

ANEXA 1

RECOMANDĂRI PRIVIND MODIFICAREA LEGISLAȚIEI

Ca și în anii anteriori, activitatea instituției Avocatul Poporului a pus în evidență necesitatea de a modifica, înainte de toate, textul Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului.

Prin urmare, reluăm și extindem unele din recomandările prezentate în cuprinsul Raportului anual 1997/1998.

Subliniam atunci, ca și acum, că avocatul poporului nu are inițiativă legislativă, titularii acesteia fiind limitativ prevăzuți de dispozițiile art. 73 (1) din Constituție. El poate face însă recomandări privind legislația (art. 57 din Constituție) în cuprinsul raportului său, fără ca acestea să îmbrace forma juridică cerută pentru proiectele de lege. Ca atare, aceste recomandări urmăresc doar semnalarea unor "puncte slabe" în textul legii, urmând ca formularea și propunerea de amendamente concrete să urmeze căile prevăzute de Constituție.

A 1. Din experiența noastră concretă și din cazurile prezentate în Raport, s-a desprins în primul rând necesitatea instituirii unor sancțiuni specifice față de autoritățile care nu dau curs solicitării avocatului poporului de a obține informațiile necesare în vederea clarificării unor situații ori a soluționării unor cereri.

Art. 4 din Legea nr. 35/1997, care reia dispozițiile imperative ale art. 56 (2) din Constituția României, prevede obligația generală a tuturor autorităților publice de "a comunica sau, după caz, de a pune la dispoziția avocatului poporului informațiile, documentele sau actele pe care le dețin în legătură cu cererile care au fost adresate avocatului poporului, acordându-i sprijin pentru exercitarea atribuțiilor sale", însă, în absența unor sancțiuni, există numeroase situații de nerespectare a acestei cerințe legale.

Ca atare, considerăm necesară introducerea a trei noi alineate, care să precizeze sancțiunile, în aceleași condiții ca ale art. 52-53 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată. De asemenea, aplicarea directă a unor amenzi, care să se facă venit la bugetul statului, este o prerogativă recunoscută ombudsman-ului suedez, pe care însă acesta rareori se vede nevoit să o pună în practică, din rațiuni lesne de înțeles.

Art. 4 alin. (2), (3) și (4) ar putea avea următorul cuprins:

(2) - Refuzul unei autorități publice de a comunica, în termenul prevăzut de lege, informațiile, documentele și actele pe care le deține, cerute de avocatul poporului, se sancționează cu o amendă de 10% din salariul minim net pe economie,

pentru fiecare zi de întârziere nejustificată. Sumele de bani se fac venit la bugetul de stat.

(3) - Amenda prevăzută la alineatul precedent se aplică de avocatul poporului, prin ordin cu caracter individual și motivat.

(4) – Ordinul avocatului poporului poate fi atacat în condițiile și la termenele prevăzute de Legea contenciosului administrativ.

Lăsăm la aprecierea legiuitorului să decidă dacă avocatul poporului ar putea ataca el însuși în contenciosul administrativ "tăcerea" autorității publice, prin care este vătămat, în cele din urmă, tot petiționarul. O asemenea intervenție din partea avocatului poporului l-ar transforma într-un mijloc mult mai eficient de apărare a drepturilor și libertăților cetățenești, mai ales în situațiile în care petiționarul nu a știut să-și valorifice, pe calea justiției, drepturile încălcate.

Subliniem însă că decizia cu privire la această măsură extremă ar trebui concepută ca o facultate a avocatului poporului, iar nu ca obligație, pentru a nu transforma instituția într-un oficiu itinerant pe lângă instanțele de pe întreg cuprinsul țării.

A 2. În actuala redactare a articolului 15 alin. (2),

"Nu pot fi luate în considerare plângerile anonime sau cele îndreptate împotriva unor încălcări ale drepturilor cetățenești mai vechi de un an de la data la care persoana în cauză a luat cunoștință despre faptele care fac obiectul plângerii."

Întrucât textul se referă la încălcări nu mai vechi de un an de la data la care persoana în cauză a luat cunoștință despre aceste fapte, dar nu limitează intervalul care se poate scurge între această dată și cea a sesizării avocatului poporului, sunt relativ frecvente situațiile în care ni se adresează persoane vătămate în urmă cu decenii chiar, prin măsuri instituite în anii 1950-1989.

În consecință, este necesară o mai clară redactare a așa-numitei "reguli de un an", frecvent regăsită în legislația națională a instituțiilor tip ombudsman. Astfel, s-ar putea preciza, în continuarea tezei din art. 15 alin. (2), că "plângerile îndreptate împotriva încălcării drepturilor și libertăților cetățenești prin **acte sau fapte ale autorității administrației publice se adresează avocatului poporului nu mai târziu de un an de la data când aceste încălcări s-au produs ori de la data când persoana în cauză a luat cunoștință de ele.**"

A 3. Având în vedere dispozițiile art. 15 alin. (4) care statuează expres actele și faptele ce nu sunt supuse controlului avocatului poporului, considerăm că excepția, prevăzută de art. 18 din Legea nr. 35/1997, ar trebui inclusă ca articol imediat următor (art. 16), dându-se o nouă numerotare.

În ceea ce privește textul propriu-zis, art. 18 dispune, în redactarea sa actuală:

În situațiile în care avocatul poporului constată că soluționarea cererii cu care a fost sesizat este de competența Ministerului Public, se află pe rolul unei instanțe judecătorești sau are ca obiect erori judiciare, el îl va sesiza pe procurorul general

sau Consiliul Superior al Magistraturii, potrivit competenței acestora, care sunt obligați să comunice concluziile la care s-a ajuns și măsurile luate.

Un număr mare de petiționari s-au adresat avocatului poporului cu solicitarea expresă de a sesiza Consiliul Superior al Magistraturii, invocând prevederile art. 18 din Legea nr. 35/1997 pentru organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului. Având în vedere dimensiunea acestui fenomen, am solicitat Consiliului Superior al Magistraturii să-și examineze competența de a răspunde unor solicitări din partea avocatului poporului în sensul prevăzut de acest art. 18, în raport de prevederile Legii pentru organizarea judecătorească nr. 92/1992, republicată, și ale propriului Regulament de funcționare, din 14 octombrie 1998.

Consiliul Superior al Magistraturii s-a pronunțat, arătând care îi sunt atribuțiile, potrivit art. 88 din Legea nr. 92/1992, republicată, și că acesta poate fi sesizat "numai în modalitatea prevăzută de lege, respectiv, de regulă, la propunerea sau recomandarea ministrului justiției. Inclusiv pentru a îndeplini rolul de consiliu de disciplină, Consiliul nu poate fi sesizat decât prin acțiune exercitată de ministrul justiției, în condițiile art. 124-126 din Legea nr. 92/1992, republicată".

Prin urmare, teza cu privire la sesizarea Consiliului Superior al Magistraturii din conținutul art. 18 a nu mai poate fi invocată ca temei legal deoarece intră în coliziune cu prevederile Legii pentru organizarea judecătorească, așa cum aceasta a fost modificată prin Legea nr. 142 din 25 iulie 1997, ulterior adoptării Legii nr. 35/1997.

De aceea, apreciem că o altă modalitate concretă rămâne de actualitate, și anume sesizarea ministrului justiției.

Pe de altă parte, tot în lumina modificărilor aduse Legii nr. 92/1992 pentru organizarea judecătorească, ipoteza din art. 18 din Legea nr. 35/1997 privind exercitarea atribuțiilor avocatului poporului atunci când "constată că soluționarea cererii cu care a fost sesizat (...) se află pe rolul unei instanțe judecătorești" nu își găsește corespondent în vreun text de lege, astfel încât să devină și operațională.

Nu în ultimul rând, precizăm că au fost și situații în care cererea adresată avocatului poporului nu se referea la desfășurarea actului de justiție propriu-zis ori la soluțiile pronunțate de instanță, ci la unele deficiențe în desfășurarea activităților administrative ale unei instanțe judecătorești ori la tergiversarea sau nepunerea în executare a unor hotărâri judecătorești prin serviciul executorilor judecătorești, astfel încât s-ar justifica o intervenție pe lângă președintele respectivei instanțe, cum este prevăzut, de altfel, în atribuțiile ombudsman-ilor din alte state.

Prin urmare, propunem reformularea acestui articol, în următorul sens:

În situațiile în care avocatul poporului constată că soluționarea cererii cu care a fost sesizat este de competența autorității judecătorești, el se poate adresa, după caz, ministrului justiției, Ministerului Public sau președintelui instanței de judecată, potrivit competenței acestora, care sunt obligați să comunice măsurile luate.

A 4. Ținând cont de rolul avocatului poporului, ca apărător al drepturilor și libertăților cetățenilor, consacrat de art. 55 din Constituția României, apreciem că ar fi utilă introducerea unei prevederi în textul legii, potrivit căreia avocatul poporului să fie consultat asupra proiectelor de legi și ordonanțe care, prin conținutul reglementărilor, privesc drepturile și libertățile cetățenești.

Astfel, capitolul III din Legea nr. 35/1997 – Atribuțiile avocatului poporului, ar putea fi completat cu art. 26¹:

Avocatul poporului poate fi consultat de instituțiile abilitate asupra proiectelor de legi și ordonanțe care, prin conținutul reglementărilor, privesc drepturile și libertățile cetățenilor, prevăzute de Constituția României, pactele și tratatele internaționale privitoare la drepturile fundamentale ale omului care fac parte din dreptul intern.

A 5. O altă categorie de recomandări vizează modificări mai complexe, care necesită o mai mare experiență și argumente mai solide rezultate din activitatea instituției. Deocamdată, acest Raport nu face decât să enunțe datele problemei.

Prima dintre acestea se referă la posibilitatea intervenției avocatului poporului, alături de petiționar, în cadrul judecării excepției de neconstituționalitate a unor legi și ordonanțe de către Curtea Constituțională (art. 144 lit. c din Constituția României), situație în care ar trebui să fie citat. Această atribuție a avocatului poporului ar reproduce modelul ombudsman-ului polonez, contribuind în mod esențial la sporirea credibilității și a prestigiului unui adevărat "avocat" al poporului. De asemenea, ea nu ar intra în conflict cu prevederile constituționale care reglementează funcționarea Curții Constituționale, reliefând însă mai bine realizarea misiunii Avocatului Poporului, potrivit Titlului II, art. 55 – 57 din Constituția României.

Astfel, atât Codul de procedură penală (Titlul V din Partea Generală, după Capitolul I, prin art. 174¹), cât și Codul de procedură civilă (Cartea II, Titlul I, Capitolul III, prin art. 56¹) ar putea fi completate cu dispoziții care să consacre "**Intervenția Avocatului Poporului**", fie alături de inculpat, în cadrul judecării penale, fie alături de oricare dintre părțile unui proces civil, atunci când avocatul poporului apreciază că o atare intervenție se justifică pentru apărarea drepturilor și libertăților cetățenești, prin ridicarea excepției de neconstituționalitate.

A 6. O altă modificare privește posibilitatea înființării unor birouri teritoriale, într-un număr limitat (maximum 5-6, la nivel regional). Un prim argument provine din dificultățile legate de efectuarea unor verificări la fața locului, dat fiind numărul mare de solicitări în raport de posibilitățile materiale ale unei instituții cu sediul la București. Pe de altă parte, deși legea prevede condiția formulării în scris a cererilor adresate avocatului poporului, numeroși petiționari consideră că demersul lor ar avea mai multe șanse de reușită dacă se deplasează la sediul instituției, pentru a fi primiți în audiență. Pentru cei din provincie, aceste noi structuri ar însemna o mai mare apropiere de avocatul poporului. De altfel, lipsa reprezentării în teritoriu este percepută negativ nu numai de către petiționari, ci și de unele autorități publice. Reamintim aici punctul de vedere exprimat într-o scrisoare adresată Guvernului României de către prefectul

județului Mureș, anume că "această instituție, în actuala structură organizatorică este nefuncțională, deoarece nu are reprezentare în teritoriu, situație care o face inaccesibilă *poporului*, deși prin însăși denumirea legiferată a fost astfel considerată."

Subliniem că realizarea anchetelor proprii ar fi mult ușurată, acolo unde legea dispune, prin art. 21 alin. (1), că avocatul poporului poate audia ori lua declarații de la conducătorii autorităților administrației publice și de la orice funcționar care poate da informații necesare soluționării cererii, ceea ce presupune deplasarea la fața locului.

De asemenea, considerăm că stabilirea sediului instituției în municipiul București nu intră în conflict cu ideea înființării unor birouri teritoriale.

În fine, un alt argument îl constituie disponibilitatea unor organizații internaționale (P.N.U.D.) de a suporta costurile unui proiect care să asigure dotarea unor asemenea birouri.

* * *

În ceea ce privește recomandările de îmbunătățire a legislației, desprinse din constatările efectuate în decursul activității, cele mai semnificative sunt:

B 1. În domeniul ocrotirii sănătății și al protecției persoanelor cu handicap:

- Modificarea art. 2 din O.U.G. nr. 170/7.11.1999 în sensul includerii persoanelor încadrate într-un grad de handicap în rândul celor (prevăzute în legi speciale) ce beneficiază în mod gratuit de acordarea asistenței medicale, medicamentelor și protezelor.
- **Modificarea art. 50 din Legea nr. 27/1994, republicată, în sensul scutirii sau reducerii impozitelor și taxelor locale pentru persoanele cu handicap.**
- Modificarea art. 6 din Legea nr. 145/1997 privind asigurările sociale de sănătate în sensul scutirii de plata contribuției a tuturor invalizilor, nu doar a invalizilor de război.
- Includerea tuturor facilităților acordate beneficiarilor de asigurări de sănătate într-un singur act normativ, care să prevadă lista medicamentelor compensate, lista bolilor pentru care se acordă medicamente gratuit (aceste două liste fiind cuprinse în Ordinul nr. 328/1999 și Ordinul nr. 190/1999 ale ministrului sănătății), precum și categoriile de persoane care beneficiază gratuit de asistență medicală, medicamente și proteze.
- Adoptarea unui act normativ privind executarea creanțelor la fondul de asigurări sociale de sănătate, cu o procedură mai rapidă și simplificată de recuperare a sumelor restante.
- Protejarea disponibilităților fondului de asigurări sociale de sănătate, prin includerea dobânzii aferente, practicate pe piața bancară, în categoria surselor de alimentare a fondului.

B 2. În domeniul protecției drepturilor copilului:

În general, legislația referitoare la drepturile copilului trebuie reconsiderată în sensul corelării diferitelor texte de lege, pe de o parte, și al armonizării cu prevederile Convenției internaționale a drepturilor copilului, pe de altă parte.

Până în prezent nici una din autoritățile administrației publice nu și-a asumat efectiv rolul de coordonator al reformei cadrului instituțional.

În pofida recenteii înființări a Agenției Naționale pentru Protecția Drepturilor Copilului, se mențin competiția și paralelismul între diferite instituții. De aceea, avansăm următorul set de recomandări:

- Modificarea Legii nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii, în sensul corelării cu prevederile O.U.G. nr. 26/1997 și ale Legii învățământului nr. 84/1995 în vederea eliminării discriminării, privind plata alocației de stat, între copiii care frecventează învățământul public sau particular și cei ocrotiți de organisme private autorizate.

Astfel, art. 4 ar trebui completat cu un nou alineat care să stipuleze că "alocația de stat se plătește și organismului privat autorizat căruia copilul i-a fost dat în plasament familial sau încredințat spre creștere și educare, în condițiile legii".

Art. 10 ar trebui completat prin introducerea unui nou alineat care să prevadă că "plata alocației de stat pentru copii în vârstă de peste 7 ani se face prin unitățile școlare publice sau particulare autorizate în condițiile legii".

- Modificarea O.U.G. nr. 25/1997 cu privire la regimul juridic al adopției, întrucât O.U.G. nr. 25/1997, aprobată prin Legea nr. 87/1998, este lacunară și imprecisă în privința adopției internaționale.

În concordanță cu Convenția de la Haga (1993) și Convenția ONU a drepturilor copilului (1991) trebuie definită noțiunea de "adopție internațională" și să se prevadă în mod expres caracterul subsidiar al acesteia.

De asemenea, este necesară o prevedere expresă potrivit căreia "adopția internațională reprezintă o alternativă de protecție a copilului aflat în dificultate, când plasamentul familial sau încredințarea copilului în țară nu se pot realiza".

- Modificarea O.U.G. nr. 26/1997 privind protecția copilului aflat în dificultate, în sensul eliminării discriminării privind plata alocației de plasament, între copiii aflați în dificultate și cei încredințați (sau în plasament) spre creștere și educare ca urmare a luării unei măsuri de protecție pe cale administrativă (inclusiv tutelă) sau pe cale judecătorească.

Astfel, este necesară completarea art. 20 alin. (2) în sensul "că alocația se plătește persoanei, reprezentantului familiei desemnat de comisie sau de către instanța judecătorească, ori organismului privat autorizat, cărora le-a fost încredințat sau dat în plasament copilul".

Alin. (7) al aceluiași articol ar trebui reformulat, după cum urmează: "După dobândirea capacității depline de exercițiu, copilul devine titularul dreptului la alocația prevăzută la alin.(1) dacă își continuă studiile în instituții publice sau particulare autorizate, până la absolvirea acestora dar fără a depăși vârsta de 26 de ani".

De asemenea, se impune necesitatea reglementării specifice a măsurilor educative aplicabile minorilor care săvârșesc fapte penale, dar care nu răspund penal, întrucât art. 23-30 din O.U.G. nr. 26/1997, republicată (aprobată prin Legea nr. 108/1998) au fost declarate neconstituționale încă din luna martie 1999.

Este necesară introducerea unor prestații familiale specifice pentru familiile sărace cu copii pentru a preveni plasamentul copilului (instituțional și familial), precum și a abandonului.

La fel de necesară este reglementarea statutului asistentului maternal și a drepturilor copilului aflat în plasament la acesta (alocație de hrană, rechizite, echipament).

În fine, este de dorit introducerea unor standarde minime de hrană, echipament și de personal, finanțate de la bugetul de stat, egale pentru toți copiii aflați în plasament instituțional și familial.

- Modificarea O.U.G. nr. 102/1999 privind protecția specială și încadrarea în muncă a persoanelor cu handicap, în sensul introducerii facilităților de transport de care să beneficieze copiii cu handicap și familiile lor, precum și a facilităților referitoare la serviciile de telefonie.

B 3. Codul familiei

- Introducerea **medierii** ca metodă extrajudiciară de rezolvare a litigiilor familiale, precum și a unui **avocat al copilului** care să-l reprezinte atunci când există un conflict de interese între acesta și părinții săi sau între copil și reprezentantul său legal.
- Deplasarea atribuțiilor de autoritate tutelară către o autoritate judiciară specială pentru a evita limitarea exercitării drepturilor persoanelor prin decizii administrative.
- Reglementarea adopției și a declarării judecătorești a abandonului să fie incluse în Codul familiei.
- Reconsiderarea tutelei în sensul de măsură privilegiată de protecție a copilului lipsit de ocrotirea părinților.
- Reglementarea obligației numirii unui tutore pentru copilul declarat abandonat prin hotărâre judecătorească.
- Plata alocației de încredințare care se acordă în cazul plasamentului sau încredințării copilului la o persoană sau familie să fie acordată și copilului ocrotit prin tutelă.

B 4. În domeniul asistenței sociale

Practic, Legea nr. 67/1995 privind ajutorul social nu se mai aplică, întrucât a fost esențial modificată prin H.G. nr. 125/1996.

- Modificarea Legii nr. 67/1995 ar trebui să se facă, în primul rând, prin precizarea surselor de finanțare. De la bugetul de stat nu s-au mai alocat fonduri cu această destinație (art. 21), iar taxa de trecere a frontierei instituită prin art. 23 a avut o aplicare limitată în timp (un an).

Completarea fondurilor destinate plății ajutorului social de la Fondul național de solidaritate constituit prin O.U.G. nr. 118/1999 nu rezolvă problema finanțării ajutorului social și nici nu elimină confuziile create prin H.G. nr. 125/1996.

Ar fi mai utilă reglementarea ajutorului social ca **venit minim garantat**, pe baza unor criterii și condiții restrictive stabilite prin lege pentru a evita tratamentul discriminatoriu, marginalizarea sau chiar excluderea socială a celor care sunt în mare dificultate.

B 5. Codul de procedură penală

- Stabilirea unor termene înăuntrul cărora să se finalizeze cercetările penale, înainte de a interveni prescripția.
- Modificarea art. 224 în sensul stabilirii activităților ce se pot desfășura în cadrul actelor premergătoare urmăririi penale.

B 6. În domeniul regimului executării pedepselor

- Introducerea serviciilor de probațiune, ca instituții specializate în sprijinirea și consilierea persoanelor care execută pedeapsa închisorii, dar și a celor liberate condiționat.
- Modificarea Legii nr. 23/1969 privind executarea pedepselor.

B 7. În domeniul sancționării contravențiilor

- Modificarea art. 36 din Legea nr. 32/1968, cu modificările ulterioare, în sensul ca plângerea să fie depusă direct la judecătoria competentă teritorial, eliminându-se veriga intermediară a ierarhiei agentului constatator.

B 8. În domeniul protecției drepturilor consumatorului

- Reanalizarea Ordinului nr. 122/1998 al ministrului comunicațiilor, pentru aprobarea condițiilor generale de furnizare a serviciului telefonic.