



ROMÂNIA  
*Avocatul Poporului*  
Ombudsman



Str. Eugeniu Carada, nr. 3, Sector 3, București

Telefon +40-21-312.71.01 Fax: +40-21-312.49.21 Internet: <http://www.avpoporului.ro> E-mail: [avp@avp.ro](mailto:avp@avp.ro)

**Prevederile art. 2 din Legea nr. 90/2001 încalcă principiul echilibrului puterilor în stat, nu întrunesc cerințele constituționale de previzibilitate și proporționalitate a legii și nu permit recunoașterea dreptului la diferență pentru ocuparea, în condiții de egalitate și fără restricții nerezonabile, a unei funcții ce implică exercițiul autorității de stat – Excepție de neconstituționalitate formulată direct de către Avocatul Poporului**

Avocatul Poporului a sesizat direct Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 2 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, modificată și completată, apreciind că acestea contravin prevederilor art. 1 alin. (4) și (5), art. 16 alin. (1) și (3), art. 20 și art. 53 din Constituție, precum și ale art. 14 din Convenția pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale, art. 1 din Protocolul nr. 12 la Convenție, art. 2 pct. 1 și art. 21 pct. 2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art. 2 pct. 1 și art. 25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice.

În vederea efectuării analizei de neconstituționalitate, Avocatul Poporului a examinat ansamblul reglementărilor referitoare la condițiile de ocupare a funcțiilor și demnităților publice din cadrul celor trei puteri organizate în cadrul democrației constituționale (legislativă, executivă și judecătorească) și a constatat următoarele:

**1. Lipsa de coerență legislativă în stabilirea unor criterii de integritate clare, obiective și general valabile pentru ocuparea funcțiilor aparținând celor trei puteri organizate în cadrul democrației**

constituționale, aspect de natură să aducă atingere principiului echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, precum și prevederilor art. 16 alin. (3) din Constituție referitoare la ocuparea funcțiilor și demnităților publice ”în condițiile legii”;

2. Lipsa de previzibilitate a sintagmei ”nu au suferit condamnări penale” din cuprinsul art. 2 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, modificată și completată, fapt ce aduce atingere art. 1 alin. (5) din Constituție;

3. Lipsa unui tratament juridic diferențiat aplicabil unor persoane care nu se află în situații analoge, în speță, persoanele condamnate pentru infracțiuni săvârșite **cu intenție**, pe de o parte, și persoanele condamnate pentru infracțiuni săvârșite **din culpă**, pe de altă parte, aspect ce atrage încălcarea art. 16 alin. (1) și art. 53 din Constituție, precum și a art. 14 din Convenția pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale, art. 1 din Protocolul nr. 12 la Convenție, art. 2 pct. 1 și art. 21 pct. 2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art. 2 pct. 1, precum și art. 25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice.

1. Prevederile art. 16 alin. (3) din Constituție consacră dreptul legiuitorului de a stabili condițiile concrete de ocupare și exercitare a unei funcții, însă, în procesul de elaborare a actelor normative, Parlamentul are obligația de a respecta principiile constituționale și de a adopta, în consecință, un sistem legislativ coerent, armonios, coordonat și eficient, care să asigure **respectarea principiului constituțional al echilibrului puterilor** - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale.

Este de necontestat faptul că o persoană care urmează să ocupe o funcție ce implică exercițiul autorității de stat, trebuie să îndeplinească anumite cerințe de integritate, legalitate și corectitudine menite să consolideze încrederea cetățenilor în autoritățile statului, însă cadrul legislativ ce guvernează condițiile

de accedere la o funcție trebuie să fie unul coerent, predictibil și unitar, aplicabil tuturor reprezentanților celor trei puteri organizate în cadrul democrației constituționale. Separația puterilor în stat nu înseamnă lipsa unui mecanism de control între puterile statului; dimpotrivă, presupune existența unui control reciproc, precum și realizarea unui echilibru de forțe între acestea. Or, un asemenea echilibru nu poate fi realizat decât prin existența unui sistem coerent menit să asigure condiții de integritate general valabile în exercitarea funcțiilor aparținând acestor trei puteri. Aceasta cu atât mai mult cu cât, în conformitate cu prevederile actuale ale Constituției, în procesul de desemnare a prim-ministrului și de numire a Guvernului, au un rol esențial atât **Președintele României** [care, exercitându-și atribuțiile în temeiul art. 85 și art. 103 alin. (1) din Legea fundamentală, desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru și numește Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament] cât și **Parlamentul** [care, în aplicarea art. 103 alin. (3) din Constituție, dezbată programul și lista Guvernului în ședință comună și acordă votul de încredere.]

În considerentele Deciziei nr. 799/2011, Curtea Constituțională a reținut că **principiul echilibrului puterilor în stat, consacrat în art. 1 alin. (4) din Legea fundamentală, trebuie aplicat, în egală măsură, în modul de atribuire și de exercitare a competențelor tuturor autorităților publice, inclusiv a celor care fac parte din aceeași putere, dintre cele trei prevăzute de textul menționat.** În context, Avocatul Poporului observă că, în legislația internă, chiar în cadrul aceleiași puteri și anume cea executivă (exercitată potrivit sistemului constituțional românesc de Președinte și de Guvern) există diferențe de tratament juridic în ceea ce privește condițiile de ocupare a acestor demnități și implicit a criteriilor de integritate necesare a fi îndeplinite. În consecință, pentru îndepărtarea viciului de neconstituționalitate și pentru a da expresie principiului separației și echilibrului puterilor în stat, asigurând deplina efectivitate a textului constituțional, legiuitorul, în cadrul marjei sale de apreciere, va trebui să reexamineze dispozițiile art. 2 din Legea nr. 90/2001 în sensul **identificării unui raport de proporționalitate între condițiile ocupării**

**unei funcții publice și scopul urmărit prin soluția legislativă și anume exercitarea funcției de membru al Guvernului de către o persoană desemnată să pună în aplicare Programul de guvernare acceptat de Parlament.**

2. Din examinarea cadrului legislativ, Avocatul Poporului observă că art. 2 din Legea nr. 90/2001 și, în special, sintagma **”nu au suferit condamnări penale”** încalcă principiul previzibilității consacrat la nivel constituțional de art. 1 alin. (5) potrivit căruia **”În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.”** Cu referire la principiul previzibilității, în jurisprudența sa (Decizia nr. 489/2016), Curtea Constituțională a reținut că, **”potrivit Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, în cadrul soluțiilor legislative adoptate trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite (art. 25), iar, "dacă o noțiune sau un termen nu este consacrat" sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația acestuia în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie, în cadrul dispozițiilor generale sau într-o anexă destinată lexicului respectiv și devine obligatorie pentru actele normative din aceeași materie [art. 37 alin. (2)].**

Din analiza actelor normative incidente în stabilirea condițiilor pentru ocuparea unei funcții publice sau de autoritate publică, Avocatul Poporului observă că termenii utilizați diferă de la caz la caz, în funcție de actul normativ care reglementează condițiile de ocupare a funcției. În aceste condiții, având în vedere și jurisprudența Curții Constituționale menționată mai sus, **sintagma ”nu au suferit condamnări penale” din art. 2 al Legii nr. 90/2001 nu întrunește cerințele de previzibilitate**, ca o garanție pentru realizarea coerenței legislației naționale în domeniul ocupării unor funcții care implică exercițiul autorității de stat. Mai mult, chiar prin raportare la prevederile Codului penal referitoare la pedepsele complementare, **sintagma ”nu au suferit condamnări penale”**

**poate suporta interpretări diferite** (în sensul de a stabili dacă prevederea legală criticată se aplică pentru orice condamnare penală sau doar pentru cele în care s-a pronunțat o hotărâre judecătorească prin care s-a dispus ca pedeapsă complementară interzicerea dreptului de a ocupa o funcție care implică exercițiul autorității de stat, prevăzută de art. 66 lit. b) din Codul penal.

3. Prevederile art. 2 din Legea nr. 90/2001 pot fi apreciate ca fiind adoptate în aplicarea dispozițiilor constituționale ale art. 16 alin. (3), potrivit cărora: "Funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoanele care au numai cetățenia română și domiciliul în țară", însă acest text trebuie interpretat și aplicat în concordanță cu art. 20 din Legea fundamental, raportat la art. 25 lit. c) din Pactul internațional cu privire la drepturile politice și civile, care stabilesc dreptul și posibilitatea oricărui cetățean de a avea acces, în condiții generale de egalitate, la funcțiile publice din țara sa, fără discriminările prevăzute la art. 2 din Pact (inclusiv deosebiri întemeiate pe orice altă împrejurare) și fără restricții nerezonabile.

În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Cauza Thlimmenos contra Greciei din 6 aprilie 2000) a creat premisele interpretării sintagmei "**discriminare întemeiată pe orice altă situație/imprejurare**" (care se regăsește și în cuprinsul art. 14 din Convenția pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale și al art. 1 din Protocolul nr. 12), ca atrăgând **obligatia statului de a introduce în legislație excepții corespunzătoare de la regula restricționării accesului persoanelor condamnate la o anumită funcție, astfel încât să fie respectat principiul non-discriminării, în condițiile impunerii unor restricții rezonabile**. În esență, în speța amintită, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a interpretat că aplicarea principiului discriminării "în oricare altă situație" include și non-discriminarea pe motive de cazier judiciar. În cauza menționată, Curtea a reținut că reclamantul a fost tratat diferit de celelalte persoane care au aplicat pentru acest post din cauza statutului său de persoană condamnată.

Întreaga motivație pe care se bazează opinia Avocatului Poporului se regăsește pe site-ul instituției, la secțiunea **Contencios Constituțional – Excepții de neconstituționalitate.**

**Matei Vîrtosu**  
**Purtător de cuvânt,**  
**AVOCATUL POPORULUI**

**5 ianuarie 2017**