



ROMÂNIA
Avocatul Poporului
Ombudsman



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

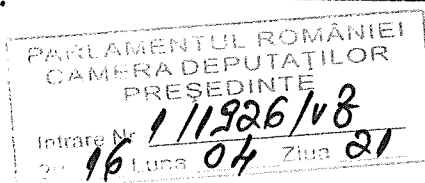
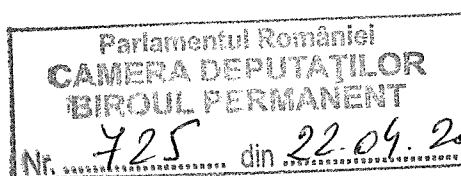
Telefon +40-21-312.71.01 Fax: +40-21-312.49.21 Internet: <http://www.avpoporului.ro> E-mail: avp@avp.ro

Domnului Valeriu Ștefan ZGONEA,
Președintele Camerei Deputaților

AVOCATUL POPORULUI

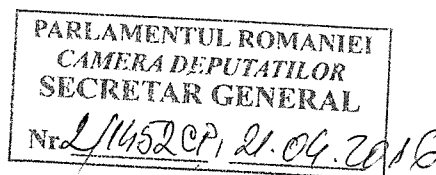
REGISTRATURĂ GENERALĂ

IEȘIRE Nr. 7709/.....18. APR. 2016



Pentru BCD,
21.04.2016
Ștefan Zgonea

Stimate Domnule Președinte,



Ștefan Zgonea

Referitor la scrisoarea Departamentului pentru Relația cu Parlamentul nr. 4183B/DRP din 13 aprilie 2016, înregistrată la instituția Avocatul Poporului cu nr. 7709 din 15 aprilie 2016, prin care ne-a fost transmisă **propunerea legislativă privind înființarea instituției Avocatul Copilului (Plx. 139/2016)**, vă transmitem opinia noastră, **în sensul respingerii** inițiativei legislative pentru argumentele ce vor fi prezentate în continuare.

Astfel, în ceea ce privește proiectul legislativ transmis pentru expunerea punctului de vedere, vom face o scurtă prezentare a rolului și trăsăturilor instituției Avocatul Poporului, precum și a atribuțiilor adjuncților Avocatului Poporului. De asemenea, vom formula considerații pe marginea temei supuse legiferării, câteva observații asupra Expunerii de motive și Proiectului de lege privind înființarea Avocatului Copilului și vom face referire la propunerile legislative privind înființarea instituției Avocatului Copilului, anterioare, respinse de Forul legislativ.

A. Argumente pentru menținerea structurii actuale

I. Rolul și trăsăturile instituției Avocatul Poporului

Potrivit art. 58 alin. (1) din Constituție, Avocatul Poporului este numit pe o durată de 5 ani pentru ***apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice***. Dispozițiile constituționale referitoare la Avocatul Poporului au fost detaliate prin prevederi legale care îi conturează trăsăturile juridice particulare. În temeiul reglementărilor menționate, Avocatul Poporului nu-și poate exercita atribuțiile decât în limitele constituționale și legale stabilite în vederea îndeplinirii rolului său de apărător al drepturilor și libertăților persoanelor fizice, fără a se substitui altor autorități publice. Art. 1 alin. (1) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prevede că *"Instituția Avocatul Poporului are drept scop apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile publice."*

Din prevederile Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, reies următoarele:

- Instituția Avocatul Poporului ***este autoritate publică autonomă și independentă față de orice altă autoritate publică, în condițiile legii;***
- în exercitarea atribuțiilor sale, ***Avocatul Poporului nu se substituie autorităților publice;***
- 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;***
- ***activitatea Avocatului Poporului, a adjuncților săi și a salariaților care lucrează sub autoritatea acestora are caracter public;***

- autoritățile publice sunt obligate să comunice sau, după caz, să pună la dispoziția instituției Avocatul Poporului, în condițiile legii, informațiile, documentele sau actele pe care le dețin în legătură cu petițiile care au fost adresate instituției Avocatul Poporului, precum și cele referitoare la sesizările din oficiu și la vizitele anunțate sau inopinate pe care aceasta le efectuează pentru îndeplinirea atribuțiilor specifice Mecanismului național de prevenire a torturii în locurile de detenție, acordându-i sprijin pentru exercitarea atribuțiilor sale;

- *Avocatul Poporului prezintă, în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului, rapoarte, anual sau la cererea acestora. Rapoartele trebuie să cuprindă informații cu privire la activitatea instituției Avocatul Poporului. Ele pot conține recomandări privind modificarea legislației sau măsuri de altă natură pentru ocrotirea drepturilor și libertăților persoanelor fizice;*

- 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;

- Avocatul Poporului *poate fi consultat de inițiatorii proiectelor de legi și ordonanțe, care, prin conținutul reglementărilor, privesc drepturile și libertățile cetățenilor, prevăzute de Constituția României, de pactele și celelalte tratate internaționale privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte.*

Având în vedere cele de mai sus, se poate constata că **instituția Avocatul Poporului este organizată și funcționează în conformitate cu Principiile de la Paris, (Rezoluția nr. 54/1992 a Comisiei ONU a Drepturilor Omului, intitulată Principiile referitoare la statutul instituțiilor naționale („Principiile de la Paris”), aprobate ulterior de Adunarea Generală a Națiunilor Unite prin Rezoluția nr. 48/134 din 20 decembrie 1993). Conform acestui document, statele**

membre sunt încurajate să creeze sau să consolideze instituțiile naționale, acestora trebuie să li se confere un mandat cât mai amplu posibil în promovarea și protecția drepturilor omului.

Or, față de consacrarea constituțională și față de prevederile Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, este de necontestat faptul că instituția Avocatul Poporului este o instituție națională cu un mandat clar definit, și anume, acela de apărător al drepturilor și libertăților persoanelor fizice, în raporturile acestuia cu autoritățile publice. Apreciem că însăși consacrarea constituțională a instituției Avocatul Poporului la finalul Titlului II – Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale, care include protecția copiilor și a tinerilor, precum și a familiei (art. 49 și 48 din Legea fundamentală) reprezintă voința legiuitorului constituant de a conferi un mandat general de protecție a drepturilor cetățenilor fără a distinge dacă aceștia sunt majori sau minori.

În context, apreciem că niciun act normativ nu poate limita acest mandat general de rang constituțional, fără a contraveni dispozițiilor cuprinse în art. 58-60 din Legea fundamentală.

II. Adjuncții Avocatului Poporului și atribuțiile acestora

În conformitate cu art. 10 alin. (1) din Legea nr. 35/1997 republicată, cu modificările și completările ulterioare, "Avocatul Poporului este asistat de adjuncți, specializați pe următoarele domenii de activitate:

a) drepturile omului, egalitate de șanse între bărbați și femei, culte religioase și minorități naționale;

b) drepturile copilului, ale familiei, tinerilor, pensionarilor, persoanelor cu handicap;

c) armată, justiție, poliție, penitenciare;

d) proprietate, muncă, protecție socială, impozite și taxe;

e) prevenirea torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante în locurile de detenție.

Adjuncții Avocatului Poporului îndeplinesc atât atribuțiile ce le revin potrivit domeniului de specializare, cât și orice alte atribuții care le sunt încredințate de Avocatul Poporului.

Potrivit art. 11 alin. (1) și (2) din Legea nr. 35/1997 republicată, cu modificările și completările ulterioare, *"Adjuncții Avocatului Poporului sunt numiți pe o durată de 5 ani de către birourile permanente ale Camerei Deputaților și Senatului, la propunerea Avocatului Poporului, cu avizul comisiilor juridice ale celor două Camere ale Parlamentului. Condițiile pentru ocuparea funcției de adjunct al Avocatului Poporului se stabilesc prin Regulamentul de organizare și funcționare a instituției Avocatul Poporului. Funcția de adjunct al Avocatului Poporului este asimilată funcției de secretar de stat."*

Conform art. 58 alin. (1) teza a doua, din Constituție, ***"Adjuncții Avocatului Poporului sunt specializați pe domenii de activitate"***, iar, potrivit art. 12 din Legea nr. 35/1997 republicată, cu modificările și completările ulterioare, *"Adjuncții Avocatului Poporului îndeplinesc următoarele atribuții:*

- a) coordonează activitatea din domeniul lor de activitate;*
- b) informează Avocatul Poporului cu privire la activitatea din domeniul lor de activitate;*
- c) repartizează petițiile în cadrul domeniilor lor de activitate;*
- d) avizează rapoartele, recomandările, precum și orice alte acte supuse aprobării Avocatului Poporului;*
- e) îndeplinesc, în ordinea stabilită de Avocatul Poporului, atribuțiile acestuia în caz de imposibilitate temporară a exercitării funcției;*
- f) îndeplinesc orice alte atribuții stabilite de Avocatul Poporului, în limitele legii."*

III. Considerații referitoare la obiectul propunerii legislative

Prin Legea nr. 18/1990 pentru ratificarea Convenției cu privire la drepturile copilului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I cu numărul 314 din data de 13 iunie 2001, Parlamentul României a ratificat Convenția cu privire la

drepturile copilului, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 20 noiembrie 1989.

Convenția cu privire la Drepturile Copilului nu conține nicio dispoziție care să oblige sau să recomande statelor să înființeze o instituție Ombudsman pentru copii.

Articolul 4 al Convenției ONU cu privire la drepturile copilului stipulează ca *statele părți să se angajeze să ia toate măsurile legislative, administrative și orice alte măsuri care se impun pentru implementarea drepturilor copilului, recunoscute în Convenție.*

În context, apreciem că *existența instituției Avocatul Poporului poate fi considerată ca parte a măsurilor necesare vizate de art. 4 din Convenția amintită.* Prin Domeniul drepturile copilului, ale familiei, tinerilor, pensionarilor, persoanelor cu handicap, coordonat de un adjunct al Avocatului Poporului, specializat în acest sens, **Avocatul Poporului îndeplinește și rolul de apărător al drepturilor copilului.**

Activitatea desfășurată de Avocatul Poporului până în prezent, reflectată în rapoartele anuale și rapoartele speciale justifică menținerea acestui domeniu în cadrul instituției (a se vedea mai jos, rapoartele speciale întocmite de instituția Avocatul Poporului cu incidență în domeniul protecției drepturilor copilului).

B. Argumente în favoarea constituirii unui domeniu de activitate distinct privind drepturile copilului în cadrul instituției Avocatul Poporului

În măsura în care se dorește o consacrare expresă a unei entități independente cu atribuții în domeniul protecției drepturilor copilului, apreciem că **soluția cea mai adecvată este organizarea unui nou domeniu de activitate care să aibă exclusiv competențe în acest domeniu și care să funcționeze în cadrul instituției Avocatul Poporului.**

Din aceleași rațiuni, în cadrul instituției a fost implementat recent, un mecanism independent, care funcționează cu rezultate foarte bune. Începând cu a doua jumătate a anului 2014, *instituția Avocatul Poporului a fost desemnată ca singura structură națională care exercită atribuțiile specifice de Mecanism național de prevenire a torturii în locurile de detenție, prin Domeniul privind prevenirea torturii în locurile de detenție*, în sensul 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.

► Prin crearea Domeniului pentru protecția copilului sunt îndeplinite cerințele prevăzute de Principiile de la Paris, ținând seama de faptul că instituția Avocatul Poporului este autoritate publică autonomă și independentă față de orice altă autoritate publică, în condițiile legii, iar Avocatul Poporului nu poate fi supus niciunui mandat imperativ sau reprezentativ. În plus, așa cum am arătat mai sus, nimeni nu îl poate obliga pe Avocatul Poporului să se supună instrucțiunilor sau dispozițiilor sale (art. 2 din Legea nr. 35/1997).

► În acest fel, se evită înființarea unei noi autorități – Avocatul Copilului; o asemenea decizie ar determina o creștere a birocratiei, și implicit, a cheltuielilor bugetare prin crearea unei autorități distincte care să îndeplinească atribuțiile de promovare și apărare a drepturilor copilului;

► Așa cum am menționat, actuala structură organizatorică a instituției Avocatul Poporului cuprinde și domeniul de activitate privind *drepturile copilului, ale familiei, tinerilor, pensionarilor, persoanelor cu handicap*. **Înființarea unei autorități distincte ar conduce, pe lângă creșterea birocratiei și a cheltuielilor bugetare, la o suprapunere de atribuții cu cele ale instituției Avocatul Poporului.**

► Un avantaj pentru funcționarea eficientă a activității de apărare a drepturilor copilului în cadrul instituției Avocatul Poporului îl constituie caracterul descentralizat al acesteia, care are în componența sa 14 birouri teritoriale

funcționale, situate în municipiile unde își au sediul curțile de apel, la care se adaugă structura centrală din București, alături de cele trei centre zonale ale Domeniului privind prevenirea torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante în locurile de detenție,

► În vederea asigurării unei garanții suplimentare a îndeplinirii cerinței de independență, subliniem faptul că Avocatul Poporului colaborează în permanență cu ONG-urile reprezentative și active în domeniul protecției drepturilor copilului (cu care are și protocoale în acest sens, astfel cum procedează și în celelalte domenii de activitate);

► Prin modul de organizare și funcționare, instituția Avocatul Poporului are acces în condițiile legii, la informațiile, documentele sau actele pe care autoritățile publice le dețin, care sunt obligate să i le comunice sau, după caz, să i le pună la dispoziție, acordându-i sprijin pentru exercitarea atribuțiilor sale. Totodată, Avocatul Poporului și adjuncții acestuia au acces, în condițiile legii, la informațiile clasificate deținute de autoritățile publice, în măsura în care le consideră necesare pentru soluționarea petițiilor care i-au fost adresate (art. 4 și art. 20 din Legea nr. 35/1997, cu modificările și completările ulterioare);

► Un argument în plus, extrem de important, pentru înființarea unui domeniu distinct privind drepturile copilului în cadrul instituției **Avocatul Poporului este reprezentat de experiența acumulată în cei 19 ani de activitate efectivă în apărarea drepturilor și libertăților omului, inclusiv ale copiilor**. Această situație face posibilă desfășurarea activității specifice, prin intermediul personalului specializat, existent la nivelul instituției Avocatul Poporului, inclusiv cel de la nivelul birourilor teritoriale.

Mai mult, **pentru copiii instituționalizați competența revine Domeniului privind prevenirea torturii în locurile de detenție, care poate efectua anchete/vizite în colaborare cu Domeniul privind drepturile copilului, ale familiei, tinerilor, pensionarilor, persoanelor cu handicap.**

Concluzionând, apreciem că dacă legiuitorul va opta pentru înființarea unui structuri specializate în domeniul apărării drepturilor copilului, ar fi

oportună reorganizarea internă a instituției Avocatul Poporului, astfel încât să se formeze un nou domeniu care să privească doar drepturile copilului, numirea unui adjunct și cooptarea unui grup de specialiști în subordinea sa, care să se ocupe exclusiv de protecția drepturilor copilului.

În acest sens, un exemplu bun de urmat este *cazul Franței, unde a existat Avocatul Copilului, dar, prin modificarea Constituției în anul 2008, această instituție a fost integrată în subordinea Apărătorului Drepturilor (Ombudsman). Prin adoptarea unei Legi organice, în 29 martie 2011, legiuitorul a atribuit Apărătorului Drepturilor exercitarea atribuțiilor care anterior aparțineau unor autorități independente distincte: Avocatul Copilului, Comisia Națională de Etică în Securitate și Înalta Autoritate de Luptă Împotriva Discriminării și pentru Egalitate.*

IV. Cadrul legal existent în domeniul protecției copilului

În prezent, cadrul legal general în domeniul respectării și promovării drepturilor copilului este asigurat de Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, cu modificările și completările ulterioare.

Legea nr. 272/2004, modificată și completată, stabilește și autoritățile publice/instituțiile cu atribuții în acest domeniu, după cum urmează:

a) La **nivel central**:

- Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice - ca autoritate administrativă;

- **Avocatul Poporului** – ca **autoritate autonomă și independentă** care monitorizează și conlucrează cu autoritățile administrative pentru apărarea drepturilor copilului;

- Ministerul Sănătății, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Educației Naționale - ca autorități administrative, au atribuții în domeniul constatării unor contravenții stabilite prin Legea nr. 272/2004, modificată și completată.

b) La **nivel local**, sunt organizate și funcționează:

- direcțiile generale de asistență socială și protecția copilului, înființate în subordinea consiliilor județean, respectiv a consiliilor locale ale sectoarelor municipiului București;

- consiliile locale ale municipiilor, orașelor, comunelor și sectoarelor municipiului București în cadrul cărora funcționează **comisia pentru protecția copilului**, ca organ de specialitate al acestora, fără personalitate juridică.

Față de cele de mai sus, apreciem că, indiferent de soluția legislativă aleasă, este necesar ca legiuitorul să pună în acord reglementările legale privind atribuțiile autorităților având competențe în domeniul respectării și promovării drepturilor copilului, încât să fie evitată o suprapunere a atribuțiilor care ar determina disfuncționalități instituționale la nivel local și central.

De altfel, aspectele privind structura și competențele Ombudsmanului constituie o preocupare și pentru instituțiile europene. Astfel, **Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei**, a adoptat în data de 4 octombrie 2013, *Rezoluția nr. 1959 (2013)*, referitoare la *Întărirea instituției Ombudsman în Europa*, care prevede la art. 4:

„4. Adunarea invită statele membre ale Consiliului Europei care au înființat instituții Ombudsman la:

4.3. abținerea de la înființarea a numeroase instituții de tip Ombudsman în cazul în care acestea nu sunt strict necesare pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale; o proliferare a acestor organisme ar putea confunda înțelegerea de către cetățeni a mijloacelor de atac de care dispun.”

V. Observații pe marginea Expunerii de motive și a Proiectului de lege privind înființarea Avocatului Copilului

► În ceea ce privește argumentele de ordin juridic (concordanța cu prevederile Convenției ONU cu privire la Drepturile Copilului; art. 4 stipulează că guvernele trebuie “să ia toate măsurile adecvate, legislative și de altă natură pentru punerea în aplicare a drepturilor recunoscute de prezenta Convenție”; cerințele și

formulările adresate Statelor părți de către Comitetul ONU pentru Drepturile Copilului, în mod deosebit cele referitoare la pregătirea de rapoarte; angajamentele României față de reglementările din documentele instituțiilor internaționale și europene în domeniul respectării drepturilor copilului; misiunea Comisarului European pentru Drepturile Omului din cadrul Consiliului Europei), precizăm că **Avocatul Poporului** prin Domeniul drepturile copilului, ale familiei, tinerilor, pensionarilor, persoanelor cu handicap, coordonat de un adjunct al Avocatului Poporului, specializat în acest sens, **îndeplinește și rolul de apărător al drepturilor copilului.**

► Referitor la **argumentele de ordin funcțional** (Funcțiile Avocatului Copilului sunt în concordanță cu Principiile de la Paris, care stipulează că orice instituție din domeniul drepturilor omului trebuie să aibă, printre altele: competențe în a promova și apăra drepturile omului; responsabilități în furnizarea opiniilor, recomandărilor, propunerilor și raportărilor; dreptul de a face publice părerile și rapoartele, inclusiv pe cele ale stadiului actual al legii, cu privire la drepturile omului și la încălcările acestora; dreptul de a contribui la rapoartele pe care statele trebuie să le prezinte organismelor și comisiilor Națiunilor Unite și instituțiilor regionale), **evidențiem faptul că mare parte din cerințele/trăsăturile de mai sus se regăsesc în Legea nr. 35/1997, republicată, cu modificările și completările ulterioare.**

Astfel, așa cum am amintit anterior, Avocatul Poporului:

- prezintă, în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului, **rapoarte**, anual sau la cererea acestora. Rapoartele trebuie să cuprindă informații cu privire la activitatea instituției Avocatul Poporului. Ele pot conține **recomandări privind modificarea legislației** sau măsuri de altă natură pentru ocrotirea drepturilor și libertăților persoanelor fizice. De altfel, prezentarea de către Avocatul Poporului de rapoarte anuale sau la cererea celor două Camere ale Parlamentului este consacrată la nivel constituțional, prin dispozițiile art. 60 din Legea fundamentală.

- dacă acesta 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;

- **poate fi consultat de inițiatorii proiectelor de legi și ordonanțe, care, prin conținutul reglementărilor, privesc drepturile și libertățile cetățenilor**, prevăzute de Constituția României, de pactele și celelalte tratate internaționale privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte;

În plus, activitatea Avocatului Poporului, a adjuncților săi și a salariaților care lucrează sub autoritatea acestora are caracter public.

Toate acestea vizează și protecția drepturilor copilului, asigurată în prezent de Domeniul drepturile copilului, ale familiei, tinerilor, pensionarilor, persoanelor cu handicap. Astfel, partea din Raportul anual sau Rapoartele speciale privind drepturile copilului sunt întocmite de Domeniul drepturile copilului, ale familiei, tinerilor, pensionarilor, persoanelor cu handicap aflat în coordonarea adjunctului Avocatului Poporului.

În acest sens, precizăm că pe site-ul Avocatului Poporului la *Secțiunea Rapoarte anuale* sau *Rapoarte speciale* pot fi obținute mai multe informații privind activitatea desfășurată de Avocatul Poporului prin Domeniul drepturile copilului, ale familiei, tinerilor, pensionarilor, persoanelor cu handicap, coordonată de un adjunct al Avocatului Poporului.

Amintim **că în activitatea desfășurată, Avocatul Poporului a întocmit o serie de rapoarte speciale care au privit exclusiv drepturile copilului sau alte rapoarte care au vizat, alături de alte teme, și protecția drepturilor copilului:**

- *Raportul special privind drepturile copilului (2000);*

- *Raportul special privind nerespectarea unor drepturi ale copiilor și tinerilor handicapați (2002);*

- *Raportul special privind respectarea și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap (2009);*

- *Raportul special privind plata drepturilor salariale ale asistenților personali, prevăzute de Legea nr.448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap (2011);*

- *Raportul special privind necesitatea întocmirii unui raport referitor la încălcarea unor drepturi ale bolnavilor de cancer din România (2012);*

- *Raportul special privind efectele întreruperilor de tratament la persoanele seropozitive HIV/SIDA (2012);*

- *Raportul special privind transportul elevilor din mediul rural (2013);*

- *Raportul special privind protecția persoanelor cu handicap (2013);*

- *Raportul special privind decontarea cheltuielilor de transport din bugetul Ministerului Educației Naționale pentru elevii care nu pot fi școlarizați în localitatea de domiciliu (2013);*

- *Raportul special privind respectarea drepturilor copiilor privați de libertate în România (2014) – în colaborare cu UNICEF;*

- *Raportul special privind problemele identificate în legislația specifică plasamentului în regim de urgență al minorilor în cazul abuzului, neglijării, exploatării și a oricărei forme de violență (2015).*

► Cât privește **argumentele de ordin financiar** (eficiența financiară, dacă Avocatul Copilului preia de la Avocatul Poporului personal și baza materială; economia de resurse umane și de timp prin faptul că își asumă rolul de coordonare în activitățile de monitorizare, promovare și protecție a copilului, rol exercitat de mai multe instituții în prezent).

Referitor la preluarea de la Avocatul Poporului a personalului și a bazei materiale, precizăm că instituția Avocatul Poporului a mai trecut prin această situație, odată cu înființarea Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor, când aceasta a preluat, din structura instituției Avocatul Poporului, un număr de 21 de angajați. Astfel, potrivit art. 19 alin. (2) din Legea nr. 102/2005

privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal, Autoritatea națională de supraveghere preia activitatea de protecție a persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și **personalul aferent acestei activități de la instituția Avocatul Poporului**). Această situație a avut un impact negativ asupra activității instituției Avocatul Poporului, o suplimentare de posturi având loc abia 9 ani mai târziu, în anul 2014, respectiv 2015.

În completarea celor de mai sus, precizăm că **Domeniul privind drepturile copilului, ale familiei, tinerilor, pensionarilor, persoanelor cu handicap, figurează în prezent în statul de funcții și personal al instituției cu un număr de 9 persoane plus adjunctul Avocatul Poporului**. Pe lângă drepturile copilului, cele 9 persoane care își desfășoară activitatea în cadrul domeniului exercită atribuții și în domeniul protecției drepturilor familiei, tinerilor, pensionarilor, persoanelor cu handicap. Ipoteza avută în vedere de legiuitor, de preluare a personalului din cadrul instituției Avocatul Poporului, va determina întreruperea activității corespunzătoare celorlalte subdomenii, familie, tineri, pensionari, persoane cu handicap, astfel încât drepturile persoanelor fizice aparținând acestor categorii vor rămâne *de facto* fără protecția Avocatului Poporului, determinată de lipsa de personal.

Personalul Biroului financiar, salarizare și resurse umane și al Biroului administrativ deservește aproximativ 147 de persoane (personal angajat, demnitari, personalul cabinetului Avocatului Poporului).

În acest context, este de reținut că pentru a asigura funcționarea unei instituții de sine stătătoare, aceasta trebuie să fie înzestrată cu: sediu, bază materială, mașini, personal (de specialitate, financiar, administrativ). Chiar dacă am admite că întreg personalul domeniului ar fi preluat de Avocatul Copilului, apreciem că nu se justifică înființarea unei noi instituții cu un număr nedeterminat de posturi (din proiectul de lege transmis reiese un număr de 51 de posturi, fără birourile teritoriale și centrele zonale, al căror număr nu este precizat -

nici ca număr de posturi și nici ca număr de birouri teritoriale/centre zonale), în condițiile în care în cadrul instituției Avocatul Poporului poate să funcționeze cu succes un domeniu distinct, care să beneficieze de experiența anterioară a instituției, având *rolul de coordonare în activitățile de monitorizare, promovare și protecție a copilului, rol exercitat de mai multe instituții în prezent*, așa cum se susține în expunerea de motive.

În ceea ce privește sintagma „*rol exercitat de mai multe instituții în prezent*”, ne întrebăm care sunt acele instituții? *Nu trebuie confundate instituțiile care fac parte din autoritățile administrației publice, care trebuie să fie monitorizate de Avocatul Poporului, cu „autoritățile de monitorizare”, una singură fiind consacrată prin Constituția României și anume Avocatul Poporului.*

De altfel, se constată o tendință de „*fragmentare*” a Avocatului Poporului – instituție fundamentală reglementată de Constituție, prin desprinderea anumitor competențe în apărarea drepturilor omului și atribuirea lor unor instituții paralele, de rang inferior, subliniind tendința de subminare a rolului constituțional de apărător al drepturilor și libertăților persoanelor fizice. Un exemplu în acest sens îl constituie nou înființatul Consiliul de monitorizare a implementării Convenției, reglementat prin Legea nr. 8/2016 privind înființarea mecanismelor prevăzute de Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități. Oricum, și aceste atribuții pot fi îndeplinite de Avocatul Poporului.

► În ceea ce privește Proiectul de lege privind înființarea Avocatului copilului, trecând peste faptul că unele articole sunt preluate identic din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, se pot reține cu titlu de exemplu următoarele aspecte:

a) art. 1 alin. (3) din Proiectul de lege privind înființarea instituției Avocatul copilului, prevede că „*Instituția Avocatul Copilului este punct Național de contact*

pentru Convenția Internațională a Drepturilor Copilului”, fără însă a preciza în mod concret, care este semnificația acestei desemnări, cu atât mai mult cu cât Convenția nu face trimitere la existența unui asemenea punct de contact sau la un mecanism de verificare și monitorizare a implementării prevederilor Convenției ONU cu privire la drepturile copilului, cum se menționează în expunerea de motive;

b) art. 4 din proiectul de lege menționat face referire la birouri și cabinetul demnitarului; atât Avocatul Copilului cât și adjunctul acestuia au în subordine directă birouri și cabinetul demnitarului, care au în componență 3 respectiv 2 posturi, aspect care derogă de la norma generală, potrivit căreia biroul/cabinetul demnitarului au în componență 5, respectiv 8 posturi;

c) art. 12 cuprinde o reglementare cel puțin discutabilă, având în vedere importanța măsurilor ce pot fi luate de Avocatul Copilului. Astfel, potrivit alin. (2) și (3) „*Avocatul Copilului este obligat să acorde protecție și la cererea copilului, fără acordul părinților sau reprezentanților legali. În vederea garantării drepturilor copilului și interesului superior al acestuia, Avocatul Copilului se va sesiza și în situațiile de risc, chiar în lipsa informării sau acordului părinților sau a reprezentanților legali.*”

Din textul de mai sus, reiese că Avocatul Copilului poate să ia orice măsură în privința unui copil, fără acordul părinților sau a reprezentanților legali. Nici măcar instanța de judecată, garantul respectării drepturilor și libertăților fundamentale într-un stat nu pare să aibă vreun rol în măsurile pe care le poate lua Avocatul Copilului. De asemenea, nu există o procedură clară cu privire la ce se întâmplă cu un copil care ar putea să intre sub protecția Avocatului Copilului, după cum textul de lege nu specifică în ce constă *acordarea protecției la cererea copilului, ori, situațiile de risc, cazuri în care Avocatul Copilului poate acționa fără acordul părinților sau a reprezentanților legali.* Această reglementare este departe de a proteja drepturile copilului, iar lipsa de precizie și claritate a textului poate crea cadrul favorabil exercitării discreționare a acestei atribuții!!

Inițiatorii proiectului de lege nu au sesizat importanța acestei atribuții a Avocatului Copilului, trecând cu o ușurință de neînțeles peste dispozițiile cuprinse în art. 12 alin. (2) și (3), întrucât la următorul alineat reglementează prezentarea raportului de activitate anual, omițând să detalieze riguros în ce condiții Avocatul Copilului poate institui o serie de măsuri fără acordul părinților sau al reprezentanților legali. Credem că stabilirea unor asemenea condiții trebuie reglementată la nivel de lege și nu printr-un act administrativ al conducătorului instituției. În acest sens, avem în vedere faptul că potrivit art. 35 „Regulamentul de funcționare și organizare a instituției, va fi aprobat prin ordin al Avocatului Copilului, în termen de 30 de zile de la numirea lui”.

În concluzie, observăm că printr-un Regulament stabilit de Avocatul Copilului, într-un termen foarte scurt - 30 de zile de la numire - și nicidecum de vreo structură a Parlamentului, cum se întâmplă în cazul Avocatului Poporului, se pot reglementa o serie de norme de importanță capitală pentru copii și nu numai. Și toate acestea, în condițiile în care, în același termen de 30 de zile, Avocatul Copilului mai are și alte atribuții. În acest sens, se poate constata că în termen de 30 de zile de la numirea sa Avocatul Copilului ar trebui să:

- aprobe prin ordin Regulamentul de funcționare și organizare a instituției;
- finalizeze procedura de numire a adjunctului Avocatului Copilului (art. 16 alin. (1) coroborat cu art. 38 alin. (2);
- inițieze procedurile legale de angajare a secretarului general și structurilor din subordine (în condițiile în care procedura de concurs, stabilită de Hotărârea Guvernului nr. 286/2011 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind stabilirea principiilor generale de ocupare a unui post vacant sau temporar vacant corespunzător funcțiilor contractuale și a criteriilor de promovare în grade sau trepte profesionale imediat superioare a personalului contractual din sectorul bugetar plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare durează cel puțin 30 de zile).

Este de neînțeles cum prin același Regulament, Avocatul Copilului trebuie să prevadă: dotările cu autoturisme, mobilier, echipament IT, precum și orice alte

cheltuieli, și să facă funcțională o instituție, într-un termen foarte scurt și toate acestea în condițiile în care nu există sediu, personal, dotări etc.

Din experiența noastră (aici avem în vedere implementarea Domeniului privind prevenirea torturii în locurile de detenție), putem afirma că nu este un lucru tocmai ușor de realizat. Redactarea unui Regulament, după care urmează să se organizeze și să funcționeze o instituție necesită timp, personal pregătit în acest sens, prevederi clare asupra procedurilor ce vor fi urmate etc. Or, acest lucru nu poate fi îndeplinit într-un termen scurt.

d) un alt aspect ce poate fi remarcat, ca o scăpare a inițiatorilor proiectului de lege este cuprinsul art. 34: „*Avocatul Copilului poate înființa birouri teritoriale în vederea realizării atribuțiilor ce îi revin, în funcție de necesitate și de resursele financiare disponibile. Președinții consiliilor județene și primarii vor asigura spațiile necesare pentru funcționarea centrelor zonale și birourilor teritoriale”.*

Deși în cuprinsul primului paragraf, dar și al art. 4 lit. c) din proiectul de lege se face referire expresă la **birouri teritoriale, în paragraful doi apar, rupt de contextul legii și centrele zonale, specifice Domeniului privind prevenirea torturii în locurile de detenție din cadrul instituției Avocatul Poporului**. Dacă nu este doar o scăpare a inițiatorilor proiectului, referirea la centrele zonale pune sub semnul întrebării temeiul legal în baza căruia se înființează aceste centre zonale, din moment ce existența doar a birourilor teritoriale apare ca fiind reglementată prin Regulament.

e) Un ultim aspect care poate isca discuții privind constituționalitatea normelor ce fac obiectul prezentului proiect, este conținutul art. 40 potrivit căruia „*La data intrării în vigoare a prezentei legi, toate atribuțiile care se referă la domeniul drepturilor copilului din Legea nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, încetează, orice alte dispoziții contrare se abrogă*”.

În ceea ce privește **atribuțiile** care, în prezent, potrivit reglementărilor în vigoare sunt în sfera de activitate a instituției Avocatul Poporului, **subliniem faptul că unele dintre ele nu pot fi atribuite unui alt organism, atâta vreme cât acestea sunt în competența exclusivă a instituției Avocatul Poporului.** În acest sens, amintim faptul că instituția Avocatul Poporului, prin Domeniul privind prevenirea torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante în locurile de detenție, **este singura instituție desemnată prin lege organică să îndeplinească atribuțiile specifice de Mecanism național de prevenire a torturii în locurile de detenție. Or, în aceste locuri de detenție sunt cazați și copii. În atare condiții, o asemenea atribuție nu poate reveni decât Avocatului Poporului!**

Mai mult, în prezent, în cadrul Avocatului Poporului funcționează Domeniul privind drepturile copilului, **familiei, tinerilor, pensionarilor, persoanelor cu handicap. Or, intenția inițiatorilor proiectului de lege este de a partaja atribuțiile, aspect ce va determina, așa cum am mai amintit, întreruperea activității corespunzătoare celorlalte subdomenii, familie, tineri, pensionari, persoane cu handicap, astfel încât drepturile persoanelor fizice aparținând acestor categorii vor rămâne de facto fără protecția Avocatului Poporului, determinată de lipsa de personal.**

Un alt aspect ce trebuie subliniat este cel care ține de tehnica legislativă. Dispozițiile art. 40 potrivit căruia „*La data intrării în vigoare a prezentei legi (...), orice alte dispoziții contrare se abrogă*” nu respectă dispozițiile imperative ale art. 65 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, potrivit căroră „*În vederea abrogării, dispozițiile normative vizate trebuie determinate expres, începând cu legile și apoi cu celelalte acte normative, prin menționarea tuturor datelor de identificare a acestora.*”

De principiu, *abrogarea are importante funcții, și anume de a înlătura textele de conflict între actul nou și vechea reglementare, eventualele paralelisme legislative, discrepanțele și necorelările legislative.*

Față de aceste aspecte, **apreciem că într-o bună tehnică legislativă, abrogarea expresă directă este preferabilă celei exprese indirecte, întrucât realizează o delimitare clară între normele juridice care sunt în vigoare și cele care sunt abrogate, prevenindu-se orice neclaritate sau confuzie.** De aceea, este recomandabilă folosirea de către legiuitor a modalității abrogării exprese directe.

► ***Propuneri legislative privind înființarea instituției Avocatului Copilului***

Activitatea instituției Avocatul Poporului se află permanent în atenția legiuitorului. De-a lungul timpului, s-au aflat în dezbatere parlamentară mai multe inițiative legislative privind înființarea Avocatului Copilului fie în cadrul Avocatului Poporului, fie în sensul înființării unei instituții distincte de Avocatul Poporului, **toate aceste propuneri fiind clasate, respinse definitiv**, sau retrimise la comisii.

Cu titlu de exemplu, amintim:

- **Pl-x nr. 627/2007** - propunere legislativă privind **înființarea instituției Avocatului Copilului**. Procedura legislativă a încetat prin *respingere definitivă* de către Senat – 2009;

- **Pl-x nr. 452/2011** - propunere legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, republicată - **înființarea în cadrul instituției Avocatul Poporului a Avocatului Copilului - denumirea adjunctului specializat în drepturile copilului**. Procedura legislativă a încetat prin *respingere definitivă* de către Senat – 2012;

- **Pl-x nr. 209/2013** - propunere legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, **având ca obiect de reglementare „individualizarea” în cadrul instituției Avocatul Poporului a Avocatului Copilului**. Procedura legislativă a încetat prin *respingere definitivă* de către Senat - 2015.

Concluzionând, apreciem că intenția de a înființa o instituție nouă, având aceleași competențe cu ale unei alte instituții recunoscute și consacrate la nivel constituțional, cum este instituția Avocatul Poporului, cu o experiență de 19 ani, cu personal specializat, cu o bază materială corespunzătoare, nu face altceva decât să:

→ submineze prerogativele și funcționarea unei instituții de rang constituțional, ignorând Rezoluția nr. 1959 (2013) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, care invită la abținerea de la înființarea a numeroase instituții de tip Ombudsman în cazul în care acestea nu sunt strict necesare pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale; o proliferare a acestor organisme ar putea confunda înțelegerea de către cetățeni a mijloacelor de atac de care dispun;

→ exercite presiune asupra Statului Român pentru alocarea unor sume considerabile în scopul de a face funcțională o entitate ale cărei competențe se suprapun cu cele ale instituției Avocatul Poporului.

De altfel, cu titlu de exemplu, o astfel de soluție - înființarea unei instituții separate - s-a mai încercat în anii precedenți, când pentru îndeplinirea unei obligații asumate de România, și anume aceea de a înființa, la nivel național, unul sau mai multe organisme de vizitare a locurilor de detenție, pentru prevenirea torturii și a pedepselor ori tratamentelor inumane sau degradante (Mecanismul Național de Prevenire) a existat un proiect de lege de înființare a Consiliului Național pentru Prevenirea și Combaterea Torturii.

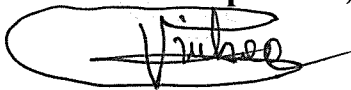
După multă chibzuință, și cu luarea în considerare a mai multor factori (existența unui autorități independente, în speță a Avocatului Poporului, împiedicarea creșterii birocrăției și a cheltuielilor), s-a luat decizia ca acest mecanism să se creeze în cadrul instituției Avocatul Poporului, ca domeniu distinct, care în prezent, funcționează ca **mecanism independent, cu rezultate foarte bune.**

O soluție asemănătoare s-ar impune și în acest caz, cu atât mai mult cu cât, implementarea unui domeniu distinct în cadrul instituției Avocatul Poporului este mai ușoară și mai puțin costisitoare în comparație cu înființarea unei instituții noi.

Pe cale de consecință, având în vedere cele expuse, considerăm că *propunerea legislativă privind înființarea Avocatului Copilului, ca instituție de sine stătătoare, nu este justificată.*

Folosesc acest prilej, pentru a vă asigura, Stimate Domnule Președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,



Victor Ciorbea

București, 18 aprilie 2016