



DEPARTAMENTUL PENTRU
RELAȚIA CU PARLAMENTUL

F.F. URGENT

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
SECRETAR GENERAL

Nr. 2/6148/28.09.2016

București, 27.09.2016

Nr. 9153/DRP

Dep. legislativ

STIMATE DOMNULE SECRETAR GENERAL,

Vă transmitem, alăturat, în original, **punctul de vedere al Guvernului** referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare și modificarea unor acte normative*, inițiată de domnii deputați PSD Iordache Florin și Neacșu Marian (Plx. 257/2016).

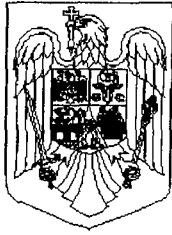
Cu deosebită considerație,

MINISTRU DELEGAT

CIPRIAN BUCUR



**DOMNULUI CRISTIAN - ADRIAN PANCIU,
SECRETARUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR**



GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

NR. 1702 / DPSC
DATA 1209 2016

Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare și modificarea unor acte normative, inițiată de domnii deputați PSD Iordache Florin și Neacșu Marian (Plx. 257/2016).*

I. Principalele reglementări

Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare și a Legii nr. 8/2016 privind înființarea mecanismelor prevăzute de Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, cu modificările și completările ulterioare, vizând, în principal, statutul și atribuțiile Avocatului Poporului, domeniul pentru prevenirea torturii în locurile de detenție, aspecte ale reorganizării activității de contencios constituțional, recursul în interesul legii, contenciosul*

administrativ și juridic, analiza actelor normative, relațiile externe și comunicarea, precum și statutul personalului instituției Avocatul Poporului.

Astfel, se propun următoarele:

- organizarea și funcționarea Mecanismului Național de Prevenire în cadrul instituției Avocatul Poporului ca structură distinctă de celelalte domenii de activitate, cu autonomie funcțională, operațională, financiară și de personal;

- instituirea unor mijloace suplimentare pentru apărarea drepturilor unor categorii vulnerabile;

- recunoașterea calității procesuale active a Avocatului Poporului, în cererile adresate instanței de contencios administrativ și însușite de petiționar;

- remunerarea și acordarea sporurilor pentru personalul Mecanismului Național de Prevenire în condițiile stabilite de legislația incidentă în materie;

- acordarea de sporuri sau alte adaosuri salariale stabilite potrivit legii, pentru personalul instituției Avocatul Poporului;

- aplicarea prevederilor art. 34 din *Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare*, pentru personalul instituției Avocatul Poporului nominalizat în echipele de proiecte finanțate din fonduri comunitare nerambursabile postaderare;

- transformarea unui serviciu în direcție.

II. Propuneri și observații

1. Potrivit *Expunerii de motive*, inițiativa legislativă își propune să reglementeze mijloace suplimentare pentru apărarea drepturilor unor categorii vulnerabile. Potrivit legislației care reglementează sistemul național de asistență socială, activitatea de evaluare, monitorizare și control în domeniul asistenței sociale, inclusiv în ceea ce privește respectarea de către toți furnizorii de servicii sociale publici sau privați, a drepturilor persoanelor beneficiare de servicii sociale, revine inspecției sociale.

Totodată, potrivit prevederilor art. 34 din *Legea nr. 17/2000 privind asistența socială a persoanelor vârstnice, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în situația în care există o sesizare de neexecutare a obligației de întreținere și îngrijire de către noul proprietar al bunurilor obținute ca urmare a actului juridic de înstrăinare, „*Autoritatea tutelară a consiliului local în a cărui rază teritorială domiciliază persoana vârstnică, (...) va propune măsurile necesare de executare legală a dispozițiilor înscrise în actul juridic încheiat și va putea solicita în instanța*

judecătorească rezilierea contractului de întreținere în nume propriu și în interesul persoanei întreținute”.

2. Referitor la **art. 9¹** din propunerea legislativă, observăm că acesta preia modificat conținutul art. 13 din actuala formă a legii, pe care inițiativa legislativă îl abrogă.

În ceea ce privește **art. 9¹ alin. (1) lit. k)**, facem precizarea că atribuția Avocatului Poporului de reprezentare în fața instanței de judecată a persoanei vârstnice și a persoanei cu dizabilități trebuie realizată în condițiile legilor care reglementează această atribuție (Codul civil, legile speciale). În acest context, trebuie reanalizată dispoziția propusă, fiind posibilă ipoteza în care, deși nu are familie, este numit un tutore sau un curator special care să reprezinte interesele acelei persoane, inclusiv în instanță.

Precizăm că persoana vârstnică nu este în mod obligatoriu o persoană vulnerabilă, chiar dacă nu are familie, nu se află în întreținerea unei persoane și nu deține o locuință în proprietate.

În situația în care persoana vârstnică suferă de o boală care îi afectează discernământul necesar pentru a se îngriji de interesele sale, sunt aplicabile prevederile Codului civil referitoare la interdicția judecătorească.

3. Referitor la modificarea **art. 11 alin. (2)**, apreciem că prevederile actuale ale art. 11 și art. 36 din lege sunt suficiente și clare în ceea ce privește asimilarea funcției de adjunct al Avocatului Poporului cu cea de secretar de stat.

4. Semnalăm necesitatea corelării textului propus pentru **art. 15 alin. (5) teza a II-a** din propunerea legislativă, potrivit căruia *„soluționarea petițiilor se realizează într-un termen rezonabil”*, cu regulile consacrate de cadrul normativ ce reglementează soluționarea petițiilor, respectiv art. 8 alin. (1) din *Ordonanța Guvernului nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, cu modificările și completările ulterioare*, care stipulează faptul că *„autoritățile și instituțiile publice sesizate au obligația să comunice petiționarului, în termen de 30 de zile de la data înregistrării petiției, răspunsul, indiferent dacă soluția este favorabilă sau nefavorabilă”*.

5. Referitor la **art. 21**, apreciem că excluderea recomandărilor Avocatului Poporului din sfera actelor supuse controlului judecătorec ar putea ridica probleme de constituționalitate.

Conform art. 21 din Constituție, orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime și nicio

lege nu poate îngrădi exercitarea acestui drept. Astfel, excluderea *de plano* a controlului judecătoresc asupra unor tipuri de acte care, prin natura lor, pot leza drepturile sau interesele unei persoane poate ridica problema *liberului acces la justiție*.

6. Având în vedere modificările aduse legislației din domeniul azilului prin *Legea nr. 331/2015 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul străinilor*, respectiv reglementarea regimului spațiilor închise special amenajate în cadrul centrelor regionale de proceduri și cazare a solicitanților de azil aflate în subordonarea și administrarea Inspectoratului General pentru Imigrări, considerăm necesară completarea **alin. (3) al art. 29²** din *Legea nr. 35/1997*, cu o nouă literă, **lit. h¹**), care să aibă următorul conținut:

„h¹) spațiile închise special amenajate în cadrul centrelor regionale de proceduri și cazare a solicitanților de azil aflate în subordinea și administrarea Inspectoratului General pentru Imigrări”.

7. Referitor la **art. 29³ lit. g)**, nu identificăm scopul eliminării sintagmei *„sub conducerea Avocatului Poporului”*.

8. Referitor la **art. 29⁴ alin. (4)** teza a doua, considerăm necesar înlocuirea sintagmei *„asigură plata cheltuielilor”* cu sintagma *„asigură în condițiile legii, plata cheltuielilor”*.

9. Referitor la **art. 29⁶**, considerăm necesar abrogarea atât a **alin. (1)** cât și a **alin. (2)**.

10. Cu privire la **art. 29⁷ alin. (3)**, în care se propune eliminarea ipotezei desfășurării vizitelor *„pe baza sesizării oricărei persoane sau a luării la cunoștință pe orice cale despre existența unei situații de tortură ori tratamente aplicate cu cruzime, inumane sau degradante în cadrul unui loc de detenție”*, apreciem că rolul preventiv al Mecanismului poate fi îndeplinit și prin efectuarea unor vizite ca urmare a sesizării din partea oricărei persoane privind existența unor situații de tortură ori tratamente inumane ori degradante. Existența acestei sesizări, asupra căreia membrii Mecanismului Național de Prevenire pot aprecia, nu este de natură a exclude caracterul preventiv al vizitelor în locurile de detenție.

11. Referitor la **art. 29⁷ alin. (4) lit. c)**, apreciem că nu este necesară eliminarea vizitelor desfășurate pe baza sesizărilor primite asupra existenței unei situații de tortură ori tratamente cu cruzime, inumane ori degradante.

Rolul preventiv al Mecanismului Național de Prevenire înseamnă, în principal, că acesta nu are atribuții de sancționare și că nu poate reacționa pe baza unor sesizări primite privind existența unor situații de tortură sau tratamente inumane sau degradante. În interpretarea noastră, Mecanismul Național de Prevenire nu este menit să acționeze doar în cazurile în care situații de tortură sau tratamente inumane sau degradante nu există, ci și în cazurile în care ele s-au produs deja, în scopul prevenirii repetării lor.

Prin urmare, nu considerăm că este necesară eliminarea de la lit. c), dintre criteriile de elaborare a planului anual de vizitare, a sesizărilor primite din orice surse asupra existenței unei situații de tortură ori tratamente cu cruzime, inumane ori degradante.

12. La **art. 29⁸**, referitor la prevederea privind excluderea de la procedura de percheziție a membrilor echipelor de vizitare, apreciem că această dispoziție nu poate fi inclusă în actul normativ, având în vedere natura și specificul unora dintre locurile de detenție vizitate (spre exemplu penitenciare), care cer existența unor norme de securitate foarte stricte. De altfel, nu putem identifica justificarea obiectivă a unei astfel de norme.

Prin urmare, apreciem necesară reformularea textului art. 29⁸ alin. (2), astfel:

„(2) Conducerea locurilor de detenție vizitate este obligată să acorde asistență și să se întâlnească cu membrii echipei de vizitare, în vederea realizării scopului vizitei. Membrii echipei de vizitare prezintă dovada împuternicirii de către Avocatul Poporului a efectuării vizitelor, iar după stabilirea identității se va proceda conform prevederilor legale privind accesul persoanelor și al mijloacelor de transport în locurile de deținere”.

Această propunere este motivată de faptul că necesitatea luării unor măsuri de siguranță a fost instituită în *Legea nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, cu modificările și completările ulterioare*. Astfel, la art. 18 alin. (1) din acest act normativ se dispune că toate persoanele și bagajele aflate asupra acestora, precum și mijloacele de transport care au acces în locul de deținere sunt supuse controlului de specialitate și antiterorist.

De asemenea, la art. 17 alin. (2) din *Regulamentul de aplicare a Legii nr. 254/2013 aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 157/2016*, se arată că *accesul persoanelor și al mijloacelor de transport în locurile de deținere*

se face după efectuarea controlului antiterorist și de specialitate, inclusiv asupra personalului locului de deținere. Bagajele și obiectele care nu au legătură, după caz, cu vizita sau cu serviciul se depozitează în condițiile stabilite în regulament.

13. Referitor la **art. 29¹⁹ alin. (2)**, privind întocmirea bugetului anual al Avocatului Poporului, observăm că Adjunctul Avocatului Poporului care coordonează Mecanismul Național de Prevenire are atribuția atât de a propune, cât și de a elabora și aviza bugetul anual al Mecanismului, or aceste 3 activități, prin natura lor, nu sunt menite a fi întocmite de către o aceeași persoană (elaborarea și avizarea unui act, de exemplu).

14. Cu privire la **art. 29¹⁹ alin. (3)** și **art. 33³ alin. (3)**, referitor la propunerile privind remunerarea și acordarea sporurilor cuvenite membrilor echipelor de vizită din cadrul Mecanismului Național de Prevenire, „*în condițiile stabilite de legislația incidentă*”, respectiv acordarea de sporuri sau alte adaosuri salariale stabilite potrivit legii, pentru personalul instituției Avocatul Poporului, precizăm că, începând cu anul 2011, salarizarea personalului din sectorul bugetar este reglementată prin *Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare*, și prin legile anuale de salarizare elaborate în baza prevederilor acestei legi.

Potrivit art. 1 alin. (2) din legea sus-menționată, de la data intrării în vigoare a acesteia, drepturile salariale ale personalului bugetar sunt și rămân în mod exclusiv cele prevăzute în Legea-cadru nr. 284/2010. Ca urmare, personalul instituției Avocatul Poporului poate beneficia numai de drepturile salariale prevăzute de această lege.

Totodată, propunerea legislativă vizează ca întreg personalul instituției Avocatul Poporului să beneficieze de toate drepturile și obligațiile funcționarilor publici parlamentari, inclusiv de pensie de serviciu conform *Legii nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

Precizăm că actele normative care reglementează pensiile de serviciu conțin prevederi diferite, în raport de specificul categoriei socio-profesionale, însă pensiile de serviciu se caracterizează printr-o serie de elemente comune, astfel:

- pensia de serviciu are regimul juridic al pensiei pentru limită de vârstă;
- pensia de serviciu se acordă la vârste de pensionare mai mici decât vârsta standard de pensionare prevăzută în sistemul public de pensii;

- quantumul pensiei de serviciu reprezintă 80% din venitul brut realizat/media veniturilor brute realizate în ultimele 12 luni/ultima lună de activitate, rezultând astfel o pensie mai mare decât ultimul venit net realizat în activitate;

- pensia de serviciu se actualizează în raport de majorările salariale acordate personalului aflat în activitate;

- până la împlinirea vârstei standard de pensionare pensiile de serviciu se suportă integral din bugetul de stat. După împlinirea vârstei standard de pensionare din sistemul public de pensii, doar partea din pensia de serviciu care depășește nivelul pensiei din sistemul public de pensii se suportă din bugetul de stat.

Acordarea pensiei de serviciu categoriei de persoane prevăzute în propunerea legislativă are în vedere stabilirea unor criterii mai avantajoase, în favoarea acesteia, diferite de cele reglementate în sistemul public de pensii, încălcându-se astfel principiile egalității de tratament, contributivității și nediscriminării.

Este important de precizat că aceste măsuri vor conduce la o adâncire a nemulțumirilor pensionarilor sistemului public de pensii, întrucât diferența dintre pensia de serviciu și pensia medie din sistemul public este semnificativă.

Precizăm că începând cu 01.01.2011, sistemul de pensii publice în România este reglementat de *Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare*, asigurându-se astfel tuturor participanților la sistemul public de pensii, contribuabili și beneficiari, un tratament nediscriminatoriu, între persoanele aflate în aceeași situație juridică, în ceea ce privește drepturile și obligațiile prevăzute de lege.

Acordarea unor pensii în cantumuri avantajoase întemeiat pe un mod de calcul stabilit în exclusivitate pentru unele categorii socio-profesionale, în afara unor condiții specifice regimului de pensionare reglementat de sistemul pensiilor ocupaționale, este contrar prevederilor *Ordonanței Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit căreia orice diferență de tratament semnifică discriminare în raport cu persoanele aflate în situații analoage sau comparabile.

Precizăm, totodată că reforma sistemului public de pensii, introdusă prin *Legea nr. 263/2010* are ca obiectiv principal sustenabilitatea sistemului public de pensii pe termen mediu și lung, având în vedere principiul de bază al sistemului, respectiv principiul contributivității, potrivit căruia, fondurile de asigurări sociale se constituie pe baza contribuțiilor datorate de persoanele fizice și juridice participante la sistemul public de pensii, drepturile de

asigurări sociale cuvenindu-se în temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite.

Mai mult, potențialii beneficiari ai propunerii legislative sunt asigurați ai sistemului public de pensii, urmând a beneficia de prestații de asigurări sociale în condițiile Legii nr. 263/2010.

În acest sens, obiectivele noastre în fundamentarea strategiei fiscal bugetare le reprezintă asigurarea sustenabilității sistemului public de pensii pe termen mediu și lung, aplicarea prevederilor art. 102 din Legea nr. 263/2010, potrivit căruia valoarea punctului de pensie se majorează anual cu 100% din rata medie anuală a inflației, la care se adaugă 50% din creșterea reală a câștigului salarial mediu brut realizat, precum și aplicarea prevederilor art. 170 din același act normativ, potrivit căruia, pentru persoanele înscrise la pensie începând cu data de 1 ianuarie 2011, la punctajul mediu anual se aplică un indice de corecție calculat ca raport între 43,3% din câștigul salarial mediu brut realizat și valoarea unui punct de pensie în vigoare la data înscrierii la pensie, actualizată cu rata medie anuală a inflației pe anul 2011.

Având în vedere cele menționate, precum și faptul că nu pot fi inițiate astfel de reglementări privind acordarea unor pensii de serviciu fără a fi indicate sursele de finanțare necesare susținerii acestora, nu suntem de acord cu instituirea pensiei de serviciu pentru personalul instituției Avocatul Poporului.

15. Semnalăm necesitatea reanalizării propunerii de abrogare a dispozițiilor **alin. (2) al art. 32¹**, deoarece implementarea unei soluții de natura celei în discuție ar permite personalului cu funcții de conducere și de execuție de specialitate să îndeplinească orice altă funcție publică sau privată, nu numai participarea acestora la proiectele/programe cu finanțare nerambursabilă, așa cum se argumentează în *Expunerea de motive*.

16. La **art. 32¹** nu reiese care sunt „*imunitățile necesare*” pentru exercitarea independentă a atribuțiilor membrilor Mecanismului Național de Prevenire.

¹ ART. 32

(1) În timpul exercitării funcției, Avocatul Poporului și adjuncții acestuia nu pot fi membri ai unui partid politic și nu pot îndeplini nicio altă funcție publică sau privată, cu excepția activităților și funcțiilor didactice din învățământul superior.

(2) Incompatibilitățile prevăzute la alin. (1) se aplică și personalului cu funcții de conducere și de execuție de specialitate.

17. Referitor la **art. 33¹ alin. (2)**, considerăm necesară completarea după sintagma „*activitatea temporară*” cu sintagma „*altele decât cele prevăzute la alin. (1)*”.

18. Referitor la **art. 33¹ alin. (4)** prin care se propune înființarea cabinetului Avocatului Poporului „*în baza prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 32/1998 privind organizarea cabinetului demnitarului din administrația publică centrală, cu modificările și completările ulterioare*”, precizăm că, potrivit art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 32/1998, prin demnitar din administrația publică centrală se înțelege: primul-ministru, viceprim-ministrul, ministrul de stat, ministrul, ministrul delegat, secretarul general al Guvernului, șeful Cancelariei Primului-Ministru, secretarul general adjunct al Guvernului, consilierul de stat, secretarul de stat și asimilatul acestuia din cadrul Secretariatului General al Guvernului, Cancelariei Primului-Ministru, Departamentului pentru Relația cu Parlamentul și din cadrul ministerelor, precum și conducătorul organelor de specialitate ale administrației publice centrale, cu rang de secretar de stat.

De asemenea, conform art. 2 alin. (1) din *Ordonanța Guvernului nr. 32/1998*, cabinetul demnitarului se poate organiza în cadrul aparatului de lucru al Guvernului, în aparatul ministerelor, precum și în aparatul organelor de specialitate ale administrației publice centrale.

Potrivit alin. (1) al art. 2 din Legea nr. 35/1997, instituția Avocatul Poporului este autoritate publică autonomă și independentă față de orice altă autoritate publică.

Având în vedere prevederile legale menționate, considerăm că la nivelul instituției Avocatul Poporului nu poate fi constituit cabinetul demnitarului, în baza prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 32/1998.

19. Referitor la **art. 33⁴** din inițiativa legislativă, precizăm faptul că acesta este incorect amplasat în cadrul secțiunii „*statutul personalului*”, deși există și o secțiune „*structura organizatorică*”.

20. În ceea ce privește modificarea propusă pentru **art.36 alin. (6)** din lege, referitoare la asigurarea pazei, în mod gratuit, de către Jandarmeria Română, și a birourilor teritoriale și a centrelor zonale ale instituției Avocatul Poporului, precizăm că aceasta nu poate fi susținută, având în vedere că Jandarmeria Română nu dispune de efective pentru asigurarea pazei și protecției unor noi obiective.

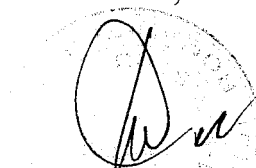
21. Precizăm că promovarea măsurilor preconizate poate conduce la majorarea numărului de posturi din sistemul bugetar, a cheltuielilor de personal ale acestei instituții și, implicit, la suplimentarea cheltuielilor de personal și a cheltuielilor totale ale bugetului de stat, care nu sunt cuantificate în *Expunerea de motive* și pentru care trebuie identificate sursele de acoperire.

În acest sens, menționăm că, în conformitate cu prevederile *Legii nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată*, în situația inițierii unor măsuri care conduc la majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația întocmirii fișei financiare, în care să fie prezentat atât impactul determinat de aplicarea acestor măsuri asupra veniturilor și cheltuielilor bugetare, cât și măsurile propuse în vederea compensării majorării cheltuielilor bugetare, astfel încât să nu fie afectat deficitul bugetar.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul susține adoptarea acestei propuneri legislative, sub rezerva însușirii propunerilor și observațiilor de la pct. II.**

Cu stimă,



Dacian Julien CIOLOȘ

Domnului deputat **Florin IORDACHE**

Președintele interimar al Camerei Deputaților