

AVIZ

referitor la propunerea legislativă „Legea lustrăției, privind limitarea temporară a accesului la unele funcții și demnități publice, pentru persoanele care au făcut parte din structurile de putere și din aparatul represiv al regimului comunist”

Analizând propunerea legislativă „Legea lustrăției, privind limitarea temporară a accesului la unele funcții și demnități publice, pentru persoanele care au făcut parte din structurile de putere și din aparatul represiv al regimului comunist”, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.BP332 din 21.06.2005,

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:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare interzicerea temporară a accesului la unele funcții și demnități publice, pentru persoanele care au făcut parte din „nomenclatura comunistă”.

Invocând punctul 8 din Proclamația de la Timișoara, inițiatorii apreciază că se impune adoptarea acestei legi, astfel încât oameni care au făcut parte din aparatul de partid și de stat ori din organele de represiune și care, în perioada comunistă, au instrumentat cazuri politice, să nu mai poată ocupa funcții în cadrul actualului aparat de stat sau în administrația publică locală.

Afirmând că Legea lustrăției se subscie legii fundamentale a statului care menționează expres condițiile în care anumite drepturi și libertăți pot fi îngrădite, inițiatorii invocă dispozițiile art.53 din Constituție, care prevede că „exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, ... pentru apărarea ordinii, sănătății ori a moralei publice”, precizându-se că, în acest caz, este vorba, exclusiv, tocmai despre această însănătoșire a moralei publice.

Prin proiect sunt arătate funcțiile din fostul Partid Comunist Român, din fosta Uniune a Tineretului Comunist, precum și din aparatul de stat anterevoluție, care sunt considerate a face parte din aparatul regimului comunist, ca și demnitățile și funcțiile publice față de care persoanele în cauză devin incompatibile.

2. Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă face parte, potrivit art.71 alin.(3), art.73 alin.(3) lit.a) și art.105 alin.(2) din Constituție, din categoria legilor organice.

În aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul. Semnalăm însă că prevederea referitoare la incompatibilitatea cu funcția de membru al Guvernului este de competența decizională a Senatului.

3. Constatând, în planul forțelor politice, mediatice, precum și al societății civile, o preocupare intensă pentru promovarea unui asemenea act normativ perceput ca o măsură de asanare a societății românești, Consiliul Legislativ, ca organ de specialitate cu caracter consultativ al Parlamentului și neutru din punct de vedere politic, nu se poate pronunța asupra promovării sau nepromovării unui asemenea demers, urmând ca decizia să aparțină factorilor politici.

În aceste condiții, fără deci a ne pronunța asupra oportunității adoptării prezentei propuneri legislative, sugerăm totuși ca în analiza prevederilor sale să fie avute în vedere și următoarele aspecte:

a) Unele soluții legislative exprimate ar putea fi considerate ca nefiind compatibile cu unele articole din Constituție, cum ar fi art.16 alin.(1), care prevede că cetățenii sunt egali în fața legii și autorităților publice, fără privilegii și **fără discriminări** sau art.37 alin.(1) care consacră dreptul cetățenilor de a fi aleși în cele două Camere ale Parlamentului, în funcția de Președinte al României sau în organele administrației publice locale, singurele criterii ce ar urma să fie îndeplinite fiind ca aceștia să **aibă dreptul de vot și să fi împlinit o anumită vârstă**, în funcție de organele pentru care candidează.

Textul constituțional nu prevede alte criterii, incompatibilități sau discriminări.

În acest context, trebuie reținute constatările Comisiei Europene în cadrul **Raportului periodic din anul 2004 asupra progreselor înregistrate de România pe calea aderării la Uniunea Europeană**, în a cărei **evaluare generală** se menționează că *"România continuă să îndeplinească criteriul politic, consolidându-și și adâncindu-și*

stabilitatea instituțiilor care garantează democrația, statul de drept, drepturile omului, respectul și protecția minorităților".

b) În afara acestor aspecte care evidențiază faptul că, în prezent, exigențele instituțiilor Uniunii Europene sunt îndeplinite de către statul român, este de menționat că, în esență, **perspectiva comunitară asupra formelor concrete de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului** coincide cu abordarea normativă a acestei problematici, reflectate în **conținutul dreptului internațional în materie.**

De asemenea, **experiența unor state membre ale Uniunii Europene sau a unor state candidate la aderare**, relevă faptul că soluții relativ asemănătoare s-au dovedit irelevante și au condus la dezbinare socială, fiind date uitării după o vreme sau au **făcut obiectul unor reclamații** adresate forumurilor internaționale, aceste state fiind puse în situația de a furniza explicații și solicitându-li-se abrogarea respectivelor reglementări.

Exemplificăm în acest sens cu următoarele cazuri:

Bulgaria a adoptat Legea nr.25/1992 asupra băncilor și creditului. Prin această lege se interzicea persoanelor care au exercitat funcții de conducere în organele partidului comunist să ocupe funcții de conducere în bănci.

Examinând documentele internaționale ratificate de Bulgaria, în raport de dispozițiile Legii băncilor și auditului, Curtea Constituțională a concluzionat că "este vorba de o limitare a dreptului de a ocupa un post de director în organele de direcție ale băncilor, ceea ce constituie, în sensul art.1 al **Convenției nr.111/1958**, o **discriminare în accesul la o profesie**. Textul era, de asemenea, în contradicție cu art.2 alin.(2), art.6 alin.(1) al Pactului internațional relativ la drepturile economice, sociale, culturale și cu art.2 și 25 al Pactului internațional relativ la drepturile civile și politice ...". Pe acest fundament, Curtea Constituțională a apreciat că dispoziția legislativă privind interzicerea accesului la unele funcții pentru vechii conducători ai organelor partidului comunist este **neconstituțională și contrară convențiilor internaționale ratificate de Bulgaria.**

Republica Cehă a adoptat Legea nr.451/1991 - Legea "filtrajului", care stabilea unele condiții politice care să fie întrunite în cazul ocupării unor anumite posturi sau exercitării unor profesii, cu deosebire în cazul funcției publice.

Această lege a făcut obiectul unor reclamații adresate Organizației Internaționale a Muncii (O.I.M.) în noiembrie 1991 și în iunie 1994. Comisia de anchetă care s-a deplasat în acest stat, a solicitat Guvernului să abroge dispozițiile acestei legi deoarece contravin **Convenției nr.111/1958** privitoare la nediscriminare.

Consiliul de Administrație al OIM a recomandat abrogarea sau, în cel mai rău caz, modificarea legii, pentru a corespunde prescripțiilor **Convenției nr.111/1958**, apreciind că este necesară îndepărtarea din instituțiile publice doar a acelor persoane cu privire la care se poate proba că au participat nemijlocit la "suprimarea drepturilor omului" și că legea respectivă se bazează pe o inadmisibilă prezumție de vinovăție colectivă, aplicată extensiv, cu încălcarea principiilor neretroactivității legii, dreptului de apărare și prezumției de nevinovăție. **Legea funcției publice a abrogat legea filtrajului.**

Asemenea reglementări au fost adoptate după 1989 în Germania și Polonia, dar au stârnit vii controverse în cadrul OIM, aceste state fiind puse în situații extrem de delicate de a furniza explicații și solicitându-li-se abrogarea respectivelor reglementări. Acestea au fost considerate adevărate violări ale **Convenției nr.111/1958** privind nediscriminarea în domeniul ocupării forței de muncă și exercitării profesiei, singurele exigențe admise fiind cele legate de cerințele inerente ocupării postului.

4. Adoptarea unei asemenea legi după 15 ani de la Revoluția din Decembrie 1989 ar putea fi lipsită de eficiență juridică, căpătând doar o semnificație morală.

Deși este incontestabil că regimul comunist a generat numeroase și dureroase abuzuri, acum, după 15 ani de la dispariția acestuia, este de reflectat dacă un stat de drept ar putea să promoveze o culpabilizare globală, făcută pe criterii politice, împotriva unor categorii de cetățeni, chiar dacă aceștia s-au bucurat înainte de avantaje și chiar privilegii.

Ar însemna să nu se țină seama de celelalte elemente ale răspunderii decât acela de a fi ocupat una din funcțiile enumerate. Or, este greu de susținut de ce aceste persoane ar trebui să suporte consecințe care, în mod normal, se pot produce numai în urma unei condamnări penale.

În plus, o culpabilizare colectivă ar avea ca efect o nesocotire a prezumției de nevinovăție, ceea ce ar fi periculos prin precedentul pe care l-ar crea.

Menționăm că o propunere legislativă cu același obiect de reglementare, a fost respinsă de Parlament în anul 1997.

Față de cele de mai sus, fără a sugera o anume soluție, interzicerea accesului și îndepărtarea din instituțiile publice doar a acelor persoane cu privire la care există certitudinea că au participat nemijlocit la suprimarea drepturilor omului, la instrumentarea unor dosare politice, la persecutarea pe motivul luptei de clasă ș.a., ar permite ca argumentele aduse împotriva unui astfel de proiect să fie înlăturate, aplicarea principiului răspunderii individuale confirmând încă o dată perenitatea statului de drept în România.

5. Pe plan redacțional și sub aspectul respectării normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative prevăzute de Legea nr.24/2000, republicată, formulăm următoarele observații și propuneri:

a) La **titlul** proiectului, propunem reformularea acestuia, fie prin limitarea la folosirea sintagmei „Legea lustrației”, urmând ca în debutul proiectului să fie definită noțiunea respectivă, fie prin îmbunătățirea textului care succede sintagmei susmenționate, astfel:

„Lege privind limitarea temporară a accesului la unele demnități și funcții publice, pentru persoanele care au făcut parte din structurile de putere și din alte structuri ale aparatului de stat din timpul regimului comunist”.

Referitor la enunțul obiectului de reglementare, apreciem că sintagma „aparatul represiv” are o încărcătură subiectivă, textul propus mai sus fiind suficient în sintetizarea conținutului normelor cuprinse în proiect. În acest sens trebuie revăzută și **partea introductivă de la art.1.**

b) La **art.1 lit.c)**, deoarece este un substantiv compus, este necesară folosirea expresiei „prim-adjuncții”, propunere valabilă și pentru lit.d), cu referire la expresia „prim-vicepreședinții”.

La **lit.h)**, pentru rigoare normativă, textul postpus pronumelui „aceștia” trebuie reformulat sub forma „la art.5 alin.(2)-(5) din Legea nr.187/1999 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea securității ca poliție politică”.

c) La **art.2 partea introductivă**, sintagma „enumerate la articolul 1” se va înlocui prin „prevăzute la art.1”, pentru o exprimare adecvată stilului normativ, iar pentru o terminologie completă, după sintagma „demnități și funcții” se va insera adjectivul „publice”.

La **lit.j) și k)**, cuvintele din expresia „Consiliul de Administrație” se vor scrie cu literă mică, nefiind necesară folosirea majusculei.

Pentru identificarea entității respective, la **lit.s)** trebuie înlocuită prin denumirea desfășurată a acesteia.

d) La **art.3 alin.(1)**, pentru complinirea normei, expresia „funcțiile alese” se va reformula sub forma „funcțiile alese sau numite”, iar pentru terminologie adecvată în materie, înaintea cuvântului „olografă” se va introduce expresia „sub semnătură”. Această ultimă propunere este valabilă și pentru **art.5 alin.(1)**.

La **alin.(2) al art.3**, pentru o exprimare adecvată în contextul dat, sintagma „conform dispozițiilor art.1 litera h) din prezenta lege” se va înlocui prin formularea „pentru persoanele prevăzute la art.1 lit.h)”.

La **alin.(3)**, pentru un corect acord gramatical, expresia „vor fi verificate” se va înlocui prin „va fi verificată”.

La **alin.(4)** este necesară redarea denumirii complete a publicației oficiale, în care sens se va insera în finalul textului, expresia „al României”.

e) La **art.4 alin.(1)**, propunem înlocuirea sintagmei „legii lustrației” prin sintagma „prevederilor prezentei legi”, adecvată în context, iar pentru rigoarea exprimării, reformularea textului care debutează prin cuvântul „menționate”, sub forma „prevăzute la art.3 alin.(2) și art.6”.

f) Referitor la soluția legislativă propusă la **art.5 alin.(2)**, considerăm că aceasta înfrânge textul constituțional, în special în cazul deputaților și senatorilor, care au fost **aleși** de către cetățeni, prin vot universal, egal, direct secret și liber exprimat, **având un statut juridic propriu**. În subsidiar, propunem înlocuirea expresiei „arătată mai sus” prin formularea „prevăzută la alin.(1)”, pentru o exprimare adecvată stilului normativ.

g) La **art.6**, propunem introducerea cuvântului „prevederilor”, după expresia „în sensul”, pentru o mai bună exprimare.

h) La **art.8 alin.(1)**, corelat cu norma de la alin.(3), sugerăm a se face referire și la măsurile administrative care urmează să facă obiectul contestației.

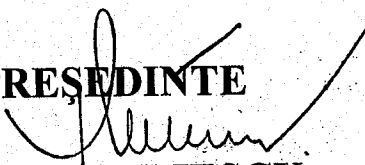
La **alin.(2)**, pentru un plus de precizie și o terminologie adecvată în materie, propunem ca după cuvântul „tribunalului” din cuprinsul tezei întâi, textul existent să fie reformulat sub forma „de contencios administrativ și se face cu celeritate”.

La **alin.(3)**, pentru rigoare normativă, sugerăm reformularea normei, după cum urmează:

„(3) Depunerea contestației la instanța judecătorească competentă, are ca efect suspendarea deciziei prevăzute la alin.(1)”.

i) La **art.9**, pentru complinirea normei, sintagma „funcțiile enumerate” se va înlocui prin reformularea „demnitățile și funcțiile publice prevăzute”.

j) Referitor la **art.10**, semnalăm că, în concordanță cu cerințele normelor de tehnică legislativă, este necesar ca expresia “orice dispoziții contrare se abrogă” să fie înlocuită cu precizarea expresă a dispozițiilor avute în vedere a fi abrogate.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU

București

Nr.

924/8.02.2005