate oferi, la cerere, consultanță în procesul de aderare, ratificare și de implementare a instrumentelor internaționale privind drepturile omului, precum și în ceea ce privește aplicarea recomandărilor europene sau internaționale cu privire la drepturile omului”. Apreciem că o astfel de atribuție trebuie să fie corelată cu dispozițiile Legii nr. 590/2003 privind tratatele. Din modul de formulare a acestei atribuții, este neclar în ce moment al procedurii de încheiere a unui tratat poate interveni această consultanță.

4. Încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție prin raportare la art. 73 alin. (3) lit. j), art. 111 alin. (1), art. 117 alin. (3), art. 138 alin. (5) și art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală

Art. I pct. 6 din legea criticată introduce trei noi articole în cuprinsul Legii nr. 9/1991, art. 5¹ – 5³, referitoare la Consiliul general al IRDO, respectiv aparatul propriu de specialitate al IRDO.

Potrivit art. 5¹ alin. (6), nou introdus: „(6) Criteriile generale pe care trebuie să le îndeplinească o persoană pentru a întruni calitatea de membru al Consiliului general IRDO, precum și procedura privind desemnarea acestora, sunt stabilite prin Regulamentul de organizare și funcționare a instituției”. În condițiile în care conducerea IRDO este asigurată de Consiliul general, Comitetul director și un director, apreciem că reglementarea printr-un act infralegal a criteriilor pe care membrii unui organ de conducere al unei instituții publice și, cu atât mai mult, al unei autorități administrative autonome, trebuie să le îndeplinească, încalcă art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală, din perspectiva elementelor esențiale ce trebuie reglementate la nivel primar.

Așa cum a reținut Curtea în jurisprudența sa, „art. 117 alin. (3) din Constituție atunci când dispune că înființarea unei autorități administrative autonome se realizează prin lege organică nu se limitează numai la dispoziția de înființare, ci are în vedere și aspectele esențiale care sunt în legătură intrinsecă cu dispoziția normativă de înființare” (Decizia nr. 52/2018). Din această perspectivă, apreciem că era necesar ca toate criteriile pe care un membru al Consiliului general trebuie să le îndeplinească să fie reglementate prin lege organică, dat fiind faptul că acest organism este unul dintre organele de conducere ale acestei autorități administrative autonome, în conformitate cu art. 117 alin. (3) din Constituție.

Totodată, potrivit art. 5² nou introdus, „Consiliul general va desemna, dintre membrii săi, un Comitet director format din (...) e) directorul IRDO”. Or, potrivit art. I pct. 5 din legea dedusă controlului de constituționalitate, cu referire la art. 5 alin. (2) din Legea nr. 9/1991, „Directorul instituției este numit în funcție de către Consiliul general, pe bază de examen sau concurs, după caz”.

Astfel, cele două norme se află într-o vădită contradicție. Din moment ce directorul IRDO este numit pe bază de examen sau concurs și nu face parte din cei

11 membri ce compun Consiliul general, potrivit art. I pct. 6 cu referire la art. 5¹ din Legea nr. 9/1991, înseamnă că acesta nu poate fi considerat ca făcând parte dintre membrii Consiliului general.

Nu în ultimul rând, potrivit art. 5³ alin. (2) nou introdus, „(2) Organizarea și funcționarea aparatului propriu al IRDO, numărul de posturi, statutul personalului, atribuțiile acestuia și structura organizatorică se stabilesc prin Regulamentul de organizare și funcționare, aprobat prin hotărâre a Birourilor permanente reunite ale Camerei Deputaților și Senatului, la propunerea IRDO”.

Această dispoziție încalcă atât art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție care prevede obligativitatea reglementării statutului funcționarilor publici prin lege organică, cât și prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție. Astfel, prin această dispoziție și fără stabilirea unui număr maxim de posturi pe care IRDO îl poate avea, respectiv a statutului personalului se ajunge la situația în care prin Regulamentul de organizare și funcționare, un act infralegal, să poată fi stabilit orice număr de posturi, dar și statutul respectivelor funcții, aspect cu implicații financiare directe asupra bugetului de stat.

Or, printr-o astfel de reglementare sunt eludate dispozițiile art. 111 alin. (1) și ale art. 138 alin. (5) din Constituție, astfel cum acestea au fost interpretate în jurisprudența Curții Constituționale. Prin urmare, prin adoptarea unei asemenea prevederi s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, iar prin lipsa solicitării unei informări din partea Guvernului, Parlamentul și-a încălcat și obligația constituțională prevăzută de art. 111 alin. (1) din Constituție.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a arătat că prin dispozițiile art. 111 alin. (1) din Constituție: „(...) legiuitorul constituent a dorit să consacre garanția constituțională a colaborării dintre Parlament și Guvern în procesul de legiferare, instituind obligații reciproce în sarcina celor două autorități publice și că în cadrul raporturilor constituționale dintre Parlament și Guvern este obligatorie solicitarea unei informări atunci când inițiativa legislativă afectează prevederile bugetului de stat. Această obligație a Parlamentului este în consonanță cu dispozițiile constituționale ale art. 138 alin. (2) care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului. În temeiul acestei competențe, Parlamentul nu poate prestabilii modificarea cheltuielilor bugetare fără să ceară Guvernului o informare în acest sens.

Dat fiind caracterul imperativ al obligației de a cere informarea menționată, rezultă că nerespectarea acesteia are drept consecință neconstituționalitatea legii adoptate.” (Decizia nr. 22/2016).

Referitor la condițiile stabilite prin art. 138 alin. (5) din Constituție, Curtea a reținut că acestea impun „stabilirea concomitentă atât a alocației bugetare, ce are semnificația unei cheltuieli, cât și a sursei de finanțare, ce are semnificația venitului necesar pentru suportarea ei, spre a evita consecințele negative, pe plan economic și social, ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire” (Decizia nr. 22/2016) și că legiuitorul constituent originar „nu a avut ca rațiune edictarea art. 138 alin. (5) din Constituție numai în sensul că, dacă propunerea sau proiectul de lege se va referi la bugetul de stat sau la bugetul vreunui ordonator de credite, cerința constituțională ar fi îndeplinită, ci la faptul că sursa de finanțare indicată să fie în mod real aptă să acopere cheltuiala în condițiile legii bugetare anuale. Prin urmare, textul constituțional se referă la caracterul obiectiv și efectiv al sursei de finanțare și operează cu elemente de certitudine și previzibilitate bugetară, pentru că, în caz contrar, și-ar pierde rațiunea existenței sale normative și, în mod evident, ar exprima un truism, anume că orice cheltuială bugetară se suportă din bugetul de stat”.

Mai mult, potrivit art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice: „(1) În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative/măsuri/politici a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, se va întocmi o fișă financiară, care va respecta condițiile prevăzute de Legea nr. 69/2010. În această fișă se înscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat (...) (2) În cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, fișă financiară prevăzută la alin. (1), în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării. (3) După depunerea proiectului legii bugetare anuale la Parlament pot fi aprobate acte normative/măsuri/politici numai în condițiile prevederilor alin. (1), dar cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare, aferente exercițiului bugetar pentru care s-a elaborat bugetul.” În acest sens, prin Decizia nr. 795/2016, Curtea Constituțională a statuat că adoptarea unei legi cu impact bugetar este posibilă doar după solicitarea stabilirii sursei de finanțare în condiții constituționale, iar prin Decizia nr. 331/2019 a reținut că „lipsind fișă financiară (inițială și reactualizată), nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter

obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”.

Prin urmare, întrucât s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, iar dispozițiile criticate afectează bugetul de stat, învedereăm faptul că adoptarea unei asemenea prevederi nu se putea realiza decât după solicitarea de către Parlament a unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art. 111 alin. (1) din Constituție. Aceste argumente se aplică *mutatis mutandis* și în ceea ce privește intervenția legislativă de la art. I pct. 8, cu referire la art. 9 alin. (1) din Legea nr. 9/1991, potrivit căruia bugetul IRDO face parte integrantă din bugetul de stat, prin bugetul Camerei Deputaților. De aceea, solicităm Curții Constituționale să constate neconstituționalitatea în ansamblu a legii deduse controlului, prin raportare la dispozițiile art. 111 alin. (1) teza a doua și ale art. 138 alin. (5) din Constituție.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 9/1991 privind înființarea Institutului Român pentru Drepturile Omului este neconstituțională în ansamblul său.



**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS WERNER IOHANNIS**