

# Capitolul I

## Acțiunea în contencios administrativ obiectiv exercitată de către Avocatul Poporului

### Secțiunea 1 Conceptul de „ombudsman”. Evoluție istorică

În sistemul de drept românesc, Avocatul Poporului dobândește calitatea de titular al unei acțiuni în contencios obiectiv, prin intermediul căreia acționează ca urmare a controlului exercitat asupra activității autorităților administrative, constatând că ilegalitatea actului administrativ normativ sau refuzul autorității administrative, care afectează drepturile și libertățile cetățenilor, nu pot fi înlăturate decât prin justiție.

Conceptul de „ombudsman” își are originile istorice în primul ombudsman (Ombudsmanul parlamentar) apărut în secolul al XIX-lea în Suedia, în anul 1766, fiind un împuternicit al puterii legislative, având misiunea de a supraveghea administrația publică și sistemul judiciar și de a-i sancționa pe cei care nu își îndeplineau atribuțiile. Deși apărută în anul 1766, funcția de „ombudsman” și-a găsit consacarea în Constituția suedeză din 1809 și reprezintă o formă de control al parlamentului pentru respectarea legilor de către judecători, funcționari și ofițeri. Ca atare, conceptul de „ombudsman” are origini suedez-scandinave, însemnând „cel care pledează pentru altul” sau „reprezentant”, subliniind astfel rădăcinile sale istorice de reprezentant legal<sup>1</sup>. În limba suedeză, „ombudsman” înseamnă mandat, împuternicire, desemnând o instituție investită de Parlamentul suedez – Riksdag – în număr de 4 ombudsmani, cu atribuții în a examina plângerile ce îi sunt adresate de către cei care pretind că le-au fost încălcate drepturi și libertăți garantate prin Constituție, activitatea ombudsmanilor vizând supervizarea tuturor serviciilor publice, în general cele administrative ale statului, ale colectivității locale, chiar și personalului acestora<sup>2</sup>.

În prezent, instituția Ombudsmanului s-a extins cu repeziciune, Institutul Internațional al Ombudsmanilor având în prezent peste 150 de membri în toată lumea. Extinderea cu repeziciune a instituției Ombudsmanului are strânsă legătură cu expansiunea statului bunăstării sau a așa-numitului *Big government*, care a dus la creșterea interacțiunii între guvern și popor și, în același timp, la creșterea riscului de nemulțumire, de abuzuri sau de administrări defectuoase, precum și legătură cu drepturile omului, mai ales după adoptarea Declarației Drepturilor Omului din 1948<sup>3</sup>.

În prezent, instituția Ombudsmanului este cunoscută în țările europene sub diferite denumiri, precum<sup>4</sup>:

a) în Franța, Ombudsmanul este înființat în baza Legii din 13 ianuarie 1989 și poartă denumirea de „mediatorul republicii”, având menirea de a primi plângerile care se referă la relațiile cetățean-autoritățile administrative ale statului (instituții publice, colectivități

<sup>1</sup> A se vedea pentru analiza conceptului de ombudsman, D.O. Balica, B. Radu, *Avocatul Poporului în România – concept, poziționare*, în lucrarea „Instituția Ombudsmanului: justiție alternativă?”, coord. D.-C. Dragoș, B. Neamțu, Ed. C.H. Beck, București, 2012, pp. 3-8.

<sup>2</sup> A se vedea F. Ciorăscu, *Instituția Avocatul Poporului în sistemele de drept europene*, publicat în Caietul Științific al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu” nr. 6/2004, pp. 587-588 și 590.

<sup>3</sup> D.-C. Dragoș, B. Neamțu, *op. cit.*, p. 4.

<sup>4</sup> A se vedea cu privire la autoritățile administrative independente în unele țări europene: R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, pp. 129-130; F. Ciorăscu, *op. cit.*, pp. 593-594.

publice teritoriale). Plângerile sunt adresate indirect mediatorului prin intermediul unui senator sau deputat, iar dacă reclamațiile se dovedesc a fi întemeiate, mediatorul poate solicita ministerului sau autorității competente soluționarea litigiului, făcând totodată propuneri în acest sens, precum și recomandări în scopul îmbunătățirii activității organismului respectiv; „mediatorul republicii” este considerat o autoritate independentă care exercită un control cu trăsăturii proprii, care îl deosebesc atât de controlul jurisdicțional, cât și de controalele administrative tradiționale asupra ansamblului administrației, inclusiv asupra colectivităților locale, serviciilor publice descentralizate și organismelor autorizate să desfășoare servicii public;

b) în Marea Britanie, Ombudsmanul poartă denumirea de „comisar parlamentar pentru administrație”, înființat în anul 1967, a cărui competență cuprinde activitatea oricărui departament ministerial, dar nu și în materie de politică internă sau externă, domenii ce nu intră sub incidența atribuțiilor sale. Conform Legii din 1967, toți cetățenii prejudiciați de un departament ministerial, însă într-o activitate administrativă, se pot adresa comisarului parlamentar, dar nu în mod direct, ci prin intermediul unui membru al comisiei camerelor;

c) în Portugalia, prin Decretul-Lege nr. 212/1975, este creată instituția „Apărătorul Dreptății”, respectiv apărătorul public, mediatorul public, provedor de justiție, obiectivul fundamental al acestei instituții fiind acela de a asigura legalitatea activității administrației publice, precum și dreptul acestui organism de a ancheta reclamațiile formulate de către cetățeni împotriva abuzurilor funcționarilor publici<sup>1</sup>. Apărătorul Dreptății nu are putere directă de decizie, nu poate anula un act administrativ, dar poate semnală lacunele legislative<sup>2</sup>;

d) În Spania, la fel ca și în România, instituția poartă denumirea de „Avocatul Poporului” (*Defensor del Pueblo*), fiind prevăzută în Constituție și reglementată prin lege organică.

Sub acest aspect, după cum judicios s-a remarcat în literatura de specialitate, indiferent de denumire, forța instituției depinde de personalitatea celui care o îndeplinește, fiind vorba despre o caracteristică a oricărei funcții publice de autoritate<sup>3</sup>.

Se impune, de asemenea, precizarea că, în toate sistemele de drept, instituția Ombudsmanului există în paralel cu alte mijloace de control, precum recursul ierarhic, tribunalele administrative etc.

## Secțiunea 2

### Reglementarea instituției Avocatul Poporului în sistemul constituțional și legislativ român. Natura juridică a instituției Avocatul Poporului

#### 2.1. Reglementarea instituției Avocatul Poporului în sistemul constituțional și legislativ român

În România, instituția Ombudsmanului poartă denumirea de „Avocatul Poporului”, fiind înființată în anul 1991, odată cu adoptarea noii Constituții, sursa de inspirație

<sup>1</sup> A se vedea: F. Ciorăscu, *op. cit.*, p. 593; C. Boitan, *Ridicarea excepției de neconstituționalitate de către Avocatul Poporului*, în *Caietul Științific al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu”* nr. 8/2006, p. 630.

<sup>2</sup> F. Ciorăscu, *op. cit.*, p. 593.

<sup>3</sup> A se vedea D. Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Ed. All Beck, București, 1999, p. 269.

constituind-o Constituția spaniolă din 1978, care utilizează denumirea de „Apărătorul Poporului”<sup>1</sup>. Constituantul român a optat pentru denumirea de „Avocatul Poporului”, considerându-se că exprimă cel mai clar și mai ales pe înțelesul tuturor rolul și semnificațiile juridice ale acestei instituții, respectându-se totodată o anumită tradiție în apărarea drepturilor – al cărui reprezentant profesional este avocatul<sup>2</sup>. Sub acest aspect, după cum s-a remarcat în literatura de specialitate<sup>3</sup>, această instituție este și rămâne un garant al exercitării drepturilor fundamentale de către cetățeni, dar nu și un apărător al cetățenilor în fața justiției, ceea ce ar conduce la o confuzie între instituția Avocatul Poporului și cea a avocaturii, care cuprinde avocați grupați în barouri și în Uniunea Națională a Barourilor din România.

Fundamentarea constituțională a acestei instituții rezidă din dispozițiile art. 58-60 din Constituția revizuită, care reglementează principiile de organizare și funcționare a acestei instituții, urmând ca organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului să fie reglementată de prevederile Legii organice nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului<sup>4</sup>, iar în aplicarea acesteia fiind emis Regulamentul de organizare și funcționare a instituției Avocatul Poporului, aprobat prin Ordinul Avocatului Poporului nr. 153/2019<sup>5</sup>.

Pe cale de consecință, instituția Avocatului Poporului fiind organizată și funcționând în baza legii sale organice proprii, Constituția a lăsat în libertatea legiuitorului infraconstituțional de a reglementa cazurile, condițiile și procedurile pe care se poate dobândi funcția de Avocat al Poporului, precum și cazurile în care mandatul Avocatului Poporului poate înceta.

Se impune precizarea că, deși în România instituția Avocatul Poporului a fost înființată în anul 1991, odată cu adoptarea noii Constituții a României, ea și-a început cu adevărat activitatea numai în anul 1997, când a fost adoptată legea sa de organizare și funcționare, respectiv Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului.

Se impune, de asemenea, precizarea că, instituția Avocatul Poporului fiind apărătorul cetățeanului în fața administrației publice, ea este cuprinsă în Titlul II din Constituție, consacrat drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale, și nu în Titlul III, consacrat autorităților publice. Pe cale de consecință, aceste prevederi constituționale consfințesc rangul constituțional al acestei instituții, cu rol în apărarea drepturilor și libertăților

---

<sup>1</sup> A se vedea T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 345.

<sup>2</sup> M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 115; I. Muraru, *Avocatul Poporului – instituție de tip ombudsman*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 27.

<sup>3</sup> A se vedea A. Iorgovan, L. Vișan, Al.-S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *op. cit.*, p. 32.

<sup>4</sup> Republicată în M. Of. nr. 277 din 15 aprilie 2014. După republicare, Legea nr. 35/1997 a fost modificată și completată prin O.U.G. nr. 48/2014 (publicată în M. Of. nr. 485 din 30 iunie 2014), aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 181/2014 (publicată în M. Of. nr. 6 din 6 ianuarie 2015).

<sup>5</sup> Publicat în M. Of. nr. 938 din 21 martie 2019. Ordinul Avocatului Poporului nr. 153/2019 a fost modificat și completat prin Ordinul Avocatului Poporului nr. 44/2021 pentru modificarea și completarea Regulamentului de organizare și funcționare a instituției Avocatul Poporului, aprobat prin Ordinul Avocatului Poporului nr. 153/2019 (publicat în M. Of. nr. 370 din 9 aprilie 2021). În urma modificărilor și completărilor aduse Ordinului Avocatului Poporului nr. 153/2019 prin Ordinul Avocatului Poporului nr. 44/2021, a fost introdus în cuprinsul art. 13 din Ordinul nr. 153/2019, alin. (11) al art. 13 care prevede că, în vederea realizării atribuțiilor ce îi revin, instituția Avocatului Poporului organizează 15 birouri teritoriale și patru centre zonale la domeniul privind prevenirea torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante în locurile de detenție ca structuri fără personalitate juridică.

persoanelor fizice în sensul stabilit prin Rezoluția Adunării Generale a ONU nr. 48/134 din 20 decembrie 1993 (Principiile de la Paris), în raporturile acestora cu autoritățile publice.

În considerarea rolului său constituțional de garant al respectării drepturilor și libertăților persoanelor, prin O.U.G. nr. 48/2014, atribuțiile instituției Avocatul Poporului au fost sporite prin preluarea de către instituția Avocatul Poporului a atribuțiilor Mecanismului Național de Prevenire a Torturii în Locurile de Detenție, ca urmare a Legii nr. 109/2009, prin care România a ratificat Protocolul 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, precum și a aprobării în anul 2013 de către Guvernul României a Memorandumului cuprinzând reafirmarea soluției legislative privind preluarea atribuțiilor Mecanismului Național de Prevenire a Torturii în Locurile de Detenție de către o autoritate independentă deja existentă, și anume Avocatul Poporului.

Astfel, în urma revizuirii constituționale din anul 2003, dispozițiile art. 58 coroborate cu dispozițiile art. 65 alin. (2) lit. i) din Constituția revizuită statuează că Avocatul Poporului este numit de către Parlament în ședința comună a celor două Camere pe o durată de 5 ani pentru apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice, în loc de 4 ani, cum se prevedea prin Constituția din 1991 înainte de revizuire. De asemenea, Legea fundamentală, prin art. 58, prevede că, pentru îndeplinirea atribuțiilor sale constituționale și legale, Avocatul Poporului este ajutat de adjuncți specializați pe diferite domenii de specialitate, fapt care conduce la o eficiență sporită a instituției și care aduce, în același timp, o concordanță cu legislația referitoare la instituțiile de ombudsman din alte state<sup>1</sup>.

În cadrul instituției Avocatul Poporului, personalul instituției Avocatul Poporului este format potrivit 48 din Regulamentului de organizare și funcționare a Instituției Avocatul Poporului aprobat prin Ordinul Avocatului Poporului nr. 153/2019 din: a) personal contractual de conducere și de execuție de specialitate căruia îi sunt aplicabile dispozițiile Statutului funcționarului public parlamentar: director coordonator, șeful serviciului contencios, șefii de birouri, consilierii, experții și referenții; b) personal contractual de conducere și de execuție, căruia îi sunt aplicabile dispozițiile personalului contractual din cadrul Serviciilor Parlamentului: cabinetul Avocatului Poporului și șoferii.

Regulamentul prevede prin art. 45 răspunderea disciplinară a personalului instituției Avocatul Poporului și faptele care constituie abateri disciplinare, urmând ca, potrivit art. 46 din Regulament, cercetarea disciplinară prealabilă să fie efectuată de către persoana împuternicită prin ordin de Avocatul Poporului, această persoană urmând să propună clasarea sau sesizarea comisiei de disciplină. Sancțiunea disciplinară se aplică de către Avocatul Poporului, prin ordin atribuție ce poate delegată unuia dintre adjuncții Avocatului Poporului.

Potrivit art. 46 alin. (4) din regulamentul, salariatul nemulțumit de sancțiunea disciplinară aplicată poate contesta ordinul de sancționare disciplinară la instanța competentă, potrivit dispozițiilor Codului muncii.

Se constată așadar că personalul instituției Avocatul Poporului nu are calitatea de funcționar public, ci aceea de personal contractual. Pe de altă parte, constatăm faptul că

---

<sup>1</sup> A se vedea E. Bălan, G. Varia, *Promovarea bunei administrări prin mijloace etice – evaluarea eficienței activității Avocatului Poporului*, în volumul „Dreptul la o bună administrare, între dezbateri doctrinare și consacrarea normativă”, editat de SNSPA, Ed. Comunicare.ro, București, 2010, pp. 19-20.

personalul contractual din cadrul instituției Avocatul Poporului nu este supus dispozițiilor Codului muncii (dispozițiile C. mun. fiind aplicabile doar în privința instanței competente cu soluționarea litigiilor formulate împotriva ordinului de sancționare disciplinară), ci Statutului funcționarilor publici parlamentari și, respectiv, dispozițiilor personalului contractual din cadrul Serviciilor Parlamentului<sup>1</sup>.

Rezultă, așadar, că, deși personalul contractual din cadrul instituției Avocatul Poporului este supus dispozițiilor mai sus enunțate, sancțiunile disciplinare se aplică de către Avocatul Poporului, iar împotriva ordinului de sancționare disciplinară se poate formula contestație la secția civilă a tribunalului care soluționează conflicte de muncă și asigurări sociale<sup>2</sup>.

Condițiile pentru numirea în funcția de adjunct al Avocatului Poporului sunt stabilite prin art. 7 din Regulamentul de organizare și funcționare a instituției Avocatul Poporului.

Se constată, așadar, că, față de numirea judecătorilor constituționali, care se face de către Camera Deputaților, Senat și Președintele României, în privința numirii Avocatului Poporului legiuitorul constituant a optat pentru numirea acestuia în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului României, deși condițiile pe care trebuie să le îndeplinească judecătorii constituționali și Avocatul Poporului pentru numirea în aceste funcții sunt aceleași. Rezultă, așadar, că, în timp ce numirea judecătorilor constituționali face obiectul a două hotărâri distincte ale Parlamentului României (hotărârea Camerei Deputaților și hotărârea Senatului) și a unui act administrativ (decretul Președintelui României), numirea Avocatului Poporului face obiectul unei singure hotărâri, respectiv a Parlamentului României, întrunit în ședință comună.

Cu toate acestea, deși numirea Avocatului Poporului se face în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului, este evident că, pentru desemnarea candidatului câștigător pentru funcția de Avocat al Poporului în ședința comună a celor două Camere, fiecare Cameră trebuie să facă propuneri de candidați. În acest context, dispozițiile art. 7 din Legea nr. 35/1997 statuează că propunerile de candidați se fac de către birourile permanente ale Camerei Deputaților și Senatului, la recomandarea grupurilor parlamentare din cele două Camere ale Parlamentului, urmând ca aceștia să fie audiați de comisiile juridice ale celor două Camere ale Parlamentului, al căror rol este acela de a culege și de a oferi datele necesare plenului Parlamentului spre a-și fonda, în mod optim, luarea unei decizii.

În acest context, fiecare candidat va depune în vederea audierii actele din care rezultă îndeplinirea condițiilor prevăzute de Constituție și de lege pentru a fi numit Avocat al Poporului. În toate ipotezele mai sus enunțate, după cum a statuat și Curtea Constituțională prin Decizia nr. 459/2014<sup>3</sup>, aplicabilă, *mutatis mutandis*, și în cazul numirii Avocatului Poporului, hotărârile Parlamentului constituie acte juridice ale forului legislativ, supuse regimului juridic reglementat prin Constituție; ca atare, ele nu pot fi supuse controlului instanței de contencios administrativ.

Dar hotărârile Parlamentului, respectiv ale plenului Camerei Deputaților, plenului Senatului și plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului, care vizează organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor de rang constituțional, în baza art.

---

<sup>1</sup> A se vedea O. Puie, *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ*, vol. II, ed. a II-a, revizuită, modificată și completată potrivit Codului administrativ, Legii nr. 554/2004 și a actelor normative speciale interne și unionale, a *Tratatului teoretic și practic de contencios administrativ*, vol. I, ed. 2015, Ed. Universul Juridic, București, 2021, p. 195.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Publicată în M. Of. nr. 712 din 30 septembrie 2014.

146 lit. l) din Constituția republicată și art. 27 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, pot fi supuse controlului de constituționalitate chiar dacă actul normativ pretins încălcat are valoare infraconstituțională<sup>1</sup>.

Deși, conform celor expuse mai sus, hotărârile plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului prin care este numit Avocatul Poporului, în contextul în care constituirea Parlamentului României este rezultatul opțiunilor politice ale cetățenilor, este greu sau chiar imposibil de acceptat ideea că numirea acestor autorități de importanță majoră pentru buna funcționare a statului de drept nu are în vedere, de multe ori, afinitățile politice ale candidaților pentru aceste funcții, cunoscute, de altfel, și de către membrii Parlamentului, aceasta chiar în contextul în care practica a demonstrat că Avocatul Poporului este un profesionist care se bucură de reputație și prestigiu. Acest aspect este reliefat și de către o regretabilă autoritate cu valoare incontestabilă în dreptul românesc, care afirmă că „pertractările și înțelegerile – uneori la schimb de posturi – între partidele politice reprezentate în Parlament cu privire la numirea Avocatului Poporului sau a altor persoane care legal, nu pot face parte din partide politice, atașează celui numit stigmatul politic și îi afectează independența și credibilitatea”<sup>2</sup>.

Sau, altfel spus, interesul politic primează în fața competenței profesionale și, implicit, interesul politic este deasupra principiului constituțional al legalității, care trebuie să guverneze întregul nostru sistem de drept. Este unul dintre argumentele care, în opinia noastră, trebuie să ducă la înlăturarea promovării pe criterii exclusiv politice, în detrimentul competenței profesionale.

Evoluția societății românești poate fi garantată doar de către profesioniști în toate domeniile vieții sociale. În acest context nu excludem, *de plano*, numirea unor persoane care fac parte din unele formațiuni politice în funcții publice de importanță majoră, dar aceste persoane să dovedească o înaltă competență profesională în domeniul său specializat de activitate.

Din nefericire, realitățile triste ale societății românești ne demonstrează contrariul, respectiv numirea sau promovarea în funcții publice de importanță majoră pentru buna funcționare a statului de drept are loc de multe ori doar exclusiv prin raportare la apartenența sau opțiunile politice ale candidaților, sacrificând astfel principiul competenței sau al valorii profesionale a candidaților, singurul care poate să aibă drept efect evoluția și progresul societății românești. Evident că nu se poate exclude competența profesională a unor candidați, care sunt desemnați prin raportare la apartenența lor politică.

De asemenea, pentru îmbunătățirea eficacității activității instituției Avocatul Poporului, sunt create birourile teritoriale ale Avocatului Poporului, numărul acestor birouri teritoriale fiind stabilit prin lege, Avocatul Poporului fiind obligat, în consecință, să înființeze aceste birouri teritoriale.

În ceea ce privește condițiile care trebuie să le îndeplinească o persoană pentru a putea ocupa funcția publică de Avocat al Poporului, acestea sunt aceleași ca și pentru membrii Curții Constituționale, respectiv: să aibă studii superioare juridice, înalte

---

<sup>1</sup> În acest context, a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 442/2014 (publicată în M. Of. nr. 565 din 30 iulie 2014), prin care a fost admisă excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Hotărârii Parlamentului nr. 28/2014 privind numirea unor consilieri de conturi și a unui vicepreședinte la Curtea de Conturi; în sensul că hotărârile Parlamentului au forță juridică inferioară legilor, fiind emise pentru aplicarea legilor sau pentru detalierea lor, a se vedea I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, pp. 283-284.

<sup>2</sup> *Ibidem, infra*, nota 1, p. 549.

competențe profesionale și cel puțin 18 ani de activitate în domeniul juridic sau în învățământul juridic superior. De asemenea, potrivit art. 58 alin. (2) din Constituție, Avocatul Poporului și adjuncții săi nu pot îndeplini nicio altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior, și nu pot fi membri ai unui partid politic.

În contextul în care condițiile care trebuie îndeplinite pentru funcția de Avocat al Poporului sunt aceleași ca și cele pentru numirea în funcția de judecător constituțional, ne întrebăm dacă printr-o eventuală revizuire constituțională nu ar fi mai eficientă numirea judecătorilor constituționali tot printr-o hotărâre a Parlamentului României întrunit în ședință comună, eliminându-se astfel numirea a trei dintre judecătorii constituționali prin decret de către Președintele României, care constituie o manifestare de voință unilaterală a unui organ unipersonal și care prin puterea discreționară conferită acestuia de către însăși Curtea Constituțională prin Decizia nr. 459/2014, *cit. supra*, de neconceput într-un stat de drept, poate conduce la numirea a trei dintre judecătorii constituționali prin raportare la afinitățile politice ale Președintelui României, deși, formal, acesta nu face parte, în perioada exercitării mandatului, din niciun partid politic.

Totodată, prin modificările și completările aduse Legii nr. 35/1997 prin O.U.G. nr. 48/2014, dispozițiile art. 9 alin. (5) din Lege statuează că perioada de îndeplinire a funcției de Avocat al Poporului constituie vechime în magistratură și vechime în specialitate juridică. De asemenea, prin art. 36 alin. (3<sup>1</sup>) din Legea nr. 35/1997, se prevede că „activitatea desfășurată de personalul de execuție de specialitate cu studii juridice în cadrul instituției Avocatul Poporului constituie vechime în specialitatea studiilor absolvite și în magistratură, în condițiile prevăzute de dispozițiile art. 86 din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare”<sup>1</sup>.

## 2.2. Aspecte referitoare la încetarea înainte de termen a Avocatului Poporului în urma revocării acestuia din funcție

Una dintre problemele dezbătute în premieră de către Curtea Constituțională a României a fost aceea referitoare la revocarea din funcție a Avocatului Poporului prin hotărâre a Parlamentului României.

Sub acest aspect, Curtea Constituțională a fost investită cu soluționarea sesizării de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului României nr. 36/2021 pentru revocarea d-nei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului, sesizare soluționată de către Curtea Constituțională prin decizia nr. 455/2021<sup>2</sup> în sensul admiterii sesizării de neconstituționalitate a acestei hotărâri.

O primă problemă pe care dorim să o reliefăm este aceea la motivația Curții constituționale referitoare la admisibilitatea sesizării de neconstituționalitate ca vizează o hotărâre a Parlamentului României cu caracter individual.

Astfel, din conținutul art. 146 din Constituția republicată rezultă că controlul de constituționalitate a hotărârilor Parlamentului nu este menționat expres printre atribuțiile

<sup>1</sup> În literatura de specialitate se arată că prevederile O.U.G. nr. 48/2014 sunt contrare însuși Statutului Ombudsmanului European, care prin art. 10 prevede că, în ceea ce privește remunerația, indemnizațiile și pensia pentru vechime în muncă, Ombudsmanul este asimilat unui judecător de la Curtea de Justiție a Uniunii Europene (a se vedea în acest sens, E.E. Ștefan, *Rolul jucat de Ombudsman în îmbunătățirea activității administrației publice*, în RDP nr. 3/2014, p. 129, și *infra*, nota 14, p. 129). De asemenea, se mai arată că prevederile O.U.G. nr. 48/2014 sunt neconstituționale, acest act normativ fiind adoptat cu încălcarea regulilor imperative de procedură legislativă prevăzute de Constituția României (*ibidem*).

<sup>2</sup> Publicată în M. Of. nr. 666 din 6 iulie 2021.

Curții Constituționale enumerate de textul constituțional, dar lit. i) al art. 146 din Constituție trimite la alte atribuții ale Curții Constituționale prevăzute de legea organică a Curții.

În acest context, dispozițiile art. 27 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții constituționale, într-o manieră susceptibilă de neconstituționalitate prevede că, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului [nu înțelegem de ce se mai reia competența Curții cu privire la constituționalitatea regulamentelor Parlamentului, din moment ce această atribuție a Curții este precizată expres prin art. 146 lit. c) din Constituție – n.n., O.P.], 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.

În analiza admisibilității sesizării, Curtea Constituțională a constatat că art. 27 din Legea nr. 47/1992 nu conține vreo diferențiere între hotărârile Parlamentului 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 debemus*. În consecință, Curtea concluzionează că sesizările de neconstituționalitate care vizează hotărâri cu caracter individual sunt *de plano* admisibile<sup>1</sup>.

Aceste argumente ale Curții Constituționale sunt susceptibile de reale critici de constituționalitate care vizează însăși neconstituționalitatea unor prevederi din însăși legea organică de organizare și funcționare a Curții Constituționale.

Astfel, deși între hotărârile Parlamentului și legile adoptate de către Parlament există o diferență sub aspectul forței juridice, a conținutului și sub aspect procedural, trebuie să luăm în considerare faptul că și hotărârile Parlamentului care pot să aibă caracter normativ sau individual sunt tot emanația puterii legislative, dar, sub aspectul controlului de constituționalitate, în opinia noastră, Curtea nu se poate pronunța în analiza constituționalității unui act normativ asupra unor chestiuni care vizează situații juridice individuale, cum este cazul Hotărârii Parlamentului nr. 36/2021 care a făcut obiectul sesizării de neconstituționalitate. De altfel, prin raportare la situația unor legi prin care au fost reglementate situații particulare, Curtea s-a pronunțat în sensul neconstituționalității acestora, pe considerentul că o lege nu poate reglementa situații individuale, ci o lege trebuie să reglementeze situații cu caracter general care vizează un număr nedefinit de subiecți de drept.

Pe cale de consecință, în opinia noastră, Curtea Constituțională nu poate analiza conformitatea unui act normativ cu prevederile Constituției prin raportare la analiza unor situații juridice individuale, căci, dacă am accepta o astfel de ipoteză, ar însemna să acceptăm o imixtiune a atribuțiilor Curții constituționale în atribuțiilor instanțele judecătorești de drept comun, ceea ce este de neacceptat.

Pe cale de consecință, în exercitarea atribuțiilor sale prevăzute de Constituție și de legea sa organică, excede atribuțiilor Curții Constituționale analiza constituționalității unui act cu caracter normativ sau individual, prin raportare la situațiile juridice individuale

---

<sup>1</sup> În același sens, a se vedea CC, dec. nr. 136/2022 referitoare la admiterea sesizării de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului României nr. 49/2021 privind numirea unui membru în Comitetul de reglementare al Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei (par. 29), publicată în M. Of. nr. 403 din 27 aprilie 2022.



născute dintr-un astfel de act. În opinia noastră, atribuțiile Curții Constituționale pot viza doar analiza conformității unui act normativ, care reglementează situații juridice cu caracter general și impersonal, dintre cele prevăzute de art. 146 din Constituție și art. 27 din Legea nr. 47/1992, cu prevederile Constituției.

Pornind de la aceste considerente, în opinia noastră, hotărârile Parlamentului cu caracter individual, nu pot intra în sfera controlului de constituționalitate exercitat de către Curtea Constituțională, chiar dacă dispozițiile art. 27 din Legea nr. 47/1992 nu disting între hotărârile Parlamentului cu caracter normativ sau individual, astfel de hotărâri ale Parlamentului cu caracter individual, care se deosebesc de legi, și care reglementează situații juridice individuale, trebuind să fie analizate sub aspectul legalității de către instanțele de contencios administrativ. Pe cale de consecință, în opinia noastră, *de lege ferenda*, ar trebui modificat art. 27 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 în sensul precizării exprese că pot face obiectul controlului de constituționalitate doar hotărârile Parlamentului cu caracter normativ.

De altfel, în literatura de specialitate<sup>1</sup>, se apreciază că Regulamentele Parlamentului care pot face obiectul controlului de constituționalitate reprezintă o hotărâre cu caracter normativ.

De altfel, după cum precizează și Curtea prin decizia *supra cit.*, aceasta, exercitând controlul de constituționalitate asupra unei Hotărâri a Parlamentului cu caracter individual, persoana vătămată nu are calitate procesuală în litigiul constituțional, ea neavând o cale de acces la justiție pentru a contesta o astfel de hotărâre, ceea ce este nepermis în cazul unui act cu caracter individual, chiar dacă acesta este reprezentat de o hotărâre a Parlamentului.

Argumentația Curții, în sensul că este permis controlul de constituționalitate asupra unei hotărâri a Parlamentului cu caracter individual, în considerarea faptului că o astfel de hotărâre vizează organizarea și funcționarea unei autorități de rang constituțional, este profund eronată, întrucât, după cum rezultă din însăși Hotărârea Parlamentului nr. 36/2021 supusă controlului de constituționalitate, această nu vizează autoritatea publică de rang constituțional, în sine, ci o persoană fizică, individualizată, respectiv conducătorul autorității publice.

Prin faptul că, în opinia noastră, hotărârile Parlamentului cu caracter individual nu ar trebuie să poată face obiectul controlului de constituționalitate, această nu înseamnă că Parlamentul este deasupra legii, ci, prin posibilitatea ca astfel de hotărâri cu caracter individual, asemenea oricărui act administrativ cu caracter individual, să poată fi contestate la instanța de contencios administrativ, s-ar conferi eficacitate deplină art. 21 din Constituție, care consacră principiul liberului acces la justiție.

În soluționarea acestei sesizări, Curtea Constituțională a pornit de la dispozițiile art. 9 alin. (1) din Legea nr. 35/1997 care reglementează cazurile de încetare a mandatului de Avocat al Poporului înainte de termen, respectiv: demisie, revocare din funcție, incompatibilități cu alte funcții publice sau private, imposibilitatea de a-și îndeplini

---

<sup>1</sup> A se vedea I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat* –, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 665. De altfel, același autor arată, fără a face distincția dintre hotărârile Parlamentului cu caracter normative sau individual, că, hotărârile Parlamentului nu fac obiectul controlului de constituționalitate din partea Curții Constituționale (*ibidem*, p. 666). Desigur că în contextual art. 27 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, hotărârile Parlamentului pot face obiectul controlului de constituționalitate, dar, conform celor expuse infra, trebuie să distingem între hotărârile Parlamentului cu caracter normative și cele cu caracter individual, putând face obiectul controlului de constituționalitate, în opinia noastră, doar hotărârile Parlamentului cu caracter normativ.

atribuțiile mai mult de 90 de zile, constatată prin examen medical de specialitate, ori deces.

Cu privire la revocarea din funcție a Avocatului Poporului, ca mod de încetare a mandatului înainte de termen, Curtea a observat că dispozițiile art. 9 alin. (2) din Legea nr. 35/1997 prevăd că revocarea se face de către Camera Deputaților și Senat, în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor, la propunerea birourilor permanente ale celor 2 Camere, pe baza raportului comun al comisiilor juridice ale celor 2 Camere ale Parlamentului, context în care Curtea statuează că revocarea Avocatului Poporului înainte de expirarea mandatului se poate hotărî ca sancțiune juridică având ca temei încălcarea Constituției și a legilor.

Se arată în considerentele deciziei *supra cit.* că revocarea Avocatului Poporului se sprijină în mod 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 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, potrivit considerentelor deciziei, și din interpretarea *per a contrario* a dispozițiilor art. 52 din Legea nr. 35/1997 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 Legea nr. 35/1997, aceste dispoziții legale instituind 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. Reglementând că persoana nu răspunde juridic pentru opiniile exprimate sau pentru actele pe care le îndeplinește, cu respectarea legii, în exercitare a atribuțiilor prevăzute de Legea nr. 35/1997, legea apără Avocatul Poporului în ceea ce privește totalitatea opiniilor și a actelor emise în exercitarea mandatului său, sub forma tuturor formelor de răspundere juridică.

Așadar, se arată că responsabilitatea privește opiniile și actele intrinseci mandatului, iar nu cele extrinseci acestuia, având ca scop protecția libertății de exprimare și de decizie a Avocatului Poporului. De aceea, Curtea accentuează că reglementarea unui regim strict al imunității trebuie să constituie o garanție a independenței Avocatului Poporului.

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 consecințe juridice specifice mandatului imperativ, respectiv nu poate fi revocat pentru că Avocatul Poporului nu a urmat instrucțiunile sau dispozițiile Parlamentului.

Desigur, se precizează în considerente, 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 a observat de asemenea că reglementările cu caracter internațional impun aceleași standarde de protecție a Avocatului Poporului, respectiv Recomandarea 1615 (2003) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei referitoare instituțiile Ombudsman.

Totodată, Curtea Constituțională, în considerente, prin raportare la decizia nr. 80/2014, a reținut 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. De asemenea, 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.

În concluzie, Curtea (par. 78) 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. Nu în ultimul rând, legea trebuie să reglementeze dreptul la un 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 putea exercita atribuțiile de controla legalității și temeinicii măsurii revocării, instanța trebuie să cunoască rațiunile pentru care a fost dispusă revocarea, iar această motivare trebuie să fie intrinsecă actului de revocare, ea constituind o garanție contra arbitrariului și se impune cu precădere unui atare act prin care, dispunându-se încetarea unui mandat în curs, se suprimă drepturi sau libertăți juridice individuale.

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 proclamă principiul legalității și al supremației Legii fundamentale (par. 80 din decizie).

Prin urmare, Curtea observă caracterul foarte vag al motivului de revocare, care nu este prevăzut 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 acestea constituind, separat și luate 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.

Aceste aserțiuni ale instanței constituționale sunt, pe de o parte, contrare rolului și atribuțiilor Curții Constituționale în exercitarea controlului de constituționalitate, întrucât, prin decizia *supra cit.*, a analizat aspecte care exced unui control de constituționalitate, afirmând că este obligația Curții să analizeze în cadrul controlului de constituționalitate conformitatea motivelor invocate cu dispozițiile legale. Ori, analiza acestor motive intră în sfera unor raporturi juridice individuale care reglementează situații juridice individuale, și nicidecum în sfera relațiilor de constituționalitate.

Pe de altă parte, Curtea se contrazice pe sine însuși, afirmând că această obligație a sa de a analiza conformitatea motivelor invocate cu dispozițiile legale incidente, este impusă de principiul liberului acces la justiție pe care Constituția îl garantează persoanei