



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

Nr. 2382 D.P.S.G.
Data 08.11.2005

Biro. 1 permanen. al Senatului
Bp. 332 14.11.2005

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
SENAT
L642, 16.11.2005

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art.111 alin.(1) din Constituție,
Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă intitulată Legea lustrației, 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, inițiată de domnii deputați Viorel Oancea, Eugen Nicolăescu și Mona Muscă și de domnul senator Adrian Cioroianu aparținând Grupurilor parlamentare ale PNL (Bp. 332/2005).*

I. Principalele reglementări

Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare *interzicerea accesului la unele funcții și demnități publice pentru persoanele care în perioada comunistă s-au bucurat de prerogativele conducerii de partid și au împărtășit, nu numai forțat ci și voluntar, politica și ideologia comunistă.*

Așa cum susțin inițiatorii, un astfel de demers trebuie realizat în deplină concordanță cu garanțiile și principiile unui stat democratic, nefiind posibilă înlăturarea unui abuz prin altul.

II. Observații și propuneri

A. Observații de fond

1. Cercetând *jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului* se poate constata o practică relativ restrânsă în materie, având în vedere că puține state, în special cele din fostul bloc comunist, au prevăzut în acte normative, interdicții relativ similare celor din propunerea legislativă analizată. Există totuși spețe relevante (Cauza Zdanoka contra Letoniei, Vogt contra Germaniei, Rekveny contra Ungariei, Sidabras și Dziautas contra Lituaniei, Partidul Comuniștilor Nepeceriști și Ungureanu contra României, etc.) în care Curtea, analizând conformitatea prevederilor naționale cu art. 8 (dreptul la viață privată), art. 10 (libertatea de exprimare), art. 11 (libertatea de întrunire și asociere), art. 14 (nediscriminarea), art. 18 (restrângerea drepturilor și libertăților) și art. 3 al Protocolului 1 (organizarea de alegeri) din Convenția europeană a drepturilor omului, a arătat următoarele:

a) O speță relevantă în materie este *cazul Sidabras și Dziautas*, caz în care un fost inspector și un fost procuror, ambii având calitatea de foști ofițeri KGB, au ridicat în fața Curții problema încălcării CEDO deoarece li s-a interzis pentru 10 ani, accesul în anumite funcții publice și private, datorită trecutului lor.

Printre altele, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) a precizat că *în perioada considerabilă existentă de la căderea fostului regim sovietic* (și instalarea noului regim politic în Lituania) *și intrarea în vigoare a acestei legislații contestate, în 1999*, se poate în mod rezonabil aștepta că persoanele în cauză nu au luat în considerare consecințele determinate de fosta lor calitate de angajați KGB. Având în vedere gama largă de poziții/posturi la care aceștia nu au acces, cu consecințe asupra posibilității de a-și exercita dreptul la viața privată, Curtea a apreciat că trebuie luată în considerare încălcarea art. 14 cu art. 8 din CEDO.

Faptul că aceste *restricții au fost impuse la aproape un deceniu de la declararea independenței de către Lituania*, și la 9, respectiv 13 ani după încetarea activității în cadrul KGB, deși nu a fost în sine decisiv, a contribuit substanțial la conturarea opiniei Curții că *măsura a fost disproporționată*.

b) În *cauza Zdanoka contra Letoniei*, Curtea s-a pronunțat cu privire la măsurile statului leton de a dispune excluderea pe termen

nedefinit a unor persoane de la eligibilitatea în alegerile naționale parlamentare și locale, datorită activităților pe care acestea le-au întreprins într-o anumită perioadă de timp (după 13 ianuarie 1991) în cadrul unor structuri comuniste declarate neconstituționale.

Curtea a arătat că *previzibilitatea unei norme, mai ales când aceasta impune restricții, nu a fost respectată atunci când restricția vine ca urmare a unor fapte din trecut, când persoana în cauză nu putea în mod rezonabil, să prevadă faptul că acțiunile sale pot avea consecințe negative în viitor.*

Analizând cazul leton, Curtea a arătat că *o astfel de măsură ar fi fost justificată și proporționată în timpul primilor ani după înlăturarea regimului comunist, când, fără îndoială, nou-instauratele structuri încă mai puteau fi amenințate de alunecarea către totalitarism, iar astfel de restricții ar fi fost de natură a înlătura un astfel de risc. În acel context a interzice accesul în forul legislativ pentru persoane care au avut funcție de conducere în fostul regim comunist și care în mod activ s-au opus instaurării democrației putea fi considerată o soluție legitimă și echilibrată, fără a fi necesară evaluarea fiecărui caz în parte. Această măsură ar fi fost circumscrisă conceptului de "democrație capabilă de a se apăra singură". După trecerea însă a unei perioade mai lungi de timp, nu se mai poate invoca un caracter preventiv pentru o astfel de măsură, și este necesar să se analizeze alți factori ca, de exemplu, comportamentul grav al persoanei respective din perioada avută în vedere. În speța de față, Curtea a considerat că participarea persoanei în acțiunile antidemocratice realizate imediat după instaurarea noului regim, democratic, în Letonia, nu au fost suficient de serioase pentru a justifica restricțiile din prezent.*

2. Prevederile propunerii legislative se impun a fi armonizate și cu obligațiile asumate de statul român prin convenții internaționale, în special din perspectiva discriminării în angajare sau în exercitarea unei profesii, bazată pe o opțiune politică, după cum urmează:

a) Convenția OIM (nr. 111) privind discriminarea în domeniul forței de muncă și exercitării profesiei (ratificată de România în 1973) care prevede obligația pentru statele membre de a asigura o politică națională care să promoveze egalitatea de șanse și de tratament în materie de angajare și profesii, în vederea eliminării oricărei discriminări (art. 2). Convenția prevede că nu sunt considerate discriminări măsurile care afectează o persoană care face în mod

individual obiectul unei suspiciuni legitime că se dedă la o activitate care ar prejudicia securitatea statului (art. 4).

b) **Convenția OIM (nr. 122) privind politica de ocupare a forței de muncă** (ratificată de România în 1973) care prevede la art. 1 alin. (2) lit. c) că fiecare stat membru va formula și va aplica o politică activă care va garanta că este posibilă alegerea liberă a muncii și că fiecare lucrător are toate posibilitățile de a dobândi calificările necesare pentru a ocupa un loc de muncă ce îi convine.

c) **Carta socială europeană revizuită**, adoptată la Strasbourg, la 3 mai 1996, ratificată de România prin Legea nr. 74 din 3 mai 1999 impune, la art. 1 par. 2, în sarcina părților contractante, obligația de a elimina toate formele de discriminare la angajarea în muncă.

3. Apreciem că pentru a evita eventualele abuzuri, un astfel de demers ar trebui însoțit de *proceduri clare, limitativ prevăzute*, prin care anumite persoane care au fost reprezentative pentru sistemul totalitarist român și care prezintă și acum un pericol pentru statul de drept și democrație, sunt eliminate pentru o anumită perioadă de timp din pozițiile de conducere ale statului.

B. Observații pe text

1. **Art. 1** enumeră categoriile de persoane care sunt considerate că au făcut parte din structurile de putere și din aparatul represiv. Aceste prevederi nu sunt suficient de clare și de precis formulate.

a) Referitor la *organele de conducere centrală și locală* ale Partidului Comunist Român facem unele observații:

Este necesară detalierea, mai ales în cazul organelor locale, până la ce nivel se consideră că persoanele care au fost în astfel de structuri au participat din proprie voință și convingere la activitatea comunistă (se includ sau nu comitetele regionale ori birourile). Formularea simplă "*organe centrale și locale*" poate crea numeroase interpretări abuzive cu consecințe deosebit de grave, având în vedere interdicția, prevăzută în propunere, de a mai accede, practic, la orice funcție de conducere într-un organ al puterii executive, legislative sau judecătorești, în următorii 10 ani.

Propunerea legislativă amintește de organizația de tineret a PCR însă nu cuprinde nici o referire la o altă organizație a partidului și anume: Uniunea Generală a Sindicatelor din RSR (UGSR), având în

vedere rolul pe care îl dețineau anumite persoane din posturile de conducere ale acestei organizații (mai ales președintele, vicepreședintele și secretarul), în special în examinarea periodică, alături de Consiliul de Miniștri și de alte organe centrale ale statului, a problemelor importante ale țării. Apreciem că, din rațiuni ce țin de eliminarea unei eventuale discriminări între persoane care s-au aflat, într-o anumită perioadă, în situații similare, ar trebui analizată includerea și a reprezentanților UGSR.

b) Sintagma *organe obștești și de masă* este mult prea generală și se impune detalierea acesteia.

c) Din *aparatul central al statului* sunt enumerate structuri importante, precum: Consiliul de Stat, Consiliul de Miniștri, Marea Adunare Națională, însă nu apar reprezentanți ai altor medii, la fel de relevante, precum mediul financiar sau cel bisericesc, astfel cum acestea erau organizate în perioada comunistă, și anume:

- Banca Națională;
- Banca Română de Comerț Exterior;
- Banca Agricolă;
- Banca de Investiții;
- conducătorii Bisericii Ortodoxe Române (a existat o perioadă în care șefii cultelor nu puteau fi recunoscuți în funcție decât în baza unei aprobări a prezidiului Marii Adunări Naționale, date prin decret, la propunerea Guvernului).

Pentru rațiunile menționate mai sus, ce țin de discriminare, apreciem că ar trebui analizate și situațiile reprezentanților mediilor financiar și clerical.

d) *Consilii populare* - pentru unitate în abordare, la această secțiune ar trebui incluse și sfaturile populare.

e) Alte sectoare relevante, precum *presa, justiția, diplomația, învățământul politic*.

La unele din aceste sectoare este și mai evidentă *necesitatea clarificării, din punct de vedere conceptual, a criteriilor care au stat la baza enumerării acestor domenii și funcții din perioada comunistă*. Astfel, dacă în unele cazuri (Consiliul de Stat, MAN, Academia Ștefan Gheorghiu și alte școli de partid) este evident *criteriul implicării voite* în politica de stat și dorința de a beneficia de avantajele regimului comunist prin ocuparea unor funcții importante în partid și în stat, este de analizat dacă aceasta era situația în cazul redactorilor șefi ai

editurilor (și de ce nu a tuturor membrilor colegiilor de redacție) sau a implicării în organele obștești.

Un caz aparte îl reprezintă *puterea judecătorească*. Dacă intenția legiuitorului a fost aceea de a exclude persoanele care prin poziția ocupată nu numai că îmbrățișau din convingere doctrina comunistă, dar și depindeau de structuri clar îndoctrinate, atunci, pe lângă categoriile enumerate în propunerea legislativă (procurori generali, procurori generali adjuncți, președinți și vicepreședinți de instanțe la toate nivelele) ar trebuie să se adauge, în fapt, *toate persoanele care au fost judecători la instanța supremă* deoarece, potrivit cadrului legislativ din acea epocă (Constituția din 1965, Legea de organizare judecătorească din 1968) Tribunalul Suprem era numit și revocat de Marea Adunare Națională, iar în perioada dintre sesiunile MAN, de către Consiliul de Stat.

2. Propunerea legislativă nu reglementează suficient de clar procedurile care vizează, pe de o parte, eliminarea persoanelor prevăzute la **art. 1** din funcțiile pe care le dețin în prezent, și, pe de altă parte, împiedicarea, pentru următorii 10 ani, a acestor persoane de a accede la poziții de conducere în actualele structuri.

Procedurile reglementate ar trebui să trateze distinct și să fie adaptate diferitelor categorii de funcții sau demnități vizate. De exemplu, situația președintelui României nu se poate conforma procedurilor propuse în inițiativa legislativă (demiterea de drept) deoarece pentru această funcție se prevede în Constituție o procedură specială de suspendare din funcție, respectiv punere sub acuzare.

Similar, *ar trebui reglementate proceduri distincte pentru parlamentari, membri ai guvernului, membri ai puterii judecătorești sau administrației publice locale, etc.*

3. **Art. 2** prevede faptul că persoanele care, în perioada 30 decembrie 1947 - 22 decembrie 1989, s-au aflat în una dintre situațiile prevăzute la **art. 1**, nu pot candida, nu pot fi alese și nu pot fi numite timp de 10 ani de la intrarea în vigoare a legii, pentru anumite demnități și funcții, enumerându-se, practic, posturile relevante din administrația de stat care implică, într-o anumită formă, exercitarea autorității de stat: Președinție, Parlament, Guvern, servicii de informații, primării, consilii județene, justiție, diplomatie, poliție, armată, etc.

Referitor la **art. 2 lit. e)** din propunerea legislativă, considerăm că ar trebui să se verifice și funcțiile asimilate din agenții.

Referitor la **art. 2 lit. l)** din propunerea legislativă considerăm că ar trebui definită mai clar categoria societăților care "*reprezintă interesele statului român*".

4. Nu este definită sintagma "*certificat de compatibilitate*" menționată la **art. 3 alin. (2)** și, totodată, nu este precizat conținutul acestuia, modul de eliberare, persoana îndreptățită să îl solicite, destinatarul și scopul acestui certificat.

Pentru persoanele care candidează la una din funcțiile prevăzute la art. 2 se prevede ca biroul electoral de circumscripție să analizeze dosarele candidaților și conformitatea lor cu prevederile legale, fără a preciza în ce termen se realizează această verificare, potrivit cărei proceduri și cum se atacă decizia acestora de respingere a candidaturilor, și fără a se face trimitere la cadrul comun în materie.

La **art. 3 alin. (4)** din propunerea legislativă nu se prevede cine va efectua publicarea în Monitorul Oficial a rezultatelor verificărilor. De asemenea, nu sunt specificate fondurile din care se va achita contravaloarea publicării sau dacă aceasta va fi realizată gratuit de către RA Monitorul Oficial.

5. Art. 4 alin. (1) prevede că "*..... se înființează Departamentul de aplicare a legii lustrației, care emite certificatele*". Precizăm că, în prezent, rezultatul verificărilor întreprinse de CNSAS au la bază o decizie a Colegiului CNSAS, acesta fiind singurul organ împuternicit să se pronunțe în ceea ce privește calitatea de agent sau colaborator al securității ca poliție politică.

Art. 4 alin. (3) prevede "*Conducătorul acestui departament se numește de Colegiul CNSAS*". Colegiul CNSAS nu are calitatea de a numi un conducător de compartiment, decât ca urmare a îndeplinirii procedurii de angajare prin examen sau concurs, fapt care nu rezultă din textul propus. Prin coroborare cu prevederile alin. (2) ale aceluiași articol rezultă că persoana care va ocupa funcția de conducător al departamentului nou înființat va fi preluat tot prin redistribuire, ceea ce este în contradicție cu prevederile legale în vigoare.

Alin. (2) și alin. (3) de la **art. 4** prevăd modificarea structurii organizatorice și a atribuțiilor CNSAS, precum și a atribuțiilor departamentelor și a fișelor posturilor personalului acestei instituții,

însă pentru această modificare nu a fost prevăzut nici un termen de implementare, rezultând astfel obligativitatea CNSAS de a efectua aceste modificări în termen de 3 zile de la publicarea legii în Monitorul Oficial.

6. La art. 5 alin. (2) și (3) prevederea *"persoanele sunt demise de drept"* contravine art. 70 alin. (2) din Constituție, conform căruia *"Calitatea de deputat sau senator încetează la data întrunirii legale a Camerelor nou alese sau în caz de demisie, de pierdere a drepturilor electorale, de incompatibilitate ori deces"*, precum și art. 18, art. 84 și următoarele din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care stipulează modalitatea de *"încetare a raporturilor de serviciu"*, și nu demiterea.

7. Art. 6 prevede că *"Persoanele care au dreptul să facă numiri sau ... au datoria de a verifica numirile făcute sunt obligate în solidar să verifice de îndată ... verificând la Direcțiile de muncă, oficiile de pensii și orice altă instituție abilitată"*.

Față de această prevedere facem următoarele precizări:

- nu este posibilă obligarea în solidar a unor persoane de a face verificări, cu atât mai puțin cu cât este vorba de două categorii de persoane propuse alternativ ("sau"), și nu cumulat ("și").

- expresia *"de îndată"* nu are caracter juridic, necesitând înlocuirea cu un termen precis (număr de zile).

Pentru persoanele care acced în funcția de conducere prin alte proceduri (judecătorii, funcționarii publici, membrii consiliilor de administrație) procedura prevede, la modul general, că superiorii acestora sau persoanele competente a le numi în funcție trebuie să verifice de îndată dacă acele persoane s-au aflat într-una din situațiile prevăzute la art. 1. Având în vedere faptul că art. 2 acoperă, practic, întreg sectorul public și o parte a celui privat (pentru membrii consiliilor de administrație ale societăților care reprezintă interesele statului român) apreciem că o astfel de prevedere este foarte generală, cu atât mai mult cu cât propunerea legislativă prevede că neîndeplinirea obligației de a controla persoanele aflate în funcțiile prevăzute la art. 2 constituie infracțiunea de abuz în serviciu.

Propunerea legislativă face referire la extinderea competențelor Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității (pentru

verificarea persoanelor care au fost angajați sau colaboratori ai structurilor de poliție politică) dar *nu face nici un fel de referire la modul în care se va dovedi calitatea deținută de persoane în perioada comunistă, alta decât aceea de colaborator sau angajat al Securității.*

Acest ultim aspect, extrem de important, nu apare decât parțial în text, prin referire la direcțiile de muncă, oficiile de pensii și orice altă instituție abilitată. *Ar fi fost necesară o referire specială la Arhivele Naționale*, având în vedere faptul că este puțin probabil ca actualele instituții de stat să dețină documente, în special pe cele de partid, din perioada 1947-1989.

8. Referitor la **art. 7**, *abuzul în serviciu contra intereselor publice* este o faptă îndeplinită de un funcționar public, prin urmare această prevedere nu se aplică tuturor persoanelor ce ocupă funcțiile și demnitățile publice prevăzute la art. 2 din propunerea legislativă.

9. Art. 8 alin. (1) și alin. (2) prevede că *"Împotriva deciziei prin care se constată că o persoană s-a aflat într-una din situațiile prevăzute la art. 1 se poate face contestație ... Soluționarea contestațiilor este de competența tribunalului și se face de urgență"*.

Față de această prevedere facem următoarele observații:

- până la acest moment nu s-a menționat o decizie, nu se specifică cine emite decizia și nu se precizează de ce trebuie emisă o decizie de constatare;

- singurul act ce poate fi considerat similar acestei decizii este decizia emisă de CNSAS, în temeiul Legii nr. 187/1999, dar aceasta poate fi atacată la curtea de apel, nu la tribunal, introducerea în textul propunerii legislative a competenței tribunalului în speță creând un conflict pozitiv de competență între tribunal și curtea de apel;

- soluționarea se poate face *"cu celeritate"* și nu *"de urgență"*.

Fără a preciza concret ce procedură administrativă se aplică fiecărei situații în parte, propunerea legislativă prevede atacarea *deciziei* la tribunal, nefiind însă detaliată nici procedura pe care o va urma tribunalul în soluționarea acestor contestații.

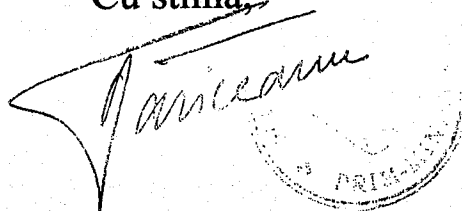
10. Referitor la **art. 9**, precizăm că nedesemnarea precisă a persoanelor *"cu atribuții de conducere și control"* poate crea o deresponsabilizare în instituțiile și autoritățile publice în ceea ce privește informarea.

11. Pentru ducerea la îndeplinire a *Legii lustrației* este absolut necesar să se specifice care sunt sursele de informații puse la dispoziție CNSAS-ului, cu termenele aferente și obligațiile deținătorilor de înregistrări.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele prezentate, **Guvernul susține adoptarea propunerii legislative sub rezerva însușirii observațiilor și propunerilor de la punctul II.**

Cu stimă,



Călin POPESCU-TĂRICEANU

Domnului senator **Nicolae VĂCĂROIU**

Președintele Senatului