



G U V E R N U L R O M Â N I E I
DEPARTAMENTUL PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL

București, Piața Victoriei nr.1, Telefon: 021 316 36 77, Fax: 021 316 36 52

București, 08.11.2013
Nr. 10432 / DRP

STIMATE DOMNULE SECRETAR GENERAL,

Vă înaintăm, alăturat, în original, **punctul de vedere al Guvernului** referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului*”, inițiată de domnii deputați Ciucă Liviu-Bogdan, Giurescu Dinu, Irimie Vicențiu-Mircea, Raetchi Ovidiu Alexandru – PC (Plx. 370/2013).

Cu stimă,

MINISTRU DELEGAT PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL

MIHAI ALEXANDRU VOICU

DOMNULUI CRISTIAN - ADRIAN PANCIU,
SECRETARUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului*”, inițiată de domnii deputați Ciucă Liviu-Bogdan, Giurescu Dinu, Irimie Vicențiu-Mircea, Raetchi Ovidiu Alexandru – PC (Plx. 370/2013).

I. Principalele reglementări

Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare completarea *Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată*, cu trei noi articole, art. 11¹ - art. 11³, în sensul instituirii *Avocatului Diasporei*, ca adjunct al Avocatului Poporului specializat în problematica drepturilor românilor din afara granițelor țării.

Potrivit inițiativei legislative, se pot organiza birouri ale Avocatului Diasporei în limita bugetului alocat pentru funcționarea instituției în statele în care își au rezidența peste 3000 de cetățeni români, iar ambasadele

României vor asigura, în limita posibilităților, spațiile necesare funcționării acestor birouri.

De asemenea, inițiativa legislativă stabilește o serie de incompatibilități ale Avocatului Diasporei și menționează distinct atribuțiile acestuia.

Din *Expunerea de motive*, rezultă că inițiatorii își motivează demersul legislativ astfel:

- propunerea legislativă vine în sprijinul și apărarea drepturilor românilor de peste hotare care se consideră victime ale unor abuzuri din partea instituțiilor românești;

- Avocatul românilor din afara granițelor țării este o instituție care vine să corecteze erorile și tergiversările administrației publice în rezolvarea cererilor cetățenilor români rezidenți în străinătate;

- instituția nou creată va funcționa ca un mecanism de debirocratizare a procedurilor administrative care afectează în mod negativ cetățenii români care locuiesc în străinătate și de eficientizare a acestora.

II. Observații

1. Instituția Avocatului Poporului este consacrată la nivel constituțional, în cuprinsul art. 58 – 60 din Constituție, adjuncții acestuia fiind denumiți doar generic „*adjuncții Avocatului Poporului*”.

Conducerea instituției, precum și decizia cu privire la modul de soluționare a petițiilor formulate de persoanele fizice lezate prin încălcarea drepturilor sau libertăților acestora de către autoritățile administrației publice sunt atributul Avocatului Poporului.

De asemenea, art. 10 din Legea nr. 35/1997 enumeră domeniile de specializare ale adjuncților Avocatului Poporului:

(1) 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.*

(2) 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.

(3) Adjuncții Avocatului Poporului îndeplinesc, în ordinea stabilită de Avocatul Poporului, atribuțiile acestuia în caz de imposibilitate temporară a exercitării funcției”.

Procedura numirii adjuncților Avocatului Poporului este reglementată în mod unitar la art. 11 alin. (1) din același act normativ, după cum urmează:

„(1) 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”.

De asemenea, modul de exercitare a atribuțiilor de către Avocatul Poporului, de către adjuncții săi, precum și de către personalul de specialitate al instituției – în acest sens, art. 22 și următoarele din Legea nr. 35/1997 – precum și regimul incompatibilităților – art. 32 din aceeași lege – sunt reglementate în mod unitar de lege.

Raportat la dispozițiile constituționale și legale citate, precum și la reglementarea propusă prin propunerea legislativă, prin care se creează funcția de Avocat al Diasporei, inițiativa legislativă poate fi interpretată ca excedând cadrului constituțional, cu atât mai mult cu cât aceasta reglementează doar pentru această funcție un regim al incompatibilităților și atribuții distincte, precum și o autonomie operațională, ce limitează prerogativele de conducere a instituției recunoscute Avocatului Poporului însuși.

Spre exemplu, modul de exercitare a atribuțiilor Avocatului Diasporei, care, conform propunerii legislative, este un adjunct al Avocatului Poporului – se precizează că orice cetățean român rezident în străinătate, vătămat în drepturile, libertățile și interesele sale printr-un act, acțiune, inacțiune sau refuz nejustificat de rezolvare a unor cereri din partea instituțiilor sau altor reprezentanțe ale României cu sediul în străinătate, poate solicita direct și nemijlocit Avocatului românilor din afara granițelor țării intervenția acestuia – constituie o limitare a atribuțiilor Avocatului Poporului însuși, funcție supraordonată celei de adjunct.

De asemenea, este de observat că art. 10 din Legea nr. 35/1997 menționează domeniile în care sunt specializați adjuncții Avocatului Poporului; or, prin propunerea legislativă se creează un regim privilegiat pentru unul dintre adjuncții acestuia, respectiv Avocatul Diasporei și, pe

cale de consecință, discriminări pentru ceilalți adjuncți, enumerați la art. 10 din lege, ceea ce contravine principiului constituțional al egalității în drepturi, prevăzut la art. 16 din Constituția României.

Totodată, mai sunt și alte prevederi ale inițiativei legislative care par să legitimeze concluzia că instituția nou creată beneficiază cel puțin de autonomie operațională față de Avocatul Poporului, ceea ce vine în contradicție cu prevederile constituționale: spre exemplu, la art. 11¹ alin. (3) se are în vedere bugetul alocat pentru funcționarea instituției Avocatului Diasporei, precum și posibilitatea organizării unor birouri ale Avocatului Diasporei – iar nu ale Avocatului Poporului – în limita bugetului alocat pentru funcționarea instituției, în statele în care își au rezidența peste 3000 de cetățeni români.

2. Din punct de vedere terminologic, se observă că inițiativa legislativă este neunitară, folosindu-se alternativ sintagma de Avocat al Diasporei, respectiv de Avocat al românilor din afara granițelor țării, ce par să desemneze aceeași realitate.

3. Necesitatea unui Avocat al Diasporei este doar proclamată de către inițiatori în *Expunerea de motive*, fără a fi, însă, justificată în mod temeinic prin raportare la elemente de fapt cuantificabile, altele decât cele referitoare la numărul ridicat de români rezidenți în străinătate.

În acest context, menționăm că cetățenii români cu domiciliul sau rezidenți în străinătate se pot adresa pentru apărarea drepturilor și intereselor lor legitime Ombudsmanului European. În acest sens, precizăm că la nivelul Uniunii Europene funcționează, încă din anul 1995, Ombudsmanul European ca organism independent și imparțial, care poate trage la răspundere administrația Uniunii Europene.

Totodată, precizăm că în cadrul Ministerului Afacerilor Externe există Departamentul Politici pentru Relația cu Românii de Pretutindeni, care elaborează și aplică politica în domeniul relațiilor cu românii de peste granițe, în conformitate cu obiectivele majore de politică externă ale României și cu Programul de guvernare.

Problematica structurii și competențelor Ombudsmanului constituie o preocupare și pentru instituțiile europene. Astfel, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, a adoptat în data de 4 octombrie, 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”.

4. Din propunerea legislativă rezultă că scopul esențial al acesteia este înființarea unei instituții, respectiv „*Avocatul Diasporei*”, care să urmărească protejarea drepturilor cetățenilor români din străinătate în raporturile pe care aceștia le au cu misiunile diplomatice ale României și cu alte autorități române.

Menționăm că, potrivit dispozițiilor art. 1 alin. (1) din *Legea nr. 35/1997*, instituția Avocatul Poporului are drept scop apărarea drepturilor cetățenilor în raporturile acestora cu autoritățile publice (în această categorie fiind incluse și misiunile diplomatice), iar cetățenii români cu rezidența în străinătate au posibilitatea de a apela la mecanismele stabilite prin acest act normativ.

5. În conformitate cu **art. 11¹ alin. (3)** din propunerea legislativă, „se pot organiza birouri ale Avocatului românilor din afara granițelor țării (...) în statele în care își au rezidența peste 3000 de cetățeni români”.

Față de aceste prevederi remarcăm că, în virtutea *principiului teritorialității*, autoritățile unui stat nu-și pot exercita jurisdicția pe teritoriul altui stat decât cu consimțământul acestuia din urmă. Ca atare, apreciem că înființarea unor astfel de birouri, având competențe de a primi petiții din partea cetățenilor români și de a urmări soluționarea acestora, nu s-ar putea face decât în baza acceptului statelor de reședință.

6. **Articolul 11¹ alin. (4)** prevede faptul că „*ambasadele României vor asigura, în limita posibilităților, spațiile necesare pentru funcționarea birourilor adjuncților Avocatului românilor din afara granițelor țării*”.

Remarcăm că o astfel de prevedere poate fi considerată problematică din perspectiva respectării dreptului diplomatic, în conformitate cu care sediile misiunilor diplomatice pot fi utilizate pentru exercitarea funcțiilor diplomatice, în sfera cărora nu poate fi încadrată activitatea a cărei reglementare se urmărește prin actul normativ.

7. Potrivit **art. 11³ alin. (1)**, „*orice cetățean român rezident în străinătate vătămat în drepturile, libertățile și interesele sale printr-un act, acțiune, inacțiune sau refuz nejustificat de rezolvare a unei cereri din partea instituțiilor sau altor reprezentanțe ale României cu sediul în străinătate, poate solicita intervenția Avocatului românilor din afara granițelor țării*”.

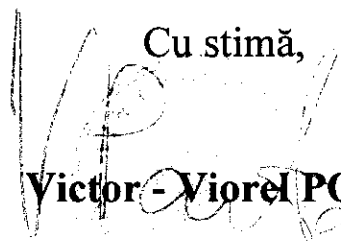
Terminologia utilizată în cadrul acestui articol este imprecisă și ar trebui reanalizată.

8. În conformitate cu **art. 11³ alin. (4) lit. a)**, „*avocatul românilor din afara granițelor țării primește petițiile referitoare la încălcarea drepturilor și libertăților românilor din afara granițelor țării*”.

Această formulare ar trebui circumstanțiată pentru a nu rezulta că se referă și la acte ale unor autorități străine, în raport cu care Avocatul Poporului nu și-ar putea exercita atribuțiile.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative.**

Cu stimă,

Victor - Viorel PONTA

Domnului deputat **Valeriu Ștefan ZGONEA**
Președintele Camerei Deputaților