

Către,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI

Domnului Valer Dorneanu,

Președintele Curții Constituționale a României

DOMNULE PRESEDINTE,

În conformitate cu prevederile art. 146 lit. l) din Constituția României și ale art. 27 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale a României, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulăm prezenta:

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

a *Hotărârii Parlamentului României nr. 36 din 16 iunie 2021 pentru revocarea doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului*

În raport cu dispozițiile Legii fundamentale, formulăm următoarele critici de neconstituționalitate cu privire la ***Hotărârea Parlamentului României nr. 36 din 16 iunie 2021 pentru revocarea doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului***

I. Situația de fapt

În data de 16.06.2021, pe ordinea de zi a Ședinței Birourilor permanente reunite ale Camerei Deputaților și Senatului a fost introdusă solicitarea grupurilor parlamentare ale PNL, USR și UDMR din Senat și Camera Deputaților privind revocarea din funcție a doamnei Renate Weber, Avocat al Poporului.

În cadrul acestei ședințe, s-a hotărât transmiterea cererii de revocare din funcție a doamnei Renate Weber, Avocat al Poporului, către Comisiile juridice din Camera Deputaților și Senat, în vederea întocmirii unui raport comun.

Raportul comun cu privire la revocarea doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului a fost adoptat în data de 16.06.2021 de către Comisiile juridice reunite și înaintat, cu proiectul de hotărâre aferent, Camerelor reunite ale Parlamentului în vederea dezbaterii și adoptării.

În cadrul ședinței comune a Camerei Deputaților și Senatului din 16.06.2021, a fost dezbătut Raportul comun al Comisiilor juridice reunite și supus la vot proiectul de Hotărâre cu privire la revocarea doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului.

Hotărârea pentru revocarea doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului a fost adoptată cu 247 voturi pentru și 32 voturi împotriva și publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, Nr. 602/16.06.2021.

II. Motive de neconstituționalitate

1. Aspecte prealabile ce vizează îndeplinirea condițiilor de admisibilitate a sesizării de neconstituționalitate a Hotărârii Parlamentului pentru revocarea Avocatului Poporului

Având în vedere că prezenta hotărâre, prin obiectul său, vizează organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, instituție de rang constituțional, observăm că norma prin raportare la care urmează să fie exercitat controlul de constituționalitate poate fi atât de nivel constituțional cât și de nivel infraconstituțional, ținând cont de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a arătat că o atare orientare este dată de domeniul de maximă importanță în care intervin aceste hotărâri - autorități și instituții de rang constituțional - astfel încât și protecția constituțională oferită autorităților sau instituțiilor fundamentale ale statului trebuie să fie una în consecință.

Prin urmare, hotărârile plenului Camerei Deputaților, plenului Senatului și plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului care vizează organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor de rang constituțional pot fi supuse controlului de constituționalitate chiar dacă actul normativ pretins încălcat are valoare infraconstituțională.

În cauza de față, Avocatul Poporului este o instituție de rang constituțional, fiind reglementată în cap. IV al titlului II din Legea fundamentală, astfel că hotărârea criticată poate fi verificată și prin prisma prevederilor cuprinse în Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată.

2. Încălcarea prevederilor art. 1 alin. (3)-(5), art. 11, art. 20, art. 58 alin. (1) și art. 148 din Legea fundamentală privind statul de drept, dreptul internațional și dreptul intern, tratatele internaționale privind drepturile omului și integrarea în Uniunea Europeană.

Hotărârea Parlamentului nr. 36/2021 pentru revocarea Avocatului Poporului este neconstituțională ***încălcându-se prevederile art. 1 alin. (5) referitoare la principiul legalității și a art. 58 alin. (1) din Constituție privind durata de 5 ani a mandatului Avocatului Poporului.***

În cele ce urmează vom detalia argumentele de neconstituționalitate ale Hotărârii Parlamentului nr. 36/2021 pentru revocarea doamnei Renate Weber din funcția de Avocat al Poporului:

Încălcarea prevederilor art. 1 alin. (5) referitoare la principiul legalității și a art. 58 alin. (1) din Constituție privind statutul Avocatului Poporului și durata de 5 ani a mandatului Avocatului Poporului

Statutul Avocatului Poporului este consacrat la nivel constituțional, fiind reglementat în capitolul IV - Avocatul Poporului, cuprins în titlul II Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale. Introdus în sistemul juridic român prin Constituția din 1991, Avocatul Poporului este reglementat în prezent de dispozițiile art. 58-60 din a României, care stabilesc numirea și rolul, exercitarea atribuțiilor și raportul în fața Parlamentului.

Potrivit dispozițiilor art. 58 alin. (1) din Constituție, Avocatul Poporului este numit pentru un mandat constituțional de 5 ani.

Textele constituționale utilizează două exprimări - instituția Avocatul Poporului (referindu-se la autoritatea publică) și Avocat Poporului (referindu-se la conducătorul instituției). Legiuitorul constituant a reglementat instituția Avocatul Poporului distinct și în afara celor trei puteri - legislativă, executivă și judecătorească, cu menirea de a sprijini realizarea echilibrului puterilor în stat, în beneficiul persoanelor fizice, al drepturilor acestora pe care Avocatul Poporului este chemat să le apere.

În considerarea importanței instituției Avocatul Poporului într-un stat de drept, corelativ cu dezvoltarea instrumentelor de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale, revizuirea Constituției, în anul 2003, a adus o serie de modificări și completări față de redactarea inițială a textelor constituționale de referință, de natură a consolida instituția Avocatul Poporului, dar și de a recunoaște o evoluție a acesteia. Astfel, a fost stabilit un mandat mai lung al Avocatului Poporului (de la 4 la 5 ani), s-a lărgit sfera

persoanelor protejate prin activitatea sa (stabilindu-se că Avocatul Poporului apără drepturile și libertățile persoanelor fizice, iar nu doar pe cele ale cetățenilor, cum prevedea reglementarea inițială), i-au fost oferite noi instrumente juridice pentru realizarea rolului său constituțional (posibilitatea de a sesiza Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea legilor înainte de promulgare, precum și posibilitatea de a sesiza direct Curtea Constituțională cu privire la excepții de neconstituționalitate a legilor și ordonanțelor).

În mod corespunzător, dispozițiile constituționale au fost dezvoltate prin Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționare instituției Avocatul Poporului, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 181 din 27 februarie 2018, care a cunoscut o seamă de modificări succesive, menite să consolideze, dar și să dezvolte instituția Avocatul Poporului, cu consecințe în planul sporirii atribuțiilor Avocatului Poporului, în corelație cu creșterea standardelor de protecție a drepturilor fundamentale și multiplicarea mecanismelor de garantare a acestora la nivel internațional și național.

Reglementarea unui regim strict al incompatibilităților pentru ocuparea funcției de Avocat al Poporului constituie o garanție a independenței Avocatului Poporului, al cărui rol nu se poate realiza în mod eficient fără o independență reală și fără a i se pune la îndemână instrumente instituționale corespunzătoare pentru realizarea atribuțiilor.

Referitor la raporturile cu celelalte autorități publice și poziția de independență a Avocatului Poporului, Constituția stabilește, în mod expres, în art. 59 alin. (2), obligația autorităților publice de a asigura Avocatului Poporului *"sprijinul necesar în exercitarea atribuțiilor sale"*. Potrivit art. 2 alin. (4) din Legea nr. 35/1997, Avocatul Poporului nu poate fi supus niciunui mandat imperativ sau reprezentativ. Nimeni nu îl poate obliga pe Avocatul Poporului să se supună instrucțiunilor sau dispozițiilor sale".

În ceea ce privește **revocarea** Avocatului Poporului, aceasta poate avea loc în condițiile art. 9 alin. (2) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, astfel cum au fost explicitate în jurisprudența Curții Constituționale.

Potrivit textului de referință, *"Revocarea din funcție a Avocatului Poporului, ca urmare a încălcării Constituției și a legilor, se face de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor prezenți, la propunerea Birourilor Permanente ale celor două Camere ale Parlamentului, pe baza raportului comun al comisiilor juridice ale celor două Camere ale Parlamentului."*

Legat de **condițiile revocării Avocatului Poporului**, Curtea Constituțională a stabilit, prin Decizia nr. 732/2012 că *"Parlamentul este singura autoritate în măsură să aprecieze dacă activitatea desfășurată de Avocatul Poporului, în calitatea sa de conducător al instituției, s-a realizat în limitele stabilite de Constituție și lege sau, dimpotrivă, cu încălcarea acestora, și în consecință, **printr-o evaluare obiectivă** în cadrul căilor și procedurilor exclusiv parlamentare, să dispună măsurile legale."*

Mai mult, în Considerentul nr. 195 din Decizia nr. 80/2014 asupra propunerii legislative privind revizuirea Constituției României, Curtea Constituțională a reținut că *"situațiile în care poate interveni revocarea trebuie individualizate cu precizie la nivelul legii, iar procedura care urmează să fie respectată în această situație trebuie, de asemenea, stabilită prin norme lipsite de orice echivoc, astfel încât să fie evitat riscul unei revocări arbitrarii. Ca atare, Curtea Constituțională recomandă reglementarea cauzelor de încetare a mandatului Avocatului Poporului înainte de termen prin legea de organizare și funcționare a instituției, cu includerea printre acestea și a revocării."*

Standarde internaționale referitoare la revocarea și independența Avocatului Poporului, instituție de tip Ombudsman

- Principiile privind protecția și promovarea instituției Ombudsman ("Principiile de la Veneția") adoptate de Comisia de la Veneția la cea de-a 118-ea sesiune plenară (Veneția, 15-16 martie 2019) conțin o serie de linii directoare menite să asigure independența mandatului Avocatului Poporului și amintim aici, Principiul nr. 11, conform căruia *"Ombudsmanul este demis numai în conformitate cu o listă exhaustivă de condiții clare și rezonabile stabilite de lege. Acestea ar trebui să se refere numai la criteriile esențiale de incapacitate sau inabilitate de a-și îndeplini atribuțiile de serviciu"*,

"comportament necorespunzător" sau "abatere", care ar trebui interpretate în mod restrictiv. Majoritatea parlamentară necesară pentru demitere - de către Parlamentul însuși sau de către o instanță la cererea Parlamentului - ar trebui să fie cel puțin egală și, de preferință, mai mare decât cea necesară pentru numire. Procedura de demitere trebuie să fie publică, transparentă și prevăzută de lege. "

• **Recomandarea 1615 (2003) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei** referitoare la instituțiile Ombudsman stabilește la punctele 7.2. și 7.3. o serie de caracteristici esențiale pentru funcționarea eficientă a unei instituții de tip Ombudsman cum este Avocatul Poporului, după cum urmează:

*"7.2 **Garantarea independenței** în ceea ce privește subiectul anchetelor, inclusiv, și în special, în ceea ce privește primirea petițiilor, deciziile privind acceptarea sau respingerea petițiilor ca inadmisibile sau inițierea investigațiilor din proprie inițiativă, luarea deciziilor cu privire la momentul și modul de desfășurare a investigațiilor, luarea în considerare a probelor, tragerea concluziilor, pregătirea și prezentarea recomandărilor și a rapoartelor, precum și publicarea acestora.*

*7.3 Proceduri exclusive și transparente de numire și **revocare** de către Parlament cu o majoritate calificată de voturi suficient de mare încât să implice sprijin din partea partidelor din afara guvernului (...) în conformitate cu **criterii stricte** care stabilesc, fără îndoială, ombudsmanul ca un individ calificat și cu experiență adecvat, de înaltă calitate morală și independență politică , pentru mandate reînnoibile cu o durată cel puțin egală cu mandatul parlamentar. "*

• **Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei** (Comisia de la Veneția) a subliniat necesitatea respectării caracterului independent al instituției Avocatul Poporului, inclusiv față de Parlament și a recomandat stabilirea principiilor de bază ale statutului - inclusiv condițiile de demitere - și a competențelor în Constituție însăși, în scopul de a proteja statutul independent al Avocatului Poporului.

În litera C pct. 80 - 81 din Avizul nr. 685/2012 privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor Guvernului și Parlamentului

*României cu privire la alte instituții ale statului, Comisia de la Veneția a reținut că "În afară de art. 65 lit. i) din Constituție (cu privire la numirea de către Parlament), instituția Avocatului Poporului nu beneficiază de un temei constituțional. Nici competențele și nici criteriile de demitere a Avocatului Poporului nu sunt reglementate la nivel de Constituție, chiar dacă Avocatul Poporului îndeplinește un rol esențial în protecția drepturilor omului. Pentru a fi eficient în protecția drepturilor omului, **Avocatul Poporului trebuie să fie independent, inclusiv față de Parlament, care alege titularul funcției. Având în vedere această nevoie de independență, sunt necesare garanții speciale împotriva demiterii nejustificate, precum și trimiteri la principiul simetriei. Aplicarea aceluiași criterii de numire și revocare, adică o majoritate simplă, este inadecvată.***

81. (...) lipsa unor astfel de garanții poate duce la probleme grave, nu numai în ceea ce privește protecția drepturilor omului, care este o sarcină esențială a Avocatului Poporului, ci, de asemenea, în ceea ce privește controlul Ordonanțelor de Urgență ale Guvernului și, în consecință, asupra statului de drept."

Într-o serie de avize, Comisia de la Veneția a subliniat importanța garanțiilor constituționale în acest sens, reținând că "**în vederea protejării independenței ombudsman-ului de fluctuațiile politice, este preferabil să fie garantate existența și principiile de bază ale activității sale în Constituție**" [CDL-AD (2004)041, paragraful 9], De asemenea, Comisia de la Veneția reține că "*modelul cel mai larg urmat pentru instituția ombudsman-ului sau apărătorului drepturilor fundamentale poate fi descris pe scurt ca fiind acela al unui oficial independent având ca rol principal de a acționa ca intermediar între popor/persoană și stat, precum și administrația locală, fiind în măsură în această funcție să monitorizeze activitatea administrației prin posibilitățile de anchetă și acces la informații, și de a adresa administrației recomandări bazate pe lege și echitate în sens larg, pentru a contracara și remedia încălcările de drepturi fundamentale și cazurile de administrare defectuoasă*" [CDL-AD(2007)020, paragrafele 7, 9, 10 și 12, CDL-AD(2015)017, paragraful 22].

Față de cele de mai sus, pentru ca măsura revocării adoptată de Parlament să fie în concordanță cu prevederile constituționale ce guvernează statutul de autoritate autonomă și independentă a Avocatului Poporului trebuie îndeplinite următoarele **condiții cumulative**:

i) *Realizarea de către Parlament a unei evaluări obiective a activității Avocatului Poporului utilizând motive de revocare obiective menite să garanteze independența Avocatului Poporului;*

ii) *Dovedirea încălcării Constituției și a legilor țării.* Parlamentul trebuie să dovedească atât încălcarea Constituției cât și a legilor, aspect ce rezultă din utilizarea conjuncției copulative "și" care are funcția de a lega două cerințe esențiale.

Principiul legalității și principiul constituționalității constituie coloana vertebrală a statului de drept. Principiul legalității sau «principiul juridicității» poate fi exprimat prin două cerințe: a) îndatorirea de a respecta regulile de drept; b) ordonarea tuturor regulilor de drept într-un sistem unic și unitar, implicând conformitatea celor inferioare cu cele superioare.

Precizarea în textul art. 1 alin. (5) referitor la respectarea Constituției și a legilor – în această ordine, ca îndatorire fundamentală și inderogabilă, nu este întâmplătoare. Ea subliniază că izvorul formal cel mai însemnat al dreptului constituțional este Constituția, actul politic și juridic fundamental al statului român, fiind plasat în vârful arhitecturii sistemului actelor juridice. În calitatea sa de izvor fundamental de drept constituțional și de element de identificare a statului de drept, respectarea Constituției implică o strictă și deplină conformitate a tuturor celorlalte legi cu dispozițiile sale – principiul loialității constituționale.

În considerarea principiilor loialității constituționale și a statului de drept, Parlamentul ar fi trebuit să-și conformeze conduita adoptând un comportament constituțional, în concordanță cu trăsăturile statului de drept, așa cum reies din jurisprudența Curții Constituționale, a Curții Europene a Drepturilor Omului și a documentelor și recomandărilor organismelor europene, prezentate anterior.

În mod contrar garanțiilor de independență ale Avocatului Poporului subliniate de jurisprudența Curții Constituționale și prevăzute de standardele europene, Parlamentul a adoptat hotărârea de revocare a Avocatului Poporului cu încălcarea Constituției, a standardelor de independență ale instituției, dar și chiar a prevederilor art. 9 alin. (2) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, astfel cum au fost explicitate în jurisprudența Curții Constituționale, utilizând revocarea ca un mecanism de control discreționar, politic, iar nu ca un control de legalitate în privința Avocatului Poporului.

Menționăm că nu se contestă dreptul Parlamentului de a evalua activitatea Avocatului Poporului ci înțelegem să contestăm tocmai constituționalitatea acestei evaluări, în sensul că evaluarea realizată nu a fost una obiectivă, nu a respectat cadrul constituțional și legal și nu a fost bazată pe o demonstrație a unor încălcări cumulative a Constituției și a legilor.

În primul rând, în ceea ce privește condiția realizării de către Parlament a unei evaluări obiective a activității Avocatului Poporului utilizând motive de revocare obiective menite să garanteze independența Avocatului Poporului, din modalitatea în care a fost efectuată această evaluare rezultă atât încălcarea prevederilor constituționale dar și a altor prevederi legale aplicabile.

Din examinarea preambulului Hotărârii de revocare, observăm că nu exista menționată nicio prevedere clară nici din Constituție și nici din vreo lege care să fi fost încălcată de Avocatul Poporului. Singurele temeiuri de drept invocate ca fiind încălcate sunt cu caracter general, respectiv: art. 15 alin. (2) din Legea nr. 35/1997, republicată și “prevederile Protocolului opțional, adoptat la New York la 18 decembrie 2002, la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, adoptată la New York la 10 decembrie 1984, ratificat prin Legea nr. 109/2009”.

Tot din examinarea Hotărârii de revocare, rezultă că Parlamentul nu a îndeplinit cele două condiții cumulative, astfel: nu a realizat o evaluare obiectivă a activității Avocatului Poporului utilizând motive de revocare clare, obiective menite să garanteze independența Avocatului Poporului și nu a dovedit încălcarea Constituției și a legilor țării.

Astfel, se reține că în activitatea instituției Avocatul Poporului precum și în exercitarea mandatului și a atribuțiilor legale de către doamna Renate Weber, Avocatul Poporului s-au constatat mai multe presupuse deficiențe, nereguli și încălcări ale legii:

(i) “De la numirea în funcție și până în prezent, Avocatul Poporului nu a transmis Parlamentului și Guvernului raportul special și recomandările sale privind problemele de sistem constatate de acesta în cazul crimelor de la Caracal, încălcând atribuția legală prevăzută de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 35/1997, republicată.

În primul rand, trebuie menționat faptul că art. 15, al. (2) din Legea 35/1997 prevede că *“Avocatul Poporului asigură apărarea, protecția și promovarea drepturilor copilului prin mijloace specifice prevăzute de prezenta lege prin Domeniul privind apărarea, protecția și promovarea drepturilor copilului sau, după caz, prin Mecanismul Național de Prevenire”* fără a institui în sarcina Avocatului Poporului obligația de a întocmi rapoarte speciale și recomandări, acestea reprezentând, în realitate, instrumente de lucru ale aceste instituții.

Mai mult decat atât, până la acest moment, nu au fost finalizate procedurile judiciare începute în cazul invocat astfel ca o analiză a unor eventuale probleme de sistem nu poate fi efectuată.

(ii) Avocatul Poporului nu și-a îndeplinit, prin activitatea derulată în anul 2020, rolul și obligațiile legale în domeniul apărării, protecției și promovării drepturilor copilului, în cazul copiilor puternic afectați de restricțiile adoptate pe durata pandemiei și expuși actelor de violență domestică ori infracțiunilor de agresiune sexuală, exploatare sexuală și pornografie infantilă.

În susținerea acestei presupuse încălcări a atribuțiilor sale, Avocatului Poporului îi este imputat faptul că nu a formulat cereri de chemare în judecată sau plângeri penale în cazuri de violență fizică sau psihică asupra minorilor din partea părinților tutorelui sau reprezentanților legali.

Constatarea unei conduite nelegale este condiționată de existența unei obligații exprese în lege a cărei neîndeplinire să atragă răspunderea juridică a Avocatului Poporului. Or, din examinarea conținutului normativ al art. 15 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 35/1997, republicată, observăm că textul stabilește o posibilitate pentru Avocatul Poporului, iar nu o obligație de a formula astfel de cereri și plângeri penale.

Răspunderea juridică a Avocatului Poporului, ca orice altă formă de răspundere juridică, nu poate interveni decât în ipoteza dovedirii existenței unei fapte de încălcare a Constituției și legilor țării. Prin urmare, în lipsa încălcării unei norme de drept prevăzute de lege nu poate exista un temei juridic pentru aplicarea unei sancțiuni juridice, revocarea din funcție.

Legea nr. 35/1997 pune la dispoziția Avocatului Poporului o suită de instrumente juridice pentru realizarea rolului său constituțional și legal. În anul 2019 și 2020, Avocatul Poporului și-a îndeplinit rolul său de protector al drepturilor copiilor întocmind rapoarte speciale, realizând anchete, formulând sesizări din oficiu.

Domeniul Avocatul Copilului a avut în anul 2019 un număr de 522 sesizări din oficiu, iar în 2020 un număr de 573 referitor la care au fost emise 74 de Recomandări în 2019, respectiv 78 în 2020. În cursul acestui an, până la această data sunt deja peste 400 de sesizări din oficiu și 25 de Recomandări. În toate aceste cazuri Avocatul Poporului a verificat dacă autoritățile cu atribuții legale au acționat conform acestora: dacă poliția și parchetul s-au sesizat în legătură cu decesele minorilor, sau în cazurile disparițiilor unor minori, în cazurile de abuzuri sexuale sau abuzuri fizice, dacă DGASPC-urile locale și-au realizat competențele ce le revin, de monitorizare a cazurilor, de asigurare a asistenței psihologice, eventual de dispunere a minorilor în regim de urgență în plasament.

Acestea sunt îndatoririle Avocatului Poporului, Legea 35/1997 precizând expres în art 2 alin. (3) că: *"În exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului nu se substituie autorităților publice"*.

Argumentele invocate nu constituie o analiză obiectivă prin care să fie dovedită încălcarea Constituției și a legilor, condiții ce trebuie întrunite cumulative pentru a atrage revocarea Avocatului Poporului, potrivit art. 9 alin. (2) din Legea nr. 35/1997, republicată.

(iii) *“Declanșarea în anul 2020, de către Avocatul Poporului, conducător al instituției, a mecanismului național privind prevenirea torturii (MPN) cu privire la unitățile sanitare care tratează pacienți COVID-19, sub aspectul monitorizării acestora, s-a făcut cu încălcarea legii și fără temei concret, constând în existența unor sesizări care să creeze suspiciuni rezonabile privind existența unor acte sau fapte ce pot fi asimilate torturii.*

Parlamentul a constatat că Avocatul Poporului a încălcat și prevederile Protocolului opțional, adoptat la New York la 18 decembrie 2002, la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, adoptată la New York la 10 decembrie 1984, ratificat prin Legea nr. 109/2009, care menționează exact care sunt centrele de detenție supuse monitorizării și include unitățile sanitare în aceste categorii.

Parlamentul a constatat că instituirea de către Avocatul Poporului a mecanismului național de prevenire a torturii cu privire la spitale COVID-19 și centre de carantinare nu a avut nicio finalitate concretă, nefiind nici până la acest moment prezentate niciun fel de concluzii ale monitorizării spitalelor/centrelor de carantinare cu privire la potențiale încălcări ale drepturilor omului”

În conformitate cu Legea nr. 35/1997, în cadrul Instituției Avocatul Poporului, încă din anul 2014, există organizat și funcționează permanent un domeniu care se numește Domeniul privind prevenirea torturii și a altor pedepse ori tratamente crude, inumane sau degradante în locurile de detenție. Acest domeniu îndeplinește atribuțiile Mecanismului Național de Prevenire (MNP), așa cum România s-a obligat prin ratificarea Protocolului opțional la Convenția împotriva torturii (OPCAT), adoptat de Adunarea Generală a Națiunilor Unite la data de 18 decembrie 2002 (prin Legea 109/2009), monitorizând, în mod regulat, tratamentul aplicat persoanelor private de libertate.

În conformitate cu OPCAT, MNP este îndrumat prin recomandări și de către Subcomitetul de prevenire a torturii și a pedepselor ori tratamentelor inumane sau degradante, în cadrul Comitetului pentru Prevenirea Torturii (denumit în continuare Subcomitetul de prevenire) care își desfășoară activitatea în cadrul reprezentat de Carta Națiunilor Unite și este călăuzit de scopurile și principiile exprimate în aceasta, precum și de normele Organizației Națiunilor Unite referitoare la tratamentul persoanelor private de libertate.

În activitatea sa, MNP exercită un mandat preventiv, spre deosebire de celelalte domenii din cadrul instituției Avocatul Poporului, care au rol reactiv (soluționează petiții și formulează sesizări din oficiu). Astfel, pentru a-și exercita mandatul, nu este nevoie să existe indicii de săvârșire a unor rele tratamente, rolul MNP constând tocmai în identificarea situațiilor cu risc potențial pentru relele tratamente.

Activitatea MNP constă în principal în: efectuarea de vizite periodice, anunțate sau inopinate, în locuri de detenție, formularea de recomandări către conducerile locurilor vizitate și autoritățile ierarhic superioare și formularea de propuneri de modificare legislativă.

Mai mult decât atât, obligația legală a acestui Mecanism, care funcționează permanent, este de a efectua vizite în locurile de detenție. Legea nr. 35/1997 precizează, în art. 34 alin. (1), că “În înțelesul prezentei legi, prin loc de detenție se înțelege orice loc în care persoanele sunt private de libertate în baza unei decizii a unei autorități, la cererea acesteia sau cu acordul expres ori tacit al acesteia.”. Iar alin. 3 enumeră locurile care sunt considerate de detenție, lit. j) menționând expres “orice alt loc care îndeplinește condițiile prevăzute la alin. (1) sau face parte din sistemul de sănătate sau sistemul de asistență socială”. Un loc este considerat “de detenție” dacă persoana care se află acolo este în imposibilitate să-l părăsească prin proprie voință, fiind obligată să rămână până când o autoritate îi permite să plece, acesta fiind înțelesul și în Protocolul Opțional la Convenția împotriva torturii.

Trebuie avut în vedere faptul ca, în conformitate cu OPCAT, statul român și-a asumat obligația să permită efectuarea vizitelor MNP, în orice loc de detenție aflat sub jurisdicția și controlul său, MNP având libertatea de a alege locurile pe care dorește să le viziteze și persoanele cu care dorește să aibă întrevederi.

Din anul 2015, de când MNP și-a început activitatea, au fost vizitate și monitorizate toate tipurile de locuri de detenție, printre care sunt și spitale de psihiatrie, centre rezidențiale pentru copii și persoane adulte cu dizabilități, cămine pentru persoane vârstnice, etc.

În contextul epidemiei de COVID-19, autoritățile române au adoptat o serie de măsuri în vederea prevenirii răspândirii infecției, printre care a fost și izolarea persoanelor în locuri de carantină instituționalizată și în spitale desemnate COVID-19, astfel ca au apărut noi locuri asimilate locurilor de detenție, în sensul art. 4 din OPCAT, care sunt locuri temporare de detenție, așa cum au fost definite inclusiv în Avizul Subcomitetului ONU de prevenire a torturii (SPT) privind carantina instituționalizată, adoptat în cadrul celei de-a 40-a Adunări (în perioada 10-14 februarie 2020), respectiv: *"Orice loc în care o persoană este ținută în carantină și pe care nu este liberă să o părăsească, este un loc de detenție conform art. 4 din OPCAT"*.

De asemenea, în **Avizul SPT către statele părți și Mecanismele Naționale de Prevenire**, cu privire la pandemia de Coronavirus (adoptat la 25 martie 2020) s-a precizat că: **spațiile de carantină sunt de facto o formă de detenție** și orice alte locuri din care persoanele sunt împiedicate să plece în scopuri similare (celor instituirii carantinei) intră în mod inexorabil în sfera de aplicare a mandatului OPCAT și, prin urmare, în sfera de supraveghere atât a SPT, cât și a mecanismelor naționale de prevenire (MNP-urilor) înființate conform OPCAT, SPT enumerând printre locurile privative de libertate și "alte instituții medicale".

În condițiile arătate mai sus, dar și în situația în care mai multe spitale au devenit COVID-19, statutul pacienților fiind acela de internați obligatoriu putând părăsi spitalul numai în condițiile stabilite de către reprezentanții instituțiilor abilitate, a devenit necesară monitorizarea acestora de către MNP, monitorizare care a vizat atât situația persoanele

internate cât și impactul asupra personalului al desemnării unității sanitare ca spital COVID-19.

(iv) *“Avocatul Poporului nu a sprijinit autoritățile naționale competente și nu a realizat în 2019 și în 2020 acțiuni proprii, potrivit atribuțiilor sale, pentru îndeplinirea obiectivului de referință nr. 4 din cadrul Mecanismului de cooperare și verificare (MCV) „Adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și combatere a corupției, în special în cadrul administrației locale”, deși rapoartele MCV adoptate de Comisia Europeană au statuat rolul relevant al Avocatului Poporului pentru MCV, în special din perspectiva celui de al patrulea obiectiv de referință, și anume prevenirea și combaterea corupției. Or, în lumina recente decizii a Curții de Justiție a Uniunii Europene din 18 mai 2021 privind România, modul în care România își realizează cele patru obiective de referință din Decizia 2006/98 este analizat în rapoartele anuale întocmite de Comisia Europeană, iar România prin autoritățile competente, inclusiv Avocatul Poporului, trebuie să se conformeze Deciziei 2006/98 și rapoartelor MCV ale Comisiei (a se vedea paragraful 177 din decizie)”*

Nu se poate reține în sarcina Avocatului Poporului încălcarea Constituției și a atribuțiilor sale reglementate în legea de organizare și funcționare, întrucât textul art. 29 alin. (2) din Legea nr. 35/1997, republicată, **nu stabilește o obligație legală în sarcina Avocatului Poporului a cărei neîndeplinire să atragă răspunderea sa juridică**. Potrivit textului menționat ***”Dacă Avocatul Poporului constată, cu prilejul cercetărilor întreprinse, lacune în legislație sau cazuri grave de corupție ori de nerespectare a legilor țării, va prezenta un raport, conținând cele constatate, președinților celor două Camere ale Parlamentului sau, după caz, prim-ministrului.”***

Răspunderea juridică a Avocatului Poporului nu poate fi atrasă de realizarea sau nu a unor evenimente imprevizibile, neimputabile acestuia, cum ar fi, de exemplu, săvârșirea unor fapte grave de corupție de către funcționari din administrația publică. Interpretarea gramaticală a textului art. 29 alin. (2) din Legea nr. 35/1997, republicată, prin înțelegerea sensului conjuncției subordonatoare ”dacă”, demonstrează că textul nu stabilește o

obligatie de sine-stătătoare în sarcina Avocatului Poporului, ci o condiționează de existența și constatarea faptelor grave de corupție.

(v) Avocatul Poporului nu a acționat în mod constant în raporturile sale cu Parlamentului cu celelalte autorități în spiritul colaborării loiale și al respectului reciproc între autoritățile publice

Argumentele invocate de la pct 1-pct. 5 sunt simple aprecieri subiective asupra modului în care Avocatul Poporului și-a exercitat atribuțiile și denotă o ignorare/necunoaștere a rolului constituțional și legal al instituției Avocatul Poporului, precum și a instrumentelor juridice pe care legea i le-a pus la dispoziție.

Autorii Raportului comun omit, *pe de o parte*, prevederile constituționale ale art. 59 alin. (3) care stabilesc **obligatia autorităților publice** de a asigura Avocatului Poporului sprijinul necesar în exercitarea atribuțiilor sale de apărător al drepturilor și libertăților persoanelor fizice și, *pe de altă parte*, **omit să identifice care anume sunt textele constituționale și legale pe care Avocatul Poporului le-ar fi încălcat.**

În mod contrar celor susținute în Hotărâre, prin demersurile întreprinse, Avocatul Poporului a urmărit să se asigure că autoritățile publice respectă și garantează drepturile omului într-un context social și juridic dificil determinat de incertitudinea situației sanitare mondiale. Așa cum a reamintit Comisia de la Veneția „conceptul de stare de urgență“ se bazează pe presupunerea că în anumite situații de urgență de ordin politic, militar și economic, sistemul de limitări impuse de ordinea constituțională trebuie să cedeze în fața puterii sporite a executivului. Cu toate acestea, chiar și în stare de urgență publică, principiul fundamental al statului de drept trebuie să prevaleze. Statul de drept constă în mai multe aspecte care sunt toate de importanță capitală și trebuie menținute într-un mod integral. Aceste elemente sunt principiul legalității, separarea puterilor, împărțirea puterilor, drepturile omului, monopolul statului asupra forței, administrarea publică și independentă a justiției, protecția vieții private, dreptul la vot, libertatea de acces la puterea politică, participarea democratică a cetățenilor și supravegherea de către aceștia a procesului decizional, luarea deciziilor, transparența guvernării, libertatea de exprimare,

asociere și întrunire, drepturile minorităților, precum și regula majorității în luarea deciziilor politice. Statul de drept înseamnă că agențiile guvernamentale trebuie să funcționeze în cadrul legii și acțiunile lor trebuie să fie supuse controlului de către instanțele independente. Securitatea juridică a persoanelor trebuie să fie garantată. [CDL-AD(2011)049, Aviz cu privire la proiectul de lege asupra regimului stării de urgență din Armenia, § 44, citat în recentul studiu Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency - reflections, CDL-PI(2020)005rev, 26 mai 2020.]

A imputa Avocatului Poporului că a sesizat autoritățile administrației publice centrale echivalează a îl sancționa pe acesta pentru că și-a îndeplinit atribuțiile constituționale și legale, contribuind prin instrumentele juridice proprii, alături de toate autoritățile implicate, la protejarea drepturilor omului și la consolidarea statului de drept.

Contrar celor susținute, acțiunile Avocatului Poporului au fost întreprinse tocmai în spiritul colaborării loiale dintre autoritățile statului și au făcut parte din efortul convergent al autorităților de a depăși criza sanitară, punând în prim-planul acțiunilor sale drepturile și libertățile cetățenilor și contribuind la îmbunătățirea legislației în domeniul protecției drepturilor.

Formulând solicitări către ministrul administrației și internelor, ministrul educației naționale, sesizând Curtea Constituțională și monitorizând respectarea drepturilor omului în unitățile sanitare în care persoanele fizice se aflau carantinate, Avocatul Poporului s-a plasat în interiorul mandatului său general de apărător al drepturilor omului, acționând cu stricta respectare și aplicare a prevederilor constituționale și legale care permit acestuia controlul activității administrației publice, centrale și locale, în scopul protejării drepturilor și libertăților cetățenilor.

Astfel, Avocatul Poporului a acționat cu respectarea art. 15 alin. (1) din Legea nr. 35/1997, republicată, exercitându-și următoarele atribuții legale: **a)** coordonează activitatea instituției Avocatul Poporului; **b)** coordonează activitatea de prevenire a torturii în locurile de detenție, desfășurată prin Domeniul privind prevenirea torturii în locurile de detenție; **e)** decide asupra petițiilor formulate de persoanele fizice lezate prin încălcarea drepturilor sau libertăților acestora de către autoritățile administrației publice; **f)** verifică

activitatea de rezolvare legală a petițiilor primite și solicită autorităților sau funcționarilor administrației publice în cauză încetarea încălcării drepturilor și libertăților persoanelor fizice, repunerea în drepturi a petiționarului și repararea prejudiciilor; i) poate sesiza direct Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a legilor și ordonanțelor.

Potrivit articolului 25 alin. (1) din Legea nr. 35/1997, republicată, *Avocatul Poporului, adjuncții acestuia, precum și personalul de specialitate al instituției Avocatul Poporului au dreptul să facă **anchete proprii, să ceară autorităților administrației publice orice informații sau documente necesare anchetei, să audieze și să ia declarații de la conducătorii autorităților administrației publice și de la orice funcționar** care poate da informațiile necesare soluționării petiției, în condițiile prezentei legi.*

(2) Dispozițiile alin. (1) se aplică autorităților administrației publice, instituțiilor publice, precum și oricăror servicii publice aflate sub autoritatea autorităților administrației publice.

În conformitate cu articolul 26 alin. (1) din Legea nr. 35/1997, republicată, *”În cazul în care, în urma examinării petițiilor primite, se constată că petiția persoanei fizice lezate este întemeiată, instituția Avocatul Poporului se va adresa în scris autorității administrației publice care a încălcat drepturile persoanei fizice și va cere să reformeze sau să revoce actul administrativ și să repare prejudiciile produse, precum și să repună persoana fizică lezată în situația anterioară.(2) Autoritățile publice în cauză vor lua de îndată măsurile necesare pentru înlăturarea ilegalităților constatate, repararea prejudiciilor și înlăturarea cauzelor care au generat sau au favorizat încălcarea drepturilor persoanei lezate și vor informa despre aceasta instituția Avocatul Poporului.”*

În ceea ce privește **exercitarea atribuției sale constituționale și legale** prevăzută de Legea fundamentală în art. 146 lit. d) și de art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997, republicată, **privind sesizarea Curții Constituționale**, sunt incidente considerentele avute în vedere de Curtea Constituțională în **Decizia nr. 103/2020**, care a reținut că atribuția exclusivă a Avocatului Poporului de a sesiza sau nu Curtea Constituțională este o garanție independenței instituționale și funcționale de care acesta se bucură.

În considerentele sale, Curtea Constituțională a ținut seama de reglementările constituționale și legale ce configurează statutul instituției Avocatul Poporului și al Avocatului Poporului, reținând că, potrivit art. 58 alin. (3) din Constituție, organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului se stabilesc prin lege organică. Ținând cont de aceste dispoziții constituționale, art. 2 alin. (1), (3) și (4) din Legea nr. 35/1997 reglementează statutul instituției Avocatului Poporului de autoritate publică autonomă și independentă față de orice altă autoritate publică și prevăd că, în exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului nu se substituie autorităților publice. De asemenea, Avocatul Poporului nu poate fi supus niciunui mandat imperativ sau reprezentativ. Nimeni nu îl poate obliga pe Avocatul Poporului să se supună instrucțiunilor sau dispozițiilor sale.

Curtea a constatat că, potrivit jurisprudenței sale constante, Avocatul Poporului poate declanșa controlul de constituționalitate pe calea excepției de neconstituționalitate indiferent de problemele vizate prin aceasta (a se vedea, în acest sens, și Decizia nr. 544 din 28 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 568 din 30 iunie 2006, Decizia nr. 567 din 11 iulie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 613 din 14 iulie 2006, Decizia nr. 392 din 17 aprilie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 325 din 15 mai 2007, Decizia nr. 742 din 24 iunie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 570 din 29 iulie 2008, Decizia nr. 365 din 17 martie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 237 din 9 aprilie 2009, Decizia nr. 1.555 din 17 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 916 din 28 decembrie 2009, sau Decizia nr. 1.105 din 21 septembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 684 din 8 octombrie 2010), însă **ridicarea directă a excepției de neconstituționalitate este și rămâne la aprecierea exclusivă a Avocatului Poporului, acesta neputând fi obligat sau împiedicat de nicio autoritate publică să ridice o atare excepție.**

În consecință, Curtea a constatat că **Avocatul Poporului are exclusivitatea în privința deciziei de a ridica o excepție de neconstituționalitate, parte a independenței instituționale și funcționale de care acesta se bucură.**

De asemenea, nu doar în jurisprudența Curții Constituționale a fost subliniat dreptul Avocatului Poporului de a aprecia asupra temeiniciei și oportunității sesizării Curții Constituționale, ci și în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție (a se vedea pagina 7 din Decizia civilă nr. 6048 din 17 noiembrie 2020, pronunțată în Dosarul nr. 1262/59/2017*). Astfel, instanța supremă a reținut că ”indiferent ce lege s-ar invoca nu poate fi modificat ceea ce deja s-a spus anterior, respectiv că nici o instanță de judecată nu poate obliga pârâțul (Avocatul Poporului n.n.) să sesizeze Curtea Constituțională cu o excepție de neconstituționalitate. Așadar, nu poate fi vorba de o conduită nelegală sau vătămătoare a interesului privat al reclamantei, ci de o respectare a principiilor fundamentale de funcționare a autorității.”

Prin urmare, ca o garanție a funcționării instituției Avocatul Poporului în baza principiilor autonomiei și independenței, Avocatul Poporului are competența constituțională și legală de a aprecia asupra oportunității și temeiniciei sesizării Curții Constituționale, **fără ca prin aceasta să se poată considera că încalcă drepturile și libertățile constituționale sau legale ale vreunei persoane fizice sau juridice.**

Referitor la încălcarea prevederilor art. 9 alin. (2) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, trebuie observat faptul ca se prevede : ”Revocarea din funcție a Avocatului Poporului, ca urmare a încălcării Constituției și a legilor, se face de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor prezenți, la propunerea birourilor permanente ale celor două Camere ale Parlamentului, pe baza raportului comun al comisiilor juridice ale celor două Camere ale Parlamentului.”

Din analiza procedurii desfășurate în Parlamentul României rezultă că propunerea de revocare din funcție a Avocatului Poporului nu a fost făcută de către Birourile permanente ale celor două Camere ale Parlamentului, supunerea la vot a revocării fiind făcută numai pe baza raportului comun al Comisiilor juridice ale celor

două Camere ale Parlamentului, lipsind actul legal de sesizare al Parlamentului, respectiv Hotărârea Birourilor Permanente ale celor două Camere ale Parlamentului.

Practic, constatăm faptul că cele două Comisii reunite s-au substituit Birourilor Permanente Reunite și au propus, fără a avea această competență, revocarea Avocatului Poporului către plenul reunit, după cum rezultă și din Raportul întocmit în urma ședinței celor două Comisii: *“În urma dezbaterii cererii de revocare, membrii Comisiilor juridice au constatat că sunt îndeplinite condițiile legii pentru a supune plenului Parlamentului revocarea din funcție a doamnei Renate Weber, Avocat al Poporului și în ședința comună din 16 iunie 2021, aceștia au hotărât să adopte raportul comun pentru revocarea din funcție a doamnei Renate Weber, Avocat al Poporului și să supună spre dezbatere și adoptare Camerelor reunite ale Parlamentului, acest raport împreună cu proiectul de hotărâre aferent.”*

Astfel, în data de 16 iunie 2021, Birourile Permanente ale celor două Camere, întrunite în ședință comună, au hotărât transmiterea către Comisiile juridice din cele două Camere ale Parlamentului a cererii formulate de liderii grupurilor parlamentare ale PNL, USR și UDMR din Senat și Camera Deputaților privind revocarea din funcție a Avocatului Poporului, cele două comisii întrunindu-se pentru întocmirea unui raport comun. Procedura legală ce trebuia urmată, conform prevederilor art. 9 alin. (2) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, presupunea convocarea unui nou Birou Permanent Reunit după finalizarea lucrărilor Comisiilor juridice reunite, pentru analizarea Raportului și eventual transmiterea către plen a propunerii de revocare. Ultima etapă a acestei proceduri consta în emiterea unei Hotărâri a Birourilor Permanente Reunite. Constatăm astfel, că propunere de revocare a fost formulată de structuri ale Parlamentului României care nu dețin această calitate, procedura fiind una viciată și realizată prin încălcarea prevederilor legale și, implicit, a Constituției României care statuează la art. 1 alin (5) că *“În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”*.

În aplicarea Legii nr. 35/1997, în Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului a fost expres menționată modalitate de numire a Avocatului Poporului și anume prin buletine de vot, la art. 99-100 raportat la art. 13 punctul 9.

“ Art. 100 - Votul este secret și se exercită prin buletine de vot. ”

Aplicând principiul simetriei, și, coroborând cu faptul că legiuitorul nu a prevăzut expres o procedură de exprimare a votului privind modalitatea de revocare a Avocatului Poporului, rezultă, fără echivoc, faptul că parlamentarii trebuiau să-și exprime votul prin aceeași modalitate, și anume, buletine de vot, și nu prin intermediul votului deschis electronic

Acest fapt trebuia consfințit în ședința Birourilor Permanente Reunite care nu a avut loc, constituind astfel ultimul din lanțul viciilor de procedură ce au marcat revocarea Avocatului Poporului, lăsând loc arbitrariului în activitatea Parlamentului în ceea ce privește activitatea unei instituții atât de importante precum cea a Avocatului Poporului.

Tot în referire la Hotărârea Parlamentului nr. 36/2021 pentru revocarea doamnei Renate Weber, se constată că aceasta nu cuprinde nicio mențiune privind asigurarea interimatului instituției Avocatul Poporului, fapt ce denotă că Parlamentul nu a acționat în privința raporturilor cu această instituție, în spiritul colaborării loiale și respectului reciproc între autoritățile publice, mai ales că aceasta se află sub control parlamentar.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicităm să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Hotărârea Parlamentului nr. 36/2021 pentru revocarea doamnei Renate Weber, Avocatul Poporului, a fost emisă cu încălcarea dispozițiilor constituționale ale art. 1 alin. (3)-(5), art. 11, art. 20, art. 58 alin. (1) și art. 148 din Legea fundamentală și să constatați că aceasta este neconstituțională.