



AVIZ

**referitor la propunerea legislativă intitulată Legea decomunizării,
privind limitarea temporară a accesului la unele funcții și demnități
publice pentru persoanele care după 21 decembrie 1989 au
acționat pentru separatism pe criterii etnice,
inclusiv pentru separatism teritorial**

Analizând propunerea legislativă intitulată Legea decomunizării, privind limitarea temporară a accesului la unele funcții și demnități publice pentru persoanele care după 21 decembrie 1989 au acționat pentru separatism pe criterii etnice, inclusiv pentru separatism teritorial, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B577 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 considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare limitarea temporară a accesului la unele funcții și demnități publice pentru persoanele care, după 21 decembrie 1989, au acționat pentru separatism pe criterii etnice, inclusiv pentru separatism teritorial.

Propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente atât prevederile art.73 alin.(3) lit.a) din Constituția României, republicată, referitoare la sistemul electoral, cât și dispozițiile lit.h) al aceluiași articol, întrucât prin art.5 se instituie infracțiuni. 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, **obligția 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 căroră *"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 căroră 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 opiniei 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 **Republica Cehă** care a adoptat Legea nr.451/1991 - Legea "filtrajului", ce 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 filtrajului.**

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 investirea 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 aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.

Adăugarea oricărei alte situații sau motivații este neconstituțională, reprezentând o completare a textului constituțional.

b) Reglementarea propusă 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 criteriul apartenenței persoanelor la un anumit partid politic și ocupării unor anumite funcții publice; în această acțiune nu se ține seama de alte elemente ale răspunderii, decât acela de a fi ocupat una din funcțiile enumerate. 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. 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 **titlu**, termenul „decomunizării” nu este explicat în textul propunerii, așa cum prevăd normele de tehnică legislativă;

b) la **art.3 alin.(2)**, rândul 3, trimiterea la alin.(2) nu este corectă, deoarece din redactare nu rezultă căru articol aparține acest alineat;

c) la **art.4 alin.(2)**, se folosește numai termenul „demise”, nu și cel de „destituire”, deși este vorba și de funcții publice, altele decât cele de demnitate publică, iar la **alin.(3)**, dimpotrivă, se utilizează doar termenul „destituire”, nu și „demise”, cum ar fi fost cazul;

d) la **art.6**, norma de abrogare nu este în concordanță cu prevederile art.63 alin.(3) din Legea nr. 24/2000, republicată, potrivit cărora dispozițiile normative ce ar urma să fie abrogate trebuie determinate expres, prin menționarea tuturor datelor de identificare a acestora.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU

București
Nr.1556/17.11.2006