

**AVIZ**  
**referitor la propunerea legislativă pentru adoptarea  
Legii privind organizarea serviciului extern  
al diplomației române**

Analizând propunerea legislativă pentru adoptarea Legii privind organizarea serviciului extern al diplomației române, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B624 din 02.11.2007,

**CONSILIUL LEGISLATIV**

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează favorabil propunerea legislativă**, cu următoarele observații și propuneri:

**I. Observații generale**

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare **organizarea și funcționarea serviciului extern al diplomației române**. Sunt prevăzute sarcinile serviciului, rolul Ministerului Afacerilor Externe în asigurarea îndeplinirii funcțiilor Serviciului extern al diplomației, prin intermediul Administrației sale Centrale, atribuțiile șefului misiunii diplomatice, componența, modul de înființare a misiunilor diplomatice, a oficiilor consulare și a institutelor culturale, funcțiile Serviciului extern, ale misiunilor diplomatice și ale oficiilor consulare ș.a.

În esență, se preconizează înlocuirea reglementărilor din Legea nr.37/1991 privind înființarea, desființarea și schimbarea rangului misiunilor diplomatice și oficiilor consulare și a Legii nr.356/2003 privind înființarea, organizarea și funcționarea Institutului Cultural Român, multe dintre dispoziții reprezentând însă reluarea prevederilor Hotărârii Guvernului nr.100/2004 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe, precum și dintr-o serie de convenții internaționale care au relevanță în materie.

Propunerea legislativă nu este însă corelată cu prevederile Legii nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor și nici cu prevederile Legii nr.269/2003 privind Statutul Corpului Diplomatic și Consular al României.

Prin natura sa, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Referitor la organizarea unui serviciu extern al diplomației române, **cu o structură distinctă de aceea a Ministerului Afacerilor Externe și cu o reglementare separată** de cea pe care o are acest minister, semnalăm că în practica statelor din toate timpurile, instituția ca atare nu este cunoscută; statele au servicii de informații externe, iar activitatea diplomatică și-o exercită, prin misiunile lor diplomatice și celelalte reprezentanțe, care alcătuiesc, toate împreună, ceea ce se cheamă **serviciul extern** al ministerului de externe.

De altfel, din textul propus, nu rezultă destul de clar dacă acest serviciu va exista în cadrul sau pe lângă Ministerul Afacerilor Externe, ori va prelua din atribuțiile care, în mod tradițional, îi revin acestuia. Deși se vrea a fi un **coordonator interministerial**, acest serviciu se propune a fi constituit prin preluarea unor structuri din Ministerul Afacerilor Externe și va fi condus de către titularul acestuia. Se are în vedere ca acest serviciu să-și desfășoare activitatea „sub autoritatea, conducerea și controlul ministrului Afacerilor Externe” și să fie coordonat de către Administrația centrală a Ministerului Afacerilor Externe, deși în **Expunerea de motive** se vorbește despre „**coordonarea interministerială**, deoarece serviciul extern al diplomației române nu este doar apanajul MAE”.

3. Semnalăm faptul că funcțiile propuse Serviciului extern sunt diferite de cele ale misiunilor diplomatice și ale oficiilor consulare (deși misiunile diplomatice sunt componente ale Serviciului extern) și se află enumerate în texte distincte (art.10, 14 și 15).

4. Politica externă a unui stat trebuie să fie **unitară**, iar diplomația să se constituie într-o **instituție unică** a statului, înființată în mod special în acest scop („asigură realizarea politicii externe a statului român”) și aceasta este Ministerul Afacerilor Externe. Or, prin propunerea de față, crearea Serviciului extern al diplomației române pare să constea tocmai în desprinderea unor elemente componente din structura MAE, ca organ de specialitate al administrației publice centrale, în subordinea Guvernului. Această modificare presupune o fragmentare a instituției, o partajare a unor competențe și activități care revin în mod logic și firesc acestui minister, cu structura nou înființată. În această situație, Ministerul Afacerilor Externe nu ar mai deține rolul de principal conducător al diplomației române, devenind o instituție tehnico-administrativă, un simplu transmițător de instrucțiuni.

Este știut însă că, de la apariția sa ca instituție specializată în acest scop, ministerul afacerilor externe are o structură unitară, cu funcțiile determinate în mod armonios, într-un echilibru bine stabilit între serviciul din centrala ministerului și serviciul extern - componente ale acestuia, deoarece și politica unui stat este unitară, această cerință fiind universal îmbrățișată în practica tuturor statelor. Ministerul Afacerilor Externe dispune de un personal calificat pentru scopurile funcțiilor sale, iar membrii personalului diplomatic își desfășoară activitatea, alternativ, fie în țară, în administrația centrală, fie în străinătate unde sunt trimiși la misiunile diplomatice, oficiile consulare și alte reprezentanțe, precum și în delegații care reprezintă România la organizații internaționale sau pentru negocieri, inclusiv pentru încheierea de tratate. Întregul personal aparține însă, acestui minister, fiind de regulă numai angajați ai acestuia, și doar în cazuri speciale se apelează la personal din alte instituții.

## II. Observații la text

1. La **art.1 alin.(1)**, nu rezultă de ce ar trebui să aibă și Serviciul extern aceleași sarcini pe care le are deja Ministerul Afacerilor Externe, afară numai dacă el este situat în afara acestui minister; în acest caz, ar trebui delimitate în mod riguros competențele care revin fiecăruia.

Atâta vreme cât Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a țării prin Ministerul Afacerilor Externe - organ de specialitate al administrației publice centrale, Serviciul extern al diplomației române, care se propune a fi o componentă a acestui minister, nu **contribuie** la realizarea, ci **participă** în mod efectiv, conform atribuțiilor sale, la realizarea politicii externe a României; în domeniile lor de competență, misiunile diplomatice, oficiile consulare și institutele culturale sunt cele care efectuează acțiunile de politică externă și, de aceea, fiind implicate efectiv, nu doar contribuie, ci realizează, în domeniul lor de activitate, politica externă a României.

Având funcții proprii, în paralel cu cele ale Ministerul Afacerilor Externe, Serviciul extern împarte cu acesta competențele, dar nu rezultă și cum vor fi delimitate acestea.

La **alin.(2)**, întrucât instituțiile publice implicate în realizarea politicii externe a României sunt numeroase (inclusiv Parlamentul), ar fi greu de admis ca acestui serviciu să-i revină sarcina de coordonator; lipsește baza constituțională pentru aceasta, iar dacă acest rol de coordonator nu-l are nici Ministerul Afacerilor Externe, cu atât mai puțin, poate să-i aparțină Serviciului.

2. La **art.3 alin.(2)**, formularea textului este deficitară, deoarece nu există **misiune** consulară, ci **post** consular; în al doilea rând, formularea este vagă, pentru că nu este vorba de șeful de misiune în general, ci de șeful **acreditat** sau șeful de post consular **trimis**. Șeful misiunii diplomatice, fiind reprezentantul unic al României în statul în care este acreditat, are o situație aparte, iar poziția lui nu se reduce la responsabilitatea care îi incumbă; de aceea, ori se face o descriere riguroasă ori se renunță la ea.

3. La **art.4**, enumerarea funcțiilor șefului misiunii diplomatice și ale șefului postului consular este, în unele privințe, incompletă, iar în altele, mult prea extinsă (prelungirea misiunii nu poate fi decisă de către șeful de misiune). De principiu, aceștia răspund de întreaga activitate a misiunii diplomatice, respectiv a postului consular și nu numai de informare sau evaluare. Funcțiile lor sunt mult mai complexe, ei fiind șefii unor instituții de reprezentare, care prin activitatea lor angajează statul. Astfel, ei asigură conducerea misiunii și organizează întreaga activitate a misiunii, exercită îndrumarea și controlul, fac demersuri la instituțiile statului acreditat, etc.; ei nu informează despre sarcinile de serviciu, ci stabilesc în mod concret ce vor face zilnic aceștia și nu au cum să avizeze în mod obligatoriu personalul care urmează să fie trimis la post, pentru că nu îl cunoaște.

4. La **art.5**, enumerarea este incompletă deoarece nu există nici o referire la categoria **misiunilor speciale** (formă a diplomației *ad-hoc*), deși statele recurg în modul cel mai frecvent, la ea. Participarea la acțiunile și misiunile diplomatice, începând cu cele ale Președintelui statului și terminând cu deplasările diverselor delegații oficiale, pentru participarea la conferințe internaționale, negocieri, consultări etc., reprezintă, în condițiile actuale, o modalitate frecvent folosită pentru realizarea acțiunilor de politică externă și nu ar trebui ignorată.

5. La **art.6**, problema este reglementată în Legea nr.37/1991. În propunere, se instituie **caracterul obligatoriu** al avizului Primului ministru, deși calitatea de **reprezentant al statului român** pe care i-o conferă Constituția Președintelui țării nu poate fi condiționată de un aviz conform al Primului - ministru. Președintele acreditează reprezentanți diplomați, la propunerea Guvernului, iar acest act în Constituție nu este condiționat de avizul conform.

6. La **art.8 alin.(2)**, consulatele, inclusiv cele onorifice, nu sunt, pur și simplu, subordonate direct consulatelor generale sau ambasadelor, pentru că nu există o ierarhie administrativă în raportul dintre reprezentanțele diplomatice și cele consulare, toate sunt reprezentanțe

ale statului și au o figură distinctă în dreptul internațional. Textul trebuie să fie nuanțat, spre a reda exact natura raporturilor dintre misiunea diplomatică și consulate (care primesc sarcini de la centrala Ministerul Afacerilor Externe și nu de la misiunea diplomatică).

7. La **art.9 alin.(1)**, expresia „în țară” reprezintă, probabil, o scăpare și ar trebui eliminată.

8. La **art.10-14**, desprinderea funcțiilor principale ale Serviciului extern de cele ale misiunilor diplomatice, ale posturilor consulare și ale altor reprezentanțe, este discutabilă deoarece, potrivit dreptului internațional, statele sunt reprezentate de către misiunile diplomatice, nu de către diferite servicii.

Pe de altă parte, nu s-au stabilit până în prezent în dreptul internațional, funcții pentru „serviciul extern al diplomației”; în schimb, în art.3 din Convenția de la Viena cu privire la relațiile diplomatice (1961) sunt stabilite funcțiile misiunilor diplomatice (indiferent de rangul misiunii sau de clasa șefului de misiune). În cazul fiecărei organizații internaționale sunt stabilite funcțiile misiunii (reprezentanței) permanente sau temporare, potrivit cu actele constitutive ale acestora sau regulile organizației. Alte reprezentanțe (ad-hoc) vor avea funcțiile convenite de către statele respective, etc.

Reprezentanțele unui stat nu pot efectua activități pe teritoriul altui stat, decât în măsura în care acestea sunt în conformitate cu dreptul internațional sau admise de către acest din urmă stat. Ca regulă, funcțiile misiunilor diplomatice trebuie să fie conforme cu dreptul internațional - așa cum sunt ele prevăzute prin tratate ori admise de cutuma internațională. Din această cauză, o enumerare care le-ar fixa în legislația internă, este neindicată față de evoluția practicii statelor și a reglementărilor din dreptul internațional. Existând un set de convenții în acest domeniu la care România este parte (Convențiile de la Viena din 1961 și 1963), Convenția privind misiunile diplomatice (1969), Convenția de la Viena din 1975 ș.a.), o enumerare a acestora în legislația internă apare neindicată, pentru că, deși există o vocație generală pentru tot ceea ce ține de interesul statului acreditant, funcțiile reprezentanțelor vor fi cele prevăzute în convențiile internaționale sau care sunt admise de statul acreditar.

În plus, enumerarea funcțiilor misiunii diplomatice nu este nici suficient de precisă. În Convenția de la Viena, aceste funcții nu sunt enumerate cu titlu exhaustiv, ci explicativ („constă în special în”).

9. La **art.15**, semnalăm că funcțiile posturilor consulare nu trebuie prezentate exhaustiv mai ales că prevederile art.5 din

Convenția de la Viena cu privire la relațiile consulare se referă și la „orice alte funcții”.

Totodată, semnalăm că nu sunt menționate și funcțiile misiunilor permanente pe lângă organizațiile internaționale interguvernamentale; funcțiile acestora fiind diferite de cele ale misiunilor diplomatice (potrivit actelor constitutive ale organizațiilor internaționale).

**10.** Pe plan redacțional și sub aspectul respectării normelor de tehnică legislativă, semnalăm următoarele:

a) propunerea legislativă nu cuprinde **formula introductivă** care, potrivit art.40 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în cazul legilor se exprimă prin formula: “Parlamentul României adoptă prezenta lege”;

b) la **art.1 alin. (2)**, textul este în dezacord cu prevederile art.2 și cu reglementările existente în domeniu, deoarece Serviciul Extern nu poate coordona instituțiile publice interne în realizarea politicii externe;

c) la **art.2**, este necesară eliminarea sintagmei “prin intermediul Administrației Centrale a Ministerului Afacerilor Externe”, ca fiind de prisos;

d) la **art.4**, partea introductivă, din considerente gramaticale, este necesar ca textul să debuteze astfel:

“**Art.4.** - Șefii misiunilor ...”.

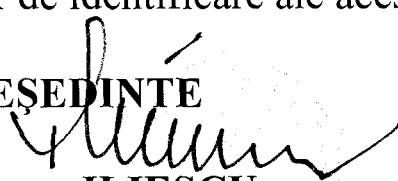
e) la **art.5 lit.e)**, pentru o corectă exprimare normativă, este necesară înlocuirea sintagmei “Hotărâre de Guvern” prin sintagma “hotărâre a Guvernului”;

Observația este valabilă și pentru **art.7**.

f) la **art.15 lit.l)**, din rațiuni de tehnică legislativă, este necesară înlocuirea sintagmei “menționate la alineatul k)” prin sintagma “prevăzute la lit.k)”;

g) la **art.18**, trebuie eliminată sintagma “precum și orice alte dispoziții contrare”, întrucât potrivit art.63 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, dispozițiile normative vizate a fi abrogate trebuie determinate expres prin menționarea tuturor datelor de identificare ale acestora.

PREȘEDINTE

  
dr. Dragoș ILIESCU

București  
Nr. 1649/30.11.2007