



GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

Biroul permanent al Senatului
Bp 75 23.04.2012

678
12042012

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 înființarea Institutului de Studii Diplomatice „Grigore Gafencu”*, inițiată de 28 parlamentari – Grupurile parlamentare PD-L, Progresist (Bp. 75/2012).

I. Principalele reglementări

Această propunere legislativă are ca obiect de reglementare înființarea Institutului de Studii Diplomatice „Grigore Gafencu”, ca instituție publică cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Afacerilor Externe, prin preluarea activelor și pasivelor patrimoniale ale Institutului Diplomatic Român (IDR) și ale Institutului „Euxodiu Hurmuzachi” pentru Români de Pretutindenii (IEH).

În acest sens, inițiativa legislativă propune, în principal, următoarele:

- disponibilizarea personalului Institutului Diplomatic Român (IDR) și cel al Institutului „Euxodiu Hurmuzachi” pentru Români de Pretutindenii (IEH),

precum și stabilirea posturilor și a concursului de ocupare a posturilor din cadrul noului institut;

- stabilirea obiectului de activitate al institutului, precum și a atribuțiilor acestuia;

- stabilirea organelor de conducere, care vor fi președintele, Consiliul științific și Colegiul director; președintele noului institut va fi numit de Parlament (în prezent, președintele IDR este, de drept, ministrul afacerilor externe), în timp ce membrii Colegiului director vor fi desemnați de ministrul afacerilor externe;

- finanțarea institutului, care urmează a se realiza prin venituri proprii și subvenții acordate de la bugetul de stat;

- abrogarea *Hotărârii Guvernului nr. 880/2005 privind organizarea și funcționarea Institutului Diplomatic Român, cu modificările și completările ulterioare*, a *Hotărârii Guvernului nr. 162/1998 privind înființarea Centrului "Eudoxiu Hurmuzachi" pentru Românii de Pretutindeni*, a art. 12 și art. 13 din *Legea nr. 299/2007 privind sprijinul acordat românilor de pretutindeni, republicată, cu modificările ulterioare*, precum și a oricăror alte dispoziții contrare.

II. Observații și propuneri

A. Observații generale

Referitor la competența de legiferare pentru înființarea Institutului de Studii Diplomatice "*Grigore Gafencu*", ca instituție publică cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Afacerilor Externe, (art. 1 alin. (1) și (2) din propunerea legislativă) semnalăm următoarele:

Prin *Decizia nr. 16/2007*, pronunțată cu ocazia controlului a priori de constituționalitate a *Legii privind înființarea Autorității Naționale pentru Turism*, în subordinea Guvernului, lege provenită tot dintr-o inițiativă legislativă parlamentară, Curtea Constituțională a constatat că acea lege este neconstituțională.

Cu acel prilej, Curtea a reținut, în mod judicios, următoarele:

„În cadrul administrației publice centrale de specialitate, alături de ministere, se pot înființa și alte organe de specialitate care funcționează în subordinea Guvernului. Dacă art. 116 din Constituție consacră principiile de organizare a autorităților administrației publice centrale de specialitate, regulile după care ele se constituie sunt stabilite de prevederile constituționale ale art. 117. Astfel, alin. (1) și (3) ale art. 117, prevăzând că ministerele se

înființează, se organizează și funcționează potrivit legii și că autoritățile administrative autonome se pot înființa prin lege organică, consacră principiul potrivit căruia acest domeniu este de competența exclusivă a Parlamentului. În ceea ce privește înființarea altor organe de specialitate decât ministerele și autoritățile autonome, dar ca autorități guvernamentale, art. 117 alin. (2) din Constituție stabilește dreptul Guvernului de a le înființa, dar numai în cazul în care acest drept îi este recunoscut prin lege și cu avizul Curții de Conturi. În sensul acestor dispoziții constituționale, art. 11 lit. o) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor prevede că: "În realizarea funcțiilor sale Guvernul îndeplinește următoarele atribuții principale: [...] o) înființează, cu avizul Curții de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa".

Astfel, statuând că „normele cuprinse în alin. (2) și (3) ale art. 117 din Constituție, referitoare la competența Parlamentului și a Guvernului, care sunt de strictă interpretare constituțională, fac o distincție fără echivoc cu privire la modalitățile de înființare a celor două categorii de autorități menționate” și că „Autoritatea Națională pentru Turism este una dintre autoritățile a cărei înființare intră, potrivit art. 117 alin. (2) din Constituție, în competența exclusivă a Guvernului”, Curtea a constatat că Legea privind înființarea Autorității Naționale pentru Turism, în subordinea Guvernului României, este neconstituțională.

În consecință, luând în considerare *Decizia Curții Constituționale nr. 16/2007* și având în vedere că prezenta propunere legislativă parlamentară, prin conținutul său, aduce modificări asupra cadrului legal instituit prin acte normative adoptate de Guvern, apreciem că înființarea Institutului de Studii Diplomatice "Grigore Gafencu" în subordinea Ministerului Afacerilor Externe poate fi făcută doar printr-un act normativ inițiat de Guvern, iar nu printr-o inițiativă legislativă parlamentară.

2. Din punct de vedere al constituționalității soluției propuse, semnalăm că este incidentă jurisprudența Curții Constituționale (de exemplu, *Decizia nr. 600/2005*, *Decizia nr. 970/2007*) din care rezultă că „și în absența unei prevederi prohibitive exprese, este de principiu că legea are, de regulă, caracter normativ, natura primară a reglementărilor pe care le conține fiind dificil de conciliat cu aplicarea acestora la un caz sau la cazuri individuale”, că „este dreptul legiuitorului de a reglementa anumite domenii particulare într-un mod diferit de cel utilizat în cadrul reglementării cu caracter general sau, altfel spus, de a deroga de la dreptul comun, procedeu la care, de altfel s-a mai apelat în materie”, precum și că, în ipoteza în care „reglementarea specială, diferită de cea constitutivă de drept comun, are caracter individual, (...), ea

încetează de a mai avea legitimitate, dobândind caracter discriminatoriu și prin aceasta neconstituțional”.

3. Deși din *Expunerea de motive* reiese că ea vine în sprijinul funcționării mai eficiente a Ministerului Afacerilor Externe, inițiatorii propunerii legislative nu au consultat ministerul cu privire la problemele întâmpinate în activitatea celor două instituții subordonate a căror reorganizare se dorește.

Până în prezent, organizarea și funcționarea IDR, sau a instituțiilor care l-au precedat, a fost stabilită prin acte normative inferioare legii, legiuitorul apreciind că o astfel de reglementare de detaliu nu se circumscrie domeniilor de reglementare ale legii.

B. Observații punctuale

1. În ceea ce privește cele două instituții a căror comasare se dorește, subliniem că acestea au scopuri diferite, iar domeniile lor de formare profesională sunt distincte. Astfel, în timp ce IDR are un rol important în activitatea Ministerului Afacerilor Externe prin expertiza profesională pe care o oferă, inclusiv în domeniul formării diplomaților români, IEH este strâns legat de activitatea Departamentului pentru Românii de Pretutindeni, iar rolul său este exclusiv în domeniul sprijinirii comunităților românești din străinătate.

În aceste condiții, separarea funcțională dintre cele două instituții este firească și nu trebuie modificată.

De asemenea, precizăm că potrivit dispozițiilor art. II din *Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 10/2008 pentru modificarea și completarea Legii nr. 299/2007 privind sprijinul acordat românilor de pretutindeni*, structura organizatorică, statutul de funcții, precum și regulamentul de funcționare ale IEH se reglementează prin hotărâre a Guvernului.

2. Prevederile **art. 1 alin. (5)** al propunerii legislative consacră intervenția legiuitorului într-un act de drept privat aflat în executare, atribut pe care Parlamentul României trebuie să îl exercite numai în situații de importanță națională. În cazul în care Ministerul Afacerilor Externe ar rezilia acest contract înainte de intrarea în vigoare a legii, această prevedere ar rămâne fără efect.

Prevederile **alin. (7)** ale aceluiași articol reproduc o prevedere care se regăsește în actualul act normativ de reglementare a organizării și funcționării IDR (*Hotărârea Guvernului nr. 880/2005*), și care a fost anulată de instanțele de judecată române. Instanța a constatat că o astfel de prevedere încalcă drepturile angajaților.

De asemenea, în ceea ce privește propunerea de disponibilizare a personalului, inclusiv a personalului care asigură conducerea (director general

și directori) a celor două institute care se reorganizează, semnalăm că nu se prevăd, în mod expres, și măsuri de protecție socială pentru persoanele disponibilizate. Așa fiind, pentru a se asigura respectarea principiului fundamental referitor la „*dreptul la muncă*”, ar fi fost necesar ca propunerea legislativă să fi cuprins și dispoziții tranzitorii care să vizeze aspectele prezentate mai sus, și anume că încetarea raporturilor de muncă ale personalului celor două institute reorganizate, disponibilizat potrivit prevederilor prezentei legi se face cu respectarea procedurilor legale aplicabile categoriei de personal din care face parte și a prevederilor legale privind protecția socială, pe baza criteriilor stabilite între conducerea celor două institute și reprezentanții salariaților sau, după caz, ai sindicatului acestora, într-un termen rezonabil (de exemplu, în termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi).

3. Prevederile celei de-a doua teze a **art. 2 alin. (1) lit. a)** contravin prevederilor *Legii nr. 269/2003*, care reglementează deja funcționarea celor două comisii în cadrul Ministerului Afacerilor Externe.

Prevederile **art. 2 alin. (1) lit. e)** produc o disfuncționalitate în funcționarea Ministerului Afacerilor Externe, în condițiile în care mare parte a fondului de carte aflat în patrimoniul ministerului este în folosința curentă a personalului diplomatic. În pregătirea pozițiilor României, aceste cărți sunt utilizate în mod curent pentru a identifica precedente, a prezenta situații practice și a identifica argumente corespunzătoare.

Prevederile **art. 2 alin. (1) lit. g)** se regăsesc și în prevederile art. 14 alin. (3) din *Legea nr. 299/2007*, potrivit căruia „*Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului, Departamentul pentru Românii de Pretutindeni și Ministerul Afacerilor Externe organizează preselecția pentru românii de pretutindeni care doresc să beneficieze de burse oferite de statul român*”.

În ceea ce privește prevederile **art. 2 alin. (3)** ale propunerii legislative, subliniem faptul că în conformitate cu art. 49 din *Legea nr. 269/2003*, „*calitatea de membru al Corpului diplomatic și consular al României este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din cadrul instituțiilor de învățământ universitar acreditate*”. În consecință, prevederile de mai sus, potrivit cărora Institutul de Studii Diplomatice „*Grigore Gafencu*” pot folosi, pe bază de contracte încheiate în baza *Codului civil*, personalul de specialitate din cadrul Ministerului Afacerilor Externe, încalcă dispozițiile *Legii nr. 269/2003*.

4. Propunerea legislativă, deși precizează că instituția care urmează să fie înființată este *subordonată* Ministerului Afacerilor Externe, prin prevederile

sale de la **art. 4 alin. (1)**, care impun numirea Președintelui Institutului de Studii Diplomatice „Grigore Gafencu” de Parlamentul României, induce o disfuncționalitate administrativă inerentă în relațiile dintre Ministerul Afacerilor Externe și viitorul institut.

Astfel, președintele institutului va fi răspunzător numai în fața Parlamentului României, ceea ce va împiedica ministrul afacerilor externe să realizeze politica de personal a ministerului. Un atribut al puterii executive va fi preluat, astfel, de puterea legislativă, cu posibila încălcarea a prevederilor *Constituției României, republicată*.

5. Considerăm că **art. 5** al propunerii legislative este inutil în condițiile în care nu sunt prevăzute și atribuțiile Consiliului științific.

6. **Art. 7** al inițiativei legislative încalcă prevederile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 229/2008 privind măsuri pentru reducerea unor cheltuieli la nivelul administrației publice*. Astfel, numărul de posturi al Institutului de Studii Diplomatice „Grigore Gafencu” este de 75, în timp ce necesarul minim de posturi pentru funcționarea a 5 direcții, așa cum este reglementat de art. III alin. (1) lit. c) din ordonanța menționată este mai mare. Astfel pentru constituirea unei direcții este necesar un număr de minimum 15 posturi de execuție, ori în condițiile precizate de propunerea legislativă numărul de posturi ar fi trebuit să fie 80 (75 posturi de execuție + 5 posturi de conducere).

De asemenea, precizăm faptul că prin prevederile **art. 7 alin. (1) lit. b)**, se creează premisele unei suprapunerii de competențe și atribuții cu Institutul Limbii Române și se determină, printre altele, și o utilizare ineficientă a fondurilor publice.

Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului, prin Institutul Limbii Române, deține instrumentele legale, metodologice, de învățământ, de control al activității categoriei denumite generic „*lectori de limba română*”. Această categorie este definită de prevederile art. 1 din Anexa la *Ordinul ministrului educației, cercetării, tineretului și sportului nr. 4653/2008 pentru aprobarea Metodologiei privind recrutarea, selecția, încadrarea și evaluarea lectorilor români care urmează să predea cursuri de limbă, cultură și civilizație românească la universități din străinătate*, astfel:

„Termenul lector de limba română are semnificația de cadru didactic numit prin ordin al ministrului educației, cercetării și tineretului, în urma concursului organizat de Institutul Limbii Române, să predea limba, cultura și civilizația românească la universitățile din străinătate, ca urmare a prevederilor acordurilor interguvernamentale, programelor de punere în

aplicare a înțelegerilor interguvernamentale sau a protocoalelor interinstituționale”.

Nu există ocupația, funcția, meseria sau profesia de lector de limba română.

Lectorul de limba română, care predă cursuri de limba, literatura, cultură și civilizație românească la universitățile din străinătate este cadru didactic universitar, titular într-o facultate românească acreditată și are în țară funcții didactice în concordanță cu calificarea profesională: asistent universitar, lector universitar, conferențiar universitar sau profesor universitar. În plus, mandatul lectorului de limba română în străinătate este limitat, la sfârșitul acestuia având obligația de a reveni la postul din țară unde este titular.

Conform autonomiei universitare, lectorii de limba română își pot păstra pe durata mandatului în străinătate postul și funcția didactică din țară, atâta timp cât sunt coordonați, evaluați de către Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului și organele sale abilitate.

Față de cele prezentate, Institutul de Studii Diplomatice „*Grigore Gafencu*”, aflat în subordinea Ministerului Afacerilor Externe, nu poate avea competențe în formarea profesională a lectorilor români, cuprinși în sistemul educațional românesc, indiferent că textul inițiativei legislative se referă la formarea profesională inițială sau continuă a lectorilor de limba română, respectiv la asigurarea pregătirii necesare pentru dobândirea competențelor profesionale minime necesare pentru obținerea unui loc de muncă sau la dezvoltarea competențelor profesionale deja dobândite, fie la dobândirea de noi competențe. Formarea profesională a lectorilor de limba română nu se poate face prin alte forme decât cele specifice sistemului național de învățământ.

Totodată, conform prevederilor *Ordonanței Guvernului nr. 129/2000 privind formarea profesională a adulților, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, respectiv celor ale *Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 129/2000*, aprobate prin *Hotărârea Guvernului nr. 522/2003, cu modificările și completările ulterioare*, „sunt supuși autorizării numai furnizorii de formare profesională care doresc să elibereze certificate de calificare sau de absolvire cu recunoaștere națională. Ceilalți furnizori de formare profesională pot organiza programe de formare profesională finalizate cu documente de absolvire proprii, care nu sunt însă certificate cu recunoaștere națională”.

7. Precizăm, de asemenea, că **art. 11 alin. (3)** este inaplicabil deoarece Ministerul Afacerilor Externe nu are atribuția de a emite certificate de absolvire a unor cursuri.

8. În ceea ce privește textul prevăzut la **art. 12**, semnalăm faptul că Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului nu administrează cămine studențești și nu poate încheia în acest sens un acord cu Ministerul Afacerilor Externe.

9. Referirile la problematica protejării comunităților românești din vecinătatea României se suprapun domeniului de activitate și atribuțiilor Departamentului pentru Românii de Pretutindeni, aflat în subordinea Primului-ministru.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,



Mihai – Răzvan UNGUREANU

Domnului senator **Vasile BLAGA**

Președintele Senatului