



AVIZ
**referitor la propunerea legislativă privind protejarea și
susținerea apărătorilor drepturilor omului**

Analizând **propunerea legislativă privind protejarea și susținerea apărătorilor drepturilor omului**, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.b700 din 25.11.2010,

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 instituirea unor măsuri pentru protejarea și susținerea apărătorilor drepturilor omului.

Așa cum se arată în Expunerea de motive, proiectul a avut în vedere Rezoluția 53/144 a Adunării Generale a Națiunilor Unite referitoare la Declarația privind dreptul și răspunderea persoanelor, a grupurilor și a organismelor societății pentru promovarea și protejarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale universal recunoscute.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Propunerea implică modificarea dispozițiilor bugetului de stat, astfel încât devin aplicabile prevederile art.111 alin.(1) teza a doua din Constituție și dispozițiile art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, întrucât se acordă anumite facilități fiscale organizațiilor guvernamentale de

utilitate publică având ca obiectiv promovarea și protejarea drepturilor omului.

Totodată, trebuie respectate prevederile art.7 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, cât și dispozițiile art.33 din Legea nr.24/2000, republicată, care reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact.

Semnalăm că o propunere legislativă cu obiect similar de reglementare, formulată de același inițiator, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B418 din 18.09.2008, a fost avizată negativ de către Consiliul Legislativ, cu Avizul nr.1251/16.10.2008.

De asemenea, precizăm că respectivul proiect a fost clasat, conform Hotărârii Biroului Permanent al Senatului din data de 22 decembrie 2008, în baza art.63 alin.(5) din Constituție.

3. Protecția apărătorilor drepturilor omului constituie o constantă a preocupărilor organizațiilor internaționale, în special a Organizației Națiunilor Unite, dar și a instituțiilor Uniunii Europene.

Astfel, recunoscându-se rolul deosebit deținut de aceștia în privința promovării și a combaterii încălcării drepturilor omului, Adunarea Generală a ONU a adoptat, prin Rezoluția 53/144, Declarația privind dreptul și răspunderea persoanelor, a grupurilor și a organismelor societății pentru promovarea și protejarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale universal recunoscute, cunoscută și sub denumirea de Declarația privind apărătorii drepturilor omului.

Adoptarea de către ONU a acestei Declarații a marcat un important pas către o mai bună protecție a apărătorilor drepturilor omului, prin stabilirea unor standarde în acest domeniu, recomandându-se statelor luarea măsurilor legislative, administrative sau de altă natură, necesare pentru asigurarea garantării efective a drepturilor și libertăților vizate de Declarație.

În acest context, trebuie remarcat că transpunerea acestor recomandări în legislația internă nu poate fi realizată prin intermediul unui singur act normativ, ci trebuie să fie expresia unei preocupări constante a statului, materializată în adaptarea întregului sistem legislativ la standardele prevăzute în Declarație, precum și în asigurarea punerii în aplicare a dispozițiilor adoptate în acest sens.

Astfel, responsabilitatea statelor în acest domeniu, așa cum rezultă din prevederile Declarației, constă în promovarea și protejarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, inclusiv prin luarea

tuturor măsurilor legislative necesare pentru a asigura garantarea drepturilor apărătorilor drepturilor omului. În plus, statele au obligația de a crea cadrul legislativ necesar pentru investigarea promptă și imparțială a tuturor cazurilor de încălcare a drepturilor omului, aceea de a lua măsurile necesare pentru protejarea apărătorilor drepturilor omului împotriva violenței, a discriminării și a oricăror represalii împotriva acestora, prin cunoașterea drepturilor de care se bucură persoanele aflate sub jurisdicția lor. Toate aceste obligații ale statului nu pot fi realizate decât prin adaptarea întregului cadru legislativ la aceste imperative, iar nu prin adoptarea unui singur act normativ, care nu ar putea acoperi toate aceste aspecte.

Acest fapt este demonstrat chiar prin reglementarea propusă prin proiect, care are însă un caracter incomplet în raport cu intenția prevăzută în Expunerea de motive și în preambul, dar și în art.1 și art.2 alin.(1) din proiect.

Astfel, deși potrivit art.1 se are în vedere protecția apărătorilor drepturilor omului, iar conform dispozițiilor art.2 alin.(1) aceștia sunt „persoanele, grupurile sau organizațiile neguvernamentale care au ca unic scop și activitate promovarea și protejarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”, proiectul prevede în mod expres o serie de drepturi doar pentru **organizațiile neguvernamentale de utilitate publică**, situația celorlalte categorii de apărători ai drepturilor omului făcând obiectul unor norme cu caracter declarativ, cum este cea cuprinsă în art.5.

În acest context, precizăm că proiectul pare a avea drept obiect acordarea unui statut juridic distinct organizațiilor neguvernamentale care au ca scop protecția drepturilor omului. Un astfel de demers legislativ ar trebui însă să facă obiectul unui act normativ atent structurat, care să prevadă în amănunt atât modul de recunoaștere de către stat a acestor organizații, cât și drepturile și obligațiile care revin acestora.

5. Menționăm că unele norme din cuprinsul proiectului nu sunt corelate. Astfel, deși potrivit art.2, scopul activității apărătorilor drepturilor omului este promovarea și protejarea **drepturilor și libertăților fundamentale ale omului**, art.1 are în vedere numai **drepturile civile și politice**.

6. La **art.2 alin.(1)**, prin impunerea condiției ca persoanele, grupurile sau organizațiile neguvernamentale să aibă „ca unic scop și activitate promovarea și protejarea drepturilor și libertăților

fundamentale ale omului”, sfera noțiunii de „apărător al drepturilor omului” se restrânge în raport cu definiția acesteia, astfel cum ea rezultă din cuprinsul Rezoluției nr.53/144 a Adunării Generale a ONU.

În primul rând, condiția prevăzută de textul propus nu poate fi impusă unei persoane. Or, potrivit art.1 din Declarație, oricine are dreptul, individual sau în asociere cu alții, de a promova protecția și realizarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale la nivel național și internațional.

În al doilea rând, potrivit definiției propuse, noțiunea de „apărător al drepturilor omului” ar avea în vedere numai acele grupuri sau organizații neguvernamentale al căror **unic** obiect de activitate ar fi promovarea și protejarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. S-ar exclude astfel din cuprinsul noțiunii toate acele asociații și fundații care și-au prevăzut în actul constitutiv și în statut și alte obiective decât acelea referitoare la promovarea și protejarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

7. În ceea ce privește norma din cuprinsul **art.2 alin.(4)**, precizăm că textul nu poate avea în vedere acordarea, de către organizațiile neguvernamentale care au activitate în domeniul protecției drepturilor omului, de asistență juridică în anumite tipuri de procese („penale, civile, comerciale și de contencios administrativ în favoarea legii”), întrucât, potrivit art.25 din Legea nr.51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, republicată, cu modificările și completările ulterioare, exercitarea oricărei activități de asistență juridică specifică profesiei de avocat de către o persoană fizică sau juridică **ce nu are calitatea de avocat înscris într-un barou și pe tabloul avocaților acelu barou** constituie infracțiune și se pedepsește potrivit legii penale.

În plus, precizăm că, în prezent, potrivit art.28 din Ordonanța Guvernului nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.48/2002, cu modificările și completările ulterioare, organizațiile neguvernamentale care au ca scop protecția drepturilor omului sau care au interes legitim în combaterea discriminării au calitate procesuală activă în cazul în care discriminarea se manifestă în domeniul lor de activitate și aduce atingere unei comunități sau unui grup de persoane, ori în cazul în care discriminarea aduce atingere unei persoane fizice, la cererea acesteia din urmă. Prin urmare,

recunoașterea acestui drept, într-un alt act normativ, nu mai este necesară, fiind contrară și prevederilor art.16 din Legea nr.24/2000, republicată, referitor la necesitatea evitării paralelismelor în procesul de legiferare.

8. Recunoașterea dreptului organizațiilor neguvernamentale pentru apărarea drepturilor omului de utilitate publică de a deține bunuri mobile și imobile, prevăzută la **art.8**, este superfluă și nu reprezintă o modalitate specifică de protecție a acestora, întrucât patrimoniul este unul dintre elementele constitutive, fără de care acestea nici nu ar putea dobândi personalitate juridică.

În acest sens, menționăm că, potrivit dispozițiilor art.6 alin.(2) și (3), precum și ale art.16 alin.(2) și (3) din Ordonanța Guvernului nr.26/2000 cu privire la asociații și fundații, aprobată cu modificări prin Legea nr.246/2005, cu modificările și completările ulterioare, menționarea în cuprinsul actului constitutiv și al statutului a patrimoniului inițial al asociației sau al fundației este obligatorie, sub sancțiunea nulității absolute.

9. Referitor la reglementarea cuprinsă în cadrul **Capitolului II „Finanțarea”**, aceasta are în vedere numai organizațiile neguvernamentale de utilitate publică având ca obiectiv apărarea drepturilor omului și reia, în cea mai mare măsură, prevederile cu privire la veniturile asociațiilor și fundațiilor, precum și la drepturile asociațiilor, fundațiilor și federațiilor recunoscute ca fiind de utilitate publică, din cuprinsul Ordonanței Guvernului nr.26/2000.

10. La **art.14 alin.(2)**, menționăm că norma referitoare la închirierea spațiilor sediilor organizațiilor neguvernamentale pentru apărarea drepturilor omului cu titlu gratuit este în contradicție cu art.41 lit.a) din Ordonanța Guvernului nr.26/2000, aprobată cu modificări prin Legea nr.246/2005, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia asociațiile și fundațiile cărora le-a fost recunoscută utilitatea publică au dreptul de a li se atribui **în folosință gratuită** bunuri proprietate publică.

Pe cale de consecință, cel puțin în ceea ce privește această categorie de bunuri, nu se poate avea în vedere încheierea unor contracte de închiriere.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **art.14 alin.(4)**, care se referă numai la spațiile deținute în baza unui contract de închiriere.

În plus, în cuprinsul **alin.(2)** se face referire la organizațiile neguvernamentale pentru apărarea drepturilor omului, fără a se prevedea condiția recunoașterii utilității publice a acestora, deși celelalte norme ale art.11 au în vedere numai acele organizații neguvernamentale care îndeplinesc cerința recunoașterii utilității publice.

La **alin.(4)**, în ceea ce privește terminologia utilizată, semnalăm că aceasta nu este corelată cu prevederile art.54 din Ordonanța Guvernului nr.26/2000, care nu au în vedere „autodizolvarea” ca modalitate de încetare a activității asociațiilor sau a fundațiilor.

11. Norma din cuprinsul **art.15 alin.(1) lit.a)**, prin prevederea drept contravenție a faptei reprezentanților autorității de a împiedica, sub orice formă, desfășurarea activității apărătorilor drepturilor omului este în dezacord cu prevederile art.3 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/001 privind regimul juridic al contravențiilor, potrivit cărora actele normative prin care se stabilesc contravenții vor cuprinde **descrierea faptelor ce constituie contravenții**. Formularea generală din proiect nu întrunește această condiție, norma de stabilire a contravenției necuprinzând niciun criteriu referitor la faptele avute în vedere a fi sancționate. Mai mult decât atât, din redactarea normei rezultă că ar constitui contravenție **orice** împiedicare a desfășurării activității apărătorilor drepturilor omului, chiar dacă aceasta s-ar realiza în limite legale, cu respectarea dispozițiilor constituționale referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți.

În ceea ce privește norma din finalul **lit.a)**, conform căreia fapta constituie contravenție „dacă nu a fost săvârșită în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să fie considerată infracțiune” nu este corelată cu definiția dată contravenției în Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, care prevede că fapta descrisă drept contravenție în actul normativ și prevăzută cu sancțiune contravențională nu poate fi decât contravenție, nimeni neputând, prin interpretare, să schimbe caracterizarea ei juridică.

12. Prevederea drept contravenție, în cuprinsul **art.15 alin.(1) lit.b)**, a faptei de a nega nemotivat calitatea procesuală activă a organizațiilor neguvernamentale nu poate fi reținută, întrucât activitatea jurisdicțională a instanțelor judecătorești nu poate face obiectul controlului decât în condițiile exercitării căilor de atac

prevăzute de lege. Prin urmare, o astfel de situație nu poate atrage răspunderea contravențională a instanței de judecată.

13. În ceea ce privește stabilirea drept contravenție a refuzului „instituțiilor abilitate ale statului de a răspunde la sesizările formulate în scris de apărătorii drepturilor omului”, prevăzută în cuprinsul **art.15 alin.(1) lit.c)**, precizăm că o astfel de situație poate constitui un motiv pentru sesizarea instanțelor de contencios administrativ, însă nu poate atrage răspunderea contravențională a „instituțiilor statului”.

14. Menționăm că instituirea contravențiilor prevăzute în cuprinsul **art.15 alin.(1) lit.a) - c)** nici nu ar putea fi realizată, în condițiile în care, pentru asigurarea unei reglementări complete, proiectul trebuie să prevadă și agenții constatatori ai contravențiilor. Or, având în vedere lipsa de precizie a reglementării propuse, atât sub aspectul descrierii faptelor, cât și al identificării subiecților activi ai contravențiilor, nici agenții constatatori nu ar putea fi stabiliți cu exactitate.

15. La **art.15 alin.(1) lit.d)**, referirea la „sumele de bani provenite din contravenții” nu este corectă, întrucât textul ar fi trebuit să se refere la „sumele de bani provenite din **amenzile** aplicate pentru săvârșirea contravențiilor”.

16. Semnalăm că normele propuse pentru **art.16 alin.(1) și (2)** reprezintă dispoziții cu caracter declarativ, a căror prevedere în cuprinsul proiectului nu se justifică, întrucât în respectivele situații devin incidente dispozițiile prin care se reglementează atribuțiile autorităților sau, după caz, răspunderea penală a persoanelor care au săvârșit infracțiuni.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **art.17 și 18**, ale căror prevederi nu instituie reglementări exprese referitoare la regimul juridic al „apărătorilor drepturilor omului”, ci enunță anumite deziderate care ar urma să fie îndeplinite de statul român.

Pe de altă parte, precizăm că expresia „o politică ... pentru care regimurile speciale aplicate de Spania și Irlanda pot servi drept exemplu”, din cuprinsul **art.17 lit.a)**, nu corespunde exigențelor stilului normativ.

În plus, la **art.18**, precizăm că instituirea unui „mecanism interinstituțional urgent de cooperare cu instituțiile și organele UE” nu s-ar putea realiza decât în măsura în care acesta ar fi prevăzut în actele juridice ale Uniunii Europene.

17. Referitor la **art.19**, precizăm că măsura prevăzută de text reprezintă, în fapt, o confiscare, a cărei prevedere, în alte modalități decât drept măsură de siguranță ori drept sancțiune contravențională complementară, este contrară art.44 alin.(8) și (9) din Constituția României, republicată. În acest sens, precizăm că, prin Decizia nr.453 din 16 aprilie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.374 din 16 mai 2008, Curtea Constituțională a reținut că măsura confiscării este reglementată constituțional **doar în cazul săvârșirii unor infracțiuni sau contravenții**, adică în situații constatate, în condițiile legii, ca reprezentând fapte cu un anumit grad de pericol social. Prin urmare, prevederea cuprinsă în **art.19** este neconstituțională, întrucât nu are în vedere aplicarea măsurii în cazul săvârșirii unei infracțiuni ori a unei contravenții.

PREȘEDINTE
dr. Dragoș 


București
Nr.1555/15.12.2010

O.G. nr. 26/2000

M. Of. nr. 39/31 ian. 2000

Ordonanță cu privire la asociații și fundații

aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 246/2005

M. Of. nr. 656/25 iul. 2005

- 1 modificări prin O.G. nr. 37/2003 M. Of. nr. 62/1 feb. 2003
Ordonanță pentru modificarea și completarea Ordonanței
Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații
respinsă prin L. nr. 213/2005 M. Of. nr. 597/11 iul. 2005
- 2 modificări prin L. nr. 213/2005 M. Of. nr. 597/11 iul. 2005
Lege privind respingerea Ordonanței Guvernului nr. 37/2003
pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.
26/2000 cu privire la asociații și fundații
- 3 modificări prin L. nr. 246/2005 M. Of. nr. 656/25 iul. 2005
Lege pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu
privire la asociații și fundații
- 4 aprobată cu L. nr. 246/2005 M. Of. nr. 656/25 iul. 2005
modificări și
completări prin Lege pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu
privire la asociații și fundații
- 5 modificări prin L. nr. 305/2008 M. Of. nr. 855/19 dec. 2008
Lege pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 26/2000
cu privire la asociații și fundații
- 6 completat prin L. nr. 34/2010 M. Of. nr. 151/9 mar. 2010
Lege pentru completarea art. 7 din Ordonanța Guvernului nr.
26/2000 cu privire la asociații și fundații

modifică art.1 alin. (1), art.2 lit. d), art.17 alin. (3), art.19 alin. (3), art.27 alin. (4), art.29 alin. (6), art.37, titlul cap. VI, art.38, art.39 alin. (2) și (3), art.40, art.41 lit.b)și f), art.42 alin.(2) și alin. (4), art.45, art.47, art.48, art.51 alin. (1), art.56 alin. (2); introduce art.1_1, alin. (5) și (6) la art. 6, lit.d) la art.7 alin.(2), lit. d) la art.17 alin. (2), art.38_1, alin. (1_1) la art. 39, art.40_1, alin.(2) la art. 41, art. 41_1, art.41_2; înlocuiește sintagma „bilanț contabil” cu ”situații financiare anuale”

respinge O.G. nr. 37/2003

modifică art. 1 alin. (1), art. 2 lit. c), art. 4, art. 6, art. 7, art. 8 alin. (3), art. 9 alin. (2), art. 13 alin. (2) - (4), art. 15 alin. (1), art. 17 alin. (3), art. 18 alin. (1), art. 19 alin. (3), art. 23 alin. (1) și (2), art. 27, art. 33, art. 34, art. 37, titlul Cap. VI, art.38 alin. (1), art. 39 alin. (1) și (3), art. 40, art. 41 lit. a), e) și f), art. 42 alin. (4), art. 43, art. 44, art. 45, art. 46 alin. (1) lit. f), art. 47, art. 48, art. 49 alin. (2), art. 51, art. 53, art. 55 alin. (1) lit. c), art. 56 alin. (2), art. 57, art. 61 alin. (4), art. 71 alin. (1), art. 74 alin. (2), titlul Cap. XI, art. 79 lit. b); introduce alin. (2_1) la art. 8, art.13_1, lit. d) la art. 17 alin. (2), art. 27_1, art. 27_2, art. 34_1 - 34_3, art. 38_1, alin. (1_1) la art. 39; abrogă art. 41 lit. b)

modifică art.7 alin.(3), art. 9 alin.(1), art.17 alin.(3)

introduce alin. (3_1) și (3_2) la art. 7