

1961 15-10-2010



GVERNUL 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 privind organizarea și funcționarea Institutului Român pentru Drepturile Omului*, inițiată de domnul deputat aparținând Minorităților Naționale Iusein Ibram împreună cu un grup de parlamentari PSD, PNL, Minorități Naționale (**Plx. 415/2018**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă vizează instituirea unui nou cadru de reglementare privind organizarea și funcționarea Institutului Român pentru Drepturile Omului, instituție de interes național, cu personalitate juridică, organism independent în domeniul drepturilor omului.

Totodată, se propune abrogarea dispozițiilor *Legii nr. 9/1991 privind înființarea Institutului Român pentru Drepturile Omului*.

Potrivit *Expunerii de motive*, demersul legislativ este justificat de necesitatea punerii în acord a cadrului legislativ existent cu recomandările organizațiilor internaționale.

II. Observații

1. Referitor la dispoziția de abrogare în întregime a *Legii nr. 9/1991 privind înființarea Institutului Român pentru Drepturile Omului*, semnalăm că norma juridică de înființare a unei persoane juridice, respectiv art. 1 din *Legea nr. 9/1991*, trebuie să fie menținută în fondul activ al legislației, întrucât această dispoziție este cea care conferă legitimitate în privința existenței persoanei juridice ca subiect de drept de sine stătător, asigurând totodată și continuitatea raporturilor juridice al căror subiect este Institutul.

Dacă însă intenția de reglementare vizează totuși abrogarea în întregime a *Legii nr. 9/1991*, este necesar a se modifica art. 1 al propunerii legislative, în sensul introducerii dispoziției de „reorganizare” a persoanei juridice, în unul din modurile prevăzute de art. 233 din *Codul civil*, cel mai recomandabil fiind reorganizarea prin transformare, respectiv încetarea existenței unei persoane juridice concomitent cu înființarea în locul ei a altei persoane juridice. În această situație trebuie avută în vedere și completarea cu norme suplimentare privind transferul patrimoniului și al personalului de la o persoană juridică la alta.

Astfel, este necesar ca în funcție de intenția de reglementare (menținerea existenței aceleiași persoane juridice sau transformarea persoanei juridice) **art. 1**, respectiv **art. 15** din inițiativa legislativă să fie reformulate corespunzător.

2. Precizăm că potrivit **art. 1 alin. (1) și (2)** din inițiativa legislativă, Institutul este calificat ca „*instituție de interes național, cu personalitate juridică*”, respectiv „*organism independent*”, dar nu rezultă cu claritate natura juridică a acestei persoane juridice și, în consecință, nici regimul juridic aplicabil organizării și funcționării sale.

În lipsa acestor clarificări, se poate aprecia că norma juridică referitoare la calificarea Institutului nu răspunde exigențelor de claritate și previzibilitate, fiind susceptibilă să genereze dificultăți în aplicare și să creeze premisele unor vulnerabilități în raport cu prevederile art. 1 alin. (5) din *Constituția României, republicată*.

Menționăm în acest sens faptul că, deși din ansamblul instrumentului de motivare și prezentare rezultă că Institutul va avea regimul juridic al unei autorități administrative autonome, acest aspect nu rezultă cu certitudine din cuprinsul actului normativ propus, fiind necesară clarificarea intenției de reglementare în sensul determinării naturii juridice

și a regimului juridic aplicabil Institutului Român pentru Drepturile Omului.

3. Reglementarea surselor de finanțare, atât prin dispozițiile **art. 1 alin. (4)**, cât și prin cele ale **art. 13 alin. (1)**, nu corespunde prevederilor art. 16 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, care interzic „*instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ (...)*”, motiv pentru care este necesară eliminarea uneia dintre aceste reglementări.

Semnalăm că, potrivit art. 20 alin. (3) din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, „*Conducătorii instituțiilor publice cu personalitate juridică din subordinea/coordonarea ordonatorilor principali de credite sunt ordonatori secundari sau terțiari de credite, după caz*”.

În acest context, semnalăm că este necesară eliminarea contradicției existente între dispozițiile art. 1 alin. (4) - potrivit cărora Institutul este ordonator terțiar de credite - și cele ale art. 6 alin. (5) care atribuie această calitate directorului Institutului.

De asemenea, precizăm că, potrivit prevederilor constituționale, Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat, și prin Hotărârea Biroului permanent al Camerei Deputaților, anual, este aprobată repartizarea cheltuielilor pentru funcționarea Institutului Român pentru Drepturile Omului.

În acest context, menționăm că este necesară reformularea art. 1 alin. (4) din inițiativa legislativă, astfel:

„*Cheltuielile de funcționare ale Institutului se asigură de la bugetul de stat, prin bugetul Camerei Deputaților*”.

În mod corespunzător, este necesară eliminarea art. 13 alin. (1) din inițiativa legislativă.

4. Menționăm că este necesară reformularea **art. 2 alin. (2)** din inițiativa legislativă, astfel încât să rezulte cu claritate că obiectivele Institutului constau în apărarea sau promovarea sau protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, respectiv îndeplinirea obligațiilor legate de dimensiunea umană în cadrul OSCE, deoarece Institutul nu poate avea ca obiective „*drepturile*”, ci acțiunile de apărare, promovare, protecție, etc.

5. Semnalăm că în rapoartele organismelor internaționale (unele dintre ele menționate chiar în *Expunerea de motive* a inițiativei legislative) este menționată necesitatea conformării Institutului Român pentru Drepturile Omului cu Principiile de la Paris.

De asemenea, mai este semnalată și suprapunerea de competențe între diferite organisme naționale cu atribuții în domeniul drepturilor omului, precum instituția Avocatului Poporului, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării sau Consiliul de Monitorizare a Implementării Convenției privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități.

Menționăm, în acest sens, recomandările primite de România pe această temă în cadrul ultimelor două cicluri de monitorizare în cadrul Mecanismului de Evaluare Periodică Universal (UPR).

În acest context, prin includerea în cadrul mandatului IRDO a atribuției de raportare și monitorizare a situației drepturilor omului din România (**art. 3 lit. a** din inițiativa legislativă), fără consultarea instituțiilor cu atribuții similare, va exista o suprapunere de competențe atât cu instituția Avocatului Poporului, cât și cu Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării sau Consiliul de Monitorizare a Implementării Convenției privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități în domeniile în care acestea au fost abilitate prin lege cu atribuții de monitorizare și evaluare.

6. Referitor la sintagma „*Serviciile IRDO sunt deschise tuturor utilizatorilor*” din cuprinsul **art. 4 alin. (1)**, apreciem că aceasta este neclară și imprecisă, fiind necesară definirea termenului utilizatori, în conformitate cu prevederile art. 25 din *Legea nr. 24/2000* sau înlocuirea termenului cu unul adecvat (de ex. cetățeni).

7. Referitor la componența structurilor de conducere ale IRDO, apreciem că este necesară analizarea cu atenție a recomandării relevante din Raportul 201 al Sub-comitetului de acreditare, raportate la dispozițiile corespunzătoare din Principiile de la Paris.

8. Considerăm necesară corelarea **art. 5 alin. (5)** și **art. 6 alin. (2)** - care se referă la validarea concursului pentru ocuparea funcției de director - cu dispozițiile **art. 9 alin. (4)** potrivit cărora funcțiile de conducere și cele de execuție se ocupă prin concurs sau examen.

Referitor la cuprinsul alin. (5) al art. 5 din inițiativa legislativă, apreciem necesară reformularea textului pentru a asigura întrunirea legală a consiliului general pentru alegerea directorului și eliminarea unui

potențial conflict de interese în privința Directorului IRDO, care ar urma să valideze rezultatul concursului pentru ocuparea funcției de director al Institutului.

De asemenea, este necesară clarificarea statutului personalului IRDO, deoarece dispozițiile **art. 9** sunt contradictorii. Astfel, pe de o parte, personalul IRDO încheie contracte de muncă, pe de altă parte, este salarizat potrivit legislației aplicabile funcționarilor publici parlamentari și i se impun interdicții și incompatibilități, specifice categoriei funcționarilor publici, respectiv de a nu fi membri în partide politice și de a nu îndeplini alte funcții publice și private, cu excepția celor didactice din învățământul superior.

Prin urmare, este imperios necesar a se stabili expres cărei categorii de personal aparține personalul Institutului, nefiind posibilă extinderea regimului juridic al categoriei funcționarilor publici la categoria personalului contractual.

Spre exemplu, salariul este un element esențial al contractului de muncă, urmând a fi stabilit de cele două părți contractante. De asemenea, regimul interdicțiilor și incompatibilităților este aplicabil diferitelor categorii profesionale, precum funcționari publici, magistrați, polițiști, etc, în considerarea faptului că aceștia exercită prerogative de putere publică ce ar putea fi afectate prin deținerea altor funcții publice sau private, ori prin apartenența la un partid politic.

Or, personalului IRDO, calificat ca personal contractual, nu îi pot fi impuse interdicții și incompatibilități, deoarece nu exercită atribuții care să presupună prerogative de putere publică. Urmare operațiunii de clarificare a statutului personalului IRDO, este necesară reformularea altor soluții normative care sunt în strânsă legătură juridică cu statutul personalului Institutului. Astfel, răspunderea disciplinară, ca formă a răspunderii juridice, este guvernată de principiul legalității, iar răspunderea juridică nu poate opera decât în condițiile sau în cazurile prevăzute de lege, în forma și limitele stabilite de aceasta, conform unei anumite proceduri desfășurate de organe special investite în acest sens.

În acest context, precizăm că, începând cu data de 1 iulie 2017, salarizarea personalului bugetar se face în conformitate cu prevederile *Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare*.

Potrivit art. 1 alin. (3) din Legea-cadru nr. 153/2017 „(...) drepturile salariale ale personalului prevăzut la alin. (1) sunt și rămân, în mod exclusiv, cele prevăzute în prezenta lege”.

Având în vedere că personalul IRDO își desfășoară activitatea în baza unui contract individual de muncă, apreciem că salarizarea acestuia trebuie să se facă în conformitate cu prevederile din *Legea-cadru nr. 153/2017* aplicabile personalului contractual din cadrul aparatului de lucru al Parlamentului.

Referitor la salarizarea personalului bugetar nominalizat în echipele de proiecte finanțate din fonduri externe, aceasta este reglementată de art. 16 alin. (1) din cadrul *Legii-cadru nr. 153/2017* și, ca atare, considerăm că nu este necesară o precizare distinctă referitoare la salarizarea acestei categorii de personal din cadrul IRDO.

9. Totodată, semnalăm că numărul maxim de posturi este stabilit la art. 9 alin. (2), astfel încât este necesară eliminarea prevederilor referitoare la aprobarea de către directorul Institutului a numărului de personal de la **art. 6 alin. (5) lit. g** și **art. 8 alin. (2)**.

10. Răspunderea disciplinară a personalului contractual este reglementată de art. 247 și următoarele din *Legea nr. 53/2003 - Codul Muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, astfel că dispoziția de la **art. 9 alin. (9)** din cuprinsul inițiativei legislative potrivit căreia „*răspunderea disciplinară se stabilește prin ROF-ul Institutului*” apare ca neconstituțională în raport de art. 1 alin. (5) din *Constituție*, potrivit căruia „*(...) respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie*” și în raport de art. 16 alin. (1) și (2) din *Constituție*.

11. Întrucât soluția legislativă propusă la **art. 15** vizează abrogarea integrală *Legii nr. 9/1991*, apreciem că aceasta este de natură a afecta eventuale raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări și, prin urmare, este necesară și introducerea unor norme tranzitorii cu privire la respectivele raporturi sau situații juridice, în conformitate cu prevederile art. 26 din *Legea nr. 24/2000*. Precizăm, în acest context, faptul că dispozițiile **art. 14** din cuprinsul inițiativei legislative prevăd doar continuarea mandatului de către organele actuale de conducere ale Institutului, aspect ce nu este însă de natură a reglementa situația raporturilor sau situațiilor juridice născute sub vechea reglementare (ce pot privi, spre ex., obligațiile contractuale asumate).

De asemenea, în măsura în care inițiativa legislativă are implicații asupra bugetului de stat, sunt aplicabile dispozițiile art. 15 din *Legea*

nr. 500/2002, respectiv prezentarea fișei financiare însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată. În aceste condiții este necesară indicarea sursei de finanțare în vederea implementării soluțiilor legislative propuse prin proiectul de act normativ, în conformitate cu prevederile art. 138 alin.(5) din Constituție, potrivit căruia: „Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere obiectul de reglementare, Parlamentul va decide asupra oportunității adoptării acestei inițiative legislative.

Cu stimă,


Viorica DĂNCILĂ
PRIM-MINISTRU



Domnului deputat Nicolae-Liviu DRAGNEA
Președintele Camerei Deputaților