



AVIZ

**referitor la propunerea legislativă privind limitarea temporară
a accesului la demnități și funcții publice pentru persoanele
care au făcut parte din structurile de putere
ale regimului comunist**

Analizând propunerea legislativă privind limitarea temporară a accesului la demnități și funcții publice pentru persoanele care au făcut parte din structurile de putere ale regimului comunist, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B557 din 19.10.2006,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele motive:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare limitarea temporară a accesului la demnități și funcții publice a persoanelor care au făcut parte din structurile de putere ale regimului comunist.

Propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.73 alin.(3) lit.a) din Constituția României, republicată referitoare la sistemul electoral. În aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituție, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. **Din punct de vedere al dreptului comunitar**, propunerea legislativă cade sub incidența principiilor generale ale dreptului statuat la nivelul Uniunii Europene cu privire la drepturile fundamentale ale cetățenilor europeni, competența de reglementare aparținând însă, exclusiv, autorităților naționale ale statelor membre.

Se cuvin a fi menționate în acest sens, dispozițiile cu caracter general ale Cartei drepturilor fundamentale ale Uniunii, adoptată prin **Tratatul de la Nisa din anul 2000**, ce constituie parte integrantă a **Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa**, semnat la Roma la 29 octombrie 2004, ce consacră o serie de **principii cu valoare europeană**, precum: **egalitatea în drepturi a cetățenilor Uniunii**, **interzicerea oricărei discriminări** bazate pe sex, rasă, culoare, origini etnice sau sociale, limbă, religie sau **convingeri**, **opinii politice sau orice altă opinie**, apartenență la o minoritate națională, avere, vârstă sau orientare sexuală.

Conform **Titlului V a Părții a II-a** din același tratat rezervat drepturilor recunoscute cetățenilor europeni, este de menționat **categoria drepturilor politice - dreptul de a alege și de a fi ales în Parlamentul European (art.II-99)**, respectiv, **dreptul de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor locale art.II-100**, precum și prevederile **Titlului VII - Dispoziții generale care reglementează interpretarea și aplicarea Cartei drepturilor fundamentale**, ce statuează, în cadrul art.II-111, **obligația statelor membre ale Uniunii Europene de a respecta drepturile și principiile, promovând aplicarea lor**, în conformitate cu competențele pe care le au în acest sens și cu respectarea limitelor competențelor conferite Uniunii în celelalte părți ale Constituției.

Prevederile **art.II-113 - Nivelul de protecție**, stabilește că "*nici una dintre dispozițiile Cartei nu trebuie să fie interpretată ca o limitare sau atingere adusă drepturilor omului și libertăților fundamentale recunoscute, în domeniile de aplicare corespunzătoare, prin dreptul Uniunii, dreptul internațional și convențiile internaționale la care Uniunea, Comunitatea sau toate statele membre sunt parte și în special Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, precum și prin constituțiile statelor membre*".

Sunt relevante și prevederile **art.II-114 - Interzicerea abuzului de drept**, conform căreia "*nici una dintre dispozițiile Cartei nu trebuie să fie interpretată ca implicând un drept oarecare de a desfășura o activitate sau de a îndeplini un act ce are ca obiectiv distrugerea de drepturi sau libertăți recunoscute prin Cartă sau de a aduce drepturilor și libertăților limitări mai ample decât cele prevăzute în cadrul Cartei*".

În acest context, sunt de menționat și unele dispoziții generale ale Tratatului constituțional, menite a consacra **valorile și obiectivele**

Uniunii Europene. Astfel, potrivit dispozițiilor art.I-2, "Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, a libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților naționale ... valori ce sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați".

În ceea ce privește obiectivele Uniunii, subsumate **art.I-3** din Tratat, Uniunea își afirmă și promovează valorile și interesele, contribuind la pacea, securitatea, la dezvoltarea durabilă a planetei, la solidaritatea și la respectul reciproc între popoare, la comerțul liber și echitabil, la eliminarea sărăciei și la **protecția drepturilor omului, în special a drepturilor copilului, precum și la respectarea strictă și la dezvoltarea dreptului internațional, în special la respectarea principiilor Cartei Organizației Națiunilor Unite.**

Prevederile art.I-9 din Tratat mai stabilesc aderarea Uniunii la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, stipulându-se în mod expres că ansamblul acestor drepturi fundamentale fac parte din dreptul Uniunii ca principii generale.

Prin urmare, corelativ obiectului de reglementare al propunerii legislative analizate, pot fi menționate **exigențele europene** subsumate unora dintre criteriile de aderare stabilite la Copenhaga (1993), respectiv **criteriilor politice**, în contextul cărora Drepturile omului ocupă un loc important, în **consonanță cu normele dreptului internațional în materie.**

3. Din punct de vedere al dreptului internațional, analiza prezentei propuneri legislative se impune a fi făcută, în principal, prin raportare la instrumentele juridice internaționale existente în materia drepturilor omului, acceptate ca reglementări fundamentale și de Uniunea Europeană, și la care România este parte, în special a celor statuate la nivelul Organizației Națiunilor Unite și la cel al Consiliului Europei, dintre care se detașează: Declarația Universală a Drepturilor Omului, Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice, Convenția Organizației Internaționale a Muncii referitoare la interzicerea discriminării în muncă și profesie și respectiv, Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Se constată astfel :

a) **Încălcarea Declarației Universale a Drepturilor Omului**, document istoric al ONU, unanim recunoscut. Aceasta proclamă dreptul oricărei persoane de a participa la conducerea treburilor publice ale țării sale, **dreptul de a avea acces în condiții de egalitate, la funcțiile publice ale țării**, precum și faptul că **voința poporului** trebuie să fie exprimată **prin alegeri libere, prin sufragiul universal și egal** (art.21). De asemenea, consacră dreptul la opinie și dreptul de exprimare (art.19), precum și libertatea de întrunire și asociere pașnică (art.20).

Tot astfel, se încalcă **Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice**, ratificat de România, ce consfințește **dreptul de a lua parte la conducerea treburilor publice, de a fi ales în cadrul unui sufragiu universal și egal, de a avea acces, în condiții de egalitate, la funcțiile publice din țara sa** (art.25), interzicând orice discriminare și garantând tuturor persoanelor o ocrotire egală și eficace contra oricărei discriminări printre altele din cauza **opinii politice** sau altei opinii (art.19).

Or, potrivit art.20 alin.(1) din Constituția României, republicată *aceste dispoziții privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte.*

Alin.(2) al aceluiași articol consacră prioritatea reglementărilor internaționale în raport de legile interne, statuând că în cazul în care există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte și legile interne, **au prioritate** reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile.

b) **Un alt document de referință**, pe care România l-a ratificat, și care prin acest proiect ar fi încălcat în mod indubitabil, îl reprezintă **Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale**, adoptată de Consiliul Europei încă din 1950, care recunoaște *dreptul la libertatea de gândire și de a avea convingerile sale* (art.9), *libertatea de exprimare și de opinie* (art.10) și *libertatea de întrunire și de asociere* (art.11), prevăzându-se expres că exercitarea acestora trebuie să fie recunoscută fără nici o deosebire bazată pe opinii politice sau orice alte opinii (art.14).

În raport de aceste documente internaționale, **promovarea proiectului de lege ar genera implicații negative pe plan extern**

atât în ceea ce privește imaginea României, cât și a răspunderii sale din perspectiva angajamentelor asumate.

c) Există și o serie de norme ale **Organizației Internaționale a Muncii (OIM)** care interzic în mod expres orice discriminare în muncă și în profesie. Este vorba de **Convenția nr.111/1958 a OIM privind nediscriminarea în muncă și în profesie, ratificată și de România.**

Dacă propunerea legislativă ar fi adoptată, România ar fi pusă în situația de a da explicații sau de a accepta comisii de anchetă ale unor organizații mondiale sau europene. Adoptarea ei ar face ca România să poată fi supusă procedurilor internaționale și să se confrunte, în cadrul unor organizații internaționale, cu toate consecințele care pot apare pe planul credibilității.

d) În temeiul Convenției Europene a drepturilor fundamentale ale omului, se deschide calea sesizării **Curții Europene a Drepturilor Omului de la Strasbourg** de către persoanele care se vor considera nedreptățite, cu grave consecințe asupra **credibilității și imaginii României în lume.**

4. 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:

a) **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** 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 care 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 filtraajului.**

b) 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.

c) **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** (la care ne-am referit), 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**.

5. Din punct de vedere al dreptului intern, proiectul de lege **contravine ordinii constituționale a statului român**, din următoarele considerente:

a) Drepturile a căror restrângere se propune, sunt consacrate, ca **drepturi fundamentale ale cetățenilor**, prin Constituție și prin alte legi, ca de altfel și prin multe tratate și convenții la care țara noastră este parte.

Prin **art.16 din Constituție** este consacrată egalitatea în **drepturi**, potrivit căreia, cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.

În conformitate cu prevederile **art.37 din Constituție**, dreptul de a fi ales le este acordat tuturor cetățenilor cu drept de vot, care au împlinit o anumită vârstă, în funcție de autoritățile pentru care candidează și în măsura în care, potrivit art.40 alin.(3), nu le este interzisă asocierea în partide politice. Aceste prevederi constituționale sunt preluate în legislația privind alegerile pentru toate nivelurile.

Singurele limitări ale acestui drept prevăzute în legislația noastră, se referă la alienații și debili mintali, puși sub interdicție și la persoanele lipsite de drepturile electorale, pe durata stabilită prin hotărâre judecătorească.

Potrivit **art.41 alin.(1)** din legea fundamentală a țării, dreptul la muncă **nu poate** fi îngrădit, iar **alegerea** profesiei, a meseriei sau a ocupației, precum și a locului de muncă este **liberă**.

Constituția consacră principiul potrivit căruia Președintele României, precum și Camera Deputaților și Senatul **se aleg prin vot** universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Aceasta presupune că învestirea în aceste funcții reprezintă un **act de decizie al electoratului**, al cetățenilor, exprimând voința acestora.

De menționat că, în mod excepțional, **art.53 din Constituția României** permite restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, dar instituie **următoarele condiții imperative**:

- restrângerea să se impună, după caz, pentru apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori moralei publice, a drepturilor și libertăților cetățenilor, desfășurarea instrucției penale, prevenirea consecințelor unei calamități naturale ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav;

- restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică;

- restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o;

- restrângerea trebuie să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.

Adăugarea oricărei alte situații sau motivații, cum este faptul că persoanele au făcut parte din structurile de putere comunistă este neconstituțională, reprezentând o adăugare la textul legii fundamentale.

b) Reglementarea propusă ar reprezenta o involuție a procesului de democratizare a societății românești. Instituind o adevărată sancțiune, proiectul contravine principiilor generale ale statului de drept, potrivit cărora orice sancțiune pornește de la o

răspundere juridică, de regulă individuală, determinată de săvârșirea unei fapte ilicite, cu vinovăție. Aceste principii sunt încălcate întrucât:

Proiectul de lege se bazează pe o **culpabilizare globală, făcută pe criterii politice, împotriva unor categorii de cetățeni**; în această acțiune nu se ține seama de alte elemente ale răspunderii, decât acela de a fi ocupat una din funcțiile enumerate, deși acest lucru nu era interzis la acea vreme de nici o normă juridică ori morală. În condițiile în care nu există temei pentru incriminarea faptei de a fi deținut o asemenea funcție este greu, din punct de vedere juridic, de justificat de ce aceste persoane trebuie să suporte consecințe care, în mod normal, se pot produce, în principiu, **numai în urma unei condamnări penale.**

Culpabilizarea generală are ca efect o nesocotire a **prezumției de nevinovăție**, ceea ce ar fi periculos prin precedentul care s-ar crea.

6. Adoptarea unei asemenea legi după aproape 17 ani de la Revoluția din Decembrie 1989 este lipsită de eficiență juridică.

De altfel, nici inițiatorul nu este consecvent în soluțiile propuse, deoarece prin dispozițiile art.10 alin.(3) se dă posibilitatea continuării mandatului de către persoanele care se află în situațiile prevăzute la art.2, sub condiția ca „statutul lor, **neconform cu prevederile prezentei legi**”, să fie făcut public.

În raport de cele relevate mai sus, **propunerea legislativă nu este susținută din punct de vedere juridic, introducând norme discriminatorii și aducând atingere drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, consacrate prin instrumentele juridice internaționale, la care România este parte, inacceptabile la nivelul Organizației Națiunilor Unite, la cel al Consiliului Europei și, implicit, la nivelul Uniunii Europene, încălcându-se deopotrivă și normele constituționale, în special cele ce protejează valorile fundamentale, supreme, ale statului român - statul de drept, democrația, drepturile și libertățile cetățenilor, dreptatea și pluralismul politic.**

7. Propunerea legislativă are unele deficiențe din punct de vedere al redactării, dintre care, cu titlu exemplificativ, menționăm:

a) La **art.2 lit.w)**, funcția de „secretar general al prefecturii” nu mai există, fiind transformată, de la 1 ianuarie 2006, în funcția de subprefect.

b) La **art.4 alin.(2)**, norma se referă doar la persoanele „numite”, deși era firesc să aibă în vedere și persoanele alese.

c) La **art.6 alin.(1)**, denumirea respectivului minister nu este corectă, iar norma ar fi trebuit să precizeze instituția din care fac parte direcțiile sau serviciile juridice județene și ale municipiului București la care textul face referire.

Totodată, dispoziția se referă, în mod incorect, doar la funcții și demnități „în stat”, nu și la cele din cadrul autorităților administrației publice locale.

d) La **art.10 alin.(1) și (2)**, textul are în vedere doar sancțiunea „demiterii” nu și cea a „destituirii” din funcția publică, specifică funcționarilor publici.

e) La **art.12 alin.(1)**, textul nu este în concordanță cu prevederile art.78 din Constituția României, republicată, potrivit căreia legea intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei.

La **alin.(3)**, textul este în dezacord cu prevederile art.63 alin.(3) din Legea nr.24/2000, republicată, potrivit căreia în vederea abrogării, dispozițiile normative vizate trebuie determinate expres, prin redarea tuturor datelor de identificare.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU