



GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

NR. 372 /DPSG
DATA 17.02.2011

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
SESI
125 2.03.2011

Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege privind protejarea și susținerea apărătorilor drepturilor omului*”, inițiată de domnul deputat Nicolae Păun – Grupul parlamentar al Minorităților Naționale (Bp. 700/2010).

I. Principalele reglementări

Această propunere legislativă are ca obiect de reglementare „*garantarea protecției apărătorilor drepturilor omului, a căror activitate are scopul de a monitoriza și verifica respectarea drepturilor civile și politice, în conformitate cu tratatele internaționale și regionale la care România este parte*”.

Potrivit inițiativei legislative, „*apărătorii drepturilor omului sunt persoanele, grupurile sau organizațiile neguvernamentale care au ca unic scop și activitate promovarea și protejarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului*”.

Astfel, în vederea îndeplinirii obiectului de reglementare, sunt reglementate, în principal, următoarele:

- activitatea și modul de desfășurare a acesteia de către apărătorii drepturilor omului;
- protecția apărătorilor drepturilor omului, respectiv obligațiile statului față de aceștia;
- finanțarea activității apărătorilor drepturilor omului;
- sancțiuni.

II. Observații

1. *Expunerea de motive* face referire la o serie de angajamente politice asumate de România prin documente internaționale adoptate de Adunarea Generală a ONU (*Rezoluția nr. 53/144 din anul 1998 referitoare la Declarația ONU cu privire la apărătorii drepturilor omului și la activitatea Raportorului special ONU pentru situația apărătorilor drepturilor omului*), documente ale Consiliului Europei și ale Uniunii Europene (UE) cu privire la apărătorii drepturilor omului (*Tratatul de la Lisabona, Rezoluția Parlamentului European privind Politicile UE în sprijinul apărătorilor drepturilor omului*, adoptată la data de 17 iunie 2010 (2009/2199(INI)), *Liniile directoare ale Consiliului UE în domeniul apărătorilor drepturilor omului*, adoptate în anul 2008 și modificate în anul 2008.

Folosirea unor documente UE și ONU, care se referă la situația externă a apărătorilor drepturilor omului, din afara spațiului UE sau din state ale lumii cunoscute ca regimuri dictatoriale sau autoritare, ca argumente pentru reglementarea pe plan intern a situației punctuale ale apărătorilor drepturilor omului, este incorectă și confuză, din următoarele considerente:

- documentul ONU, invocat în *Expunerea de motive*, se referă la situația generală a apărătorilor drepturilor omului în lume, unde pot exista state sau teritorii deficitare la capitolul respectul pentru drepturile omului, în care organizațiile pentru apărarea și promovarea drepturilor omului sunt hărțuite, intimidat sau neprotejate de autoritățile statului, având nevoie de susținerea comunității internaționale pentru a-și desfășura activitatea sau pentru ca reprezentanții acestora să fie protejați;

- documentele UE evocate sau avute în vedere obiectivele pe care UE le promovează în domeniul drepturilor omului, în terțe state, în afara spațiului UE, prin Poliția Externă și de Securitate Comună a UE și nu au în vedere, în mod explicit și direct, situația apărătorilor drepturilor omului din statele membre ale UE;

- exemplul protecției speciale a apărătorilor drepturilor omului, în speță a inițiativei privind orașele-adăpost (shelter-cities), lansată de Președinția cehă a UE în anul 2009, se referă la apărătorii ai drepturilor omului din afara spațiului UE, din state terțe, regimuri autoritare sau dictatoriale, de unde aceștia se refugiază, solicitând protecție în state membre UE, din cauza discriminării, hărțuirii și a amenințărilor la adresa securității personale a acestora.;

- deși, la nivel de principiu, documentele UE menționate anterior evocă necesitatea asigurării unor standarde înalte ale respectului pentru drepturile omului și principiilor democratice în statele membre UE, pentru a asigura coerența dintre obiectivele de politică externă a UE în domeniul drepturilor omului și situația internă cu privire la respectarea drepturilor omului din statele membre UE, ca argument al credibilității politicii externe a UE în domeniul drepturilor omului, aceleași documente au în vedere criteriile politice, premise ale aderării la UE (statul de drept, respectul pentru drepturile omului și principiile democratice, economia de piață deschisă) și că le aplică efectiv în actul guvernării;

- argumentele cu privire la situația apărătorilor drepturilor omului în România, reliefate în *Expunerea de motive*, sunt incoerente și injuste prin faptul că neagă progresele realizate de societatea românească în ce i peste 20 de ani de transformări democratice. Accentele critice sunt disproporționate, întrucât, chiar dacă mai există situații punctuale de abuzuri sau încălcare a unor drepturi ale omului, societatea românească are mecanisme de protecție și compensații pentru încălcarea drepturilor omului (în justiție, instituția Avocatului Poporului, dialogul Guvernului cu societatea civilă etc.).

2. Conform **art. 2** din propunerea legislativă, apărătorii drepturilor omului sunt „*persoanele, grupurile sau organizațiile neguvernamentale care au ca unic scop și activitate promovarea și protejarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului*”.

Inițiativa legislativă instituie mai multe obligații pentru statul român în favoarea apărătorilor drepturilor omului, inclusiv finanțarea acestora.

În ceea ce privește grupurile și persoanele, *Constituția României, republicată*, consacră dreptul de asociere, la art. 40, în sensul acordării posibilității persoanelor ca, în diverse forme, să cumuleze permanent cunoștințele sau activitatea lor în scopul promovării unor interese, altele decât cele cu caracter patrimonial. Cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate și în alte forme de asociere.

Art. 11 pct. 1 al *Convenției Europene a Drepturilor Omului* proclamă dreptul la libertatea de asociere, inclusiv dreptul de a crea cu alții sindicate pentru apărarea drepturilor persoanei.

Modalitățile concrete în care este exercitat dreptul la asociere este stabilit de *Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, cu modificările și completările ulterioare*, care reglementează domeniul constituirii și funcționării asociațiilor și fundațiilor. Pentru a beneficia de drepturile prevăzute de art. 41 al ordonanței, o asociație sau fundație trebuie să fie recunoscută ca fiind de utilitate publică, în condițiile stabilite de art. 39 al aceluiași act normativ, prin hotărâre a Guvernului. Recunoașterea utilității publice conferă asociației și fundației drepturi, dar și obligații. Astfel, asociația sau fundația recunoscută ca fiind de utilitate publică are *dreptul* de a i se atribui în folosință gratuită bunurile proprietate publică.

Printre *obligațiile* asociației sau fundației se numără:

- obligația de rezultat, a menținerii nivelului activității cel puțin la performanțele care au determinat recunoașterea;
- obligația comunicării autorității administrative competente a oricăror modificări aduse actului constitutiv sau statutului, precum și a comunicării rapoartelor de activitate și a situațiilor financiare anuale, acte care au caracter public și pot fi consultate, prin mijlocirea autorității, de către orice persoană interesată.

Conform propunerii legislative, se acordă drepturi extinse apărătorilor drepturilor omului, însă legea nu prevede pentru acestea condițiile de înființare, organizare, funcționare, fiind suficient, în accepțiunea inițiatorilor, să aibă ca unic scop și activitate promovarea și protejarea drepturilor și libertăților fundamentale. Inițiativa legislativă nu prevede nici obligații de natura celor menționate în sarcina acestor persoane.

Data fiind natura drepturilor stabilite de propunerea legislativă în favoarea apărătorilor drepturilor omului, respectiv punerea la dispoziție de către stat a tuturor documentelor necesare unei investigații, alocării de la bugetul de stat, spații necesare desfășurării activității etc., se poate observa că în favoarea apărătorilor drepturilor omului *s-ar stabili drepturi mult mai largi* decât cele recunoscute altor asociații și fundații de utilitate publică, așa cum sunt acestea stabilite de *Ordonanța Guvernului nr. 26/2000*, ceea ce conduce la o *inegalitate de tratament juridic* între organizațiile de utilitate publică.

Atragem atenția asupra definiției apărătorilor drepturilor omului, prevăzută la **art. 2**, în sensul că aceasta impune o limită de vârstă minimă pentru recunoașterea legală a acestei calități, de natură să restrângă câmpul de aplicare a noțiunii așa cum rezultă acesta din *Declarația ONU* (a se vedea considerațiile generale în acest sens).

3. De asemenea, referitor la **art. 4 alin. (2)**, considerăm că era necesară precizarea unor criterii de determinare/individualizare a acțiunilor care pot fi

încadrate în categoria atacurilor sau abuzurilor îndreptate împotriva apărătorilor drepturilor omului, astfel încât să se asigure o marjă de obiectivitate cât mai mare, precum și evitarea ori diminuarea riscului de abuz de drept, inclusiv din partea persoanelor beneficiare ale aceste protecții.

4. Potrivit **art. 7** al inițiativei legislative, angajarea răspunderii civile sau penale a apărătorilor drepturilor omului se poate face doar cu avizul prealabil al Comisiilor juridice și Comisiilor drepturilor omului, culte și minorități din cele două Camere ale Parlamentului.

În legătură cu acest aspect subliniem faptul că autorităților judiciare nu li se poate impune, fără să se încalce *principiul separației puterilor în stat*, prevăzute de art. 1 alin. (4) din *Constituția României, republicată*, obligația de a obține un aviz prealabil pentru verificarea și sancționarea faptelor penale cu care sunt sesizate.

În ce privește răspunderea civilă, obținerea unui aviz prealabil contravine dreptului de acces liber la justiție, așa cum este el reglementat de art. 21 din *Constituție*.

5. Instituirea scutirilor prevăzute la **art. 10 alin. (2)**, **art. 11 alin. (3)** și **art. 14 alin. (3)** ar determina crearea unui regim preferențial nejustificat în favoarea persoanelor, grupurilor sau organizațiilor neguvernamentale care activează pentru promovarea, protejarea și apărarea drepturilor omului, față de alte entități similare, iar acordarea acestor facilități ar însemna încălcarea unuia dintre principiile promovate prin *Codul fiscal*, respectiv neutralizarea măsurilor fiscale în raport cu diferite categorii de contribuabili.

6. În ceea ce privește *scutirile de taxe vamale*, precizăm că aceste aspecte sunt deja reglementate la nivel comunitar, astfel:

- *Regulamentul CEE nr. 1150/2000 prin care se stabilește scutirea de la plata taxelor vamale pentru bunurile primite de la persoanele fizice sau juridice străine*, potrivit căruia taxele vamale sunt resurse proprii ale Comunității și în aplicarea acestui regulament statele membre au obligația de a vira la bugetul Comunității sumele colectate cu titlu de taxe vamale;

- *Regulamentul CEE nr. 2913/92 de instituire a Codului vamal Comunitar*, care prevede, la art. 184, scutirile de la plata drepturilor vamale. Potrivit acestui articol, „*Consiliul, hotărând cu majoritate calificată la propunerea Comisiei, stabilește cazurile în care, datorită unor împrejurări speciale, sunt scutite de drepturile de import sau de export mărfurile care sunt puse în liberă circulație sau sunt exportate*”.

În acest sens, în prezent, este în vigoare *Regulamentul CEE nr. 1186/2009 de instituire a unui regim comunitar de scutiri de taxe vamale*, care reglementează posibilitatea acordării unei astfel de facilități în cazul bunurilor provenite din donații din străinătate, precum și condițiile, formalitățile și documentația necesară pentru acordarea acestor facilități de către autoritățile statelor membre.

Totodată, menționăm că România și-a asumat obligația respectării acestor prevederi comunitare încă de la data aderării sale la Uniunea Europeană.

7. Referitor la **art. 13 alin. (1)**, menționăm că alocarea de la bugetul de stat sau bugetele locale nu se poate face decât în limita prevederilor bugetare aprobate cu această destinație și din bugetul ordonatorului principal de credite în domeniul căruia activează și în evidența căruia se află, ordonator în măsură să analizeze și să fundamenteze sumele solicitate.

Considerăm că alocarea de la bugetul de stat și bugetele locale a unor sume pentru ONG-uri, indiferent de obiectul de activitate al acestora, ar trebui să se facă pe bază de programe comune stabilite de autoritățile publice împreună cu organizațiile, așa cum prevede art. 51 alin. (2) din *Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, cu modificările și completările ulterioare*, iar modul de stabilire la nivelul creditelor bugetare și de alocare a sumelor către ONG-uri ar trebui să se realizeze conform prevederilor legale în materie de finanțe publice de către fiecare autoritate publică care are în derulare programe cu organizațiile respective.

De asemenea, în ceea ce privește **alin. (2)** al aceluiași articol, apreciem că acesta este discriminatoriu în raport cu celelalte organizații care nu au ca activitate monitorizarea alegerilor sau referendumului.

8. Prin **art. 14** se instituie în sarcina autorităților locale *obligația* de a asigura *gratuit* spațiile necesare pentru sediile centrale și locale ale organizațiilor neguvernamentale de utilitate publică.

Prin *Decizia Curții Constituționale nr. 570/2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 3 alin. (2) și art. 4 alin. (1) teza întâi și alin. (2) din Legea nr. 90/2003 privind vânzarea spațiilor aflate în proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, destinate sediilor partidelor politice*, au fost declarate neconstituționale dispozițiile art. 3 alin. (2) și art. 4 alin. (1) teza întâi și alin. (2) din *Legea nr. 90/2003 privind vânzarea spațiilor aflate în proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale destinate sediilor partidelor politice, cu modificările și completările ulterioare*. Astfel, Curtea Constituțională a apreciat că pentru identitate de rațiuni sunt valabile considerentele *Deciziei nr. 870/2007*

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 1, art. 4 alin. (1), art. 5 alin. (1) și art. 8 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 110/2005 privind vânzarea spațiilor proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, cu destinația de cabinete medicale, precum și a spațiilor în care se desfășoară activități conexe actului medical, prin care s-au statuat următoarele „Prin înlăturarea posibilității autorităților publice locale de a dispune în mod liber de bunurile aflate în proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale, în sensul de a opta sau nu pentru vânzarea acestora, se încalcă în mod vădit dreptul unităților administrativ-teritoriale de exercitare a prerogativei dispoziției, ca atribut ce ține de esența dreptului de proprietate”.

Ca urmare, Curtea a apreciat că a fost adusă atingere dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 44 alin. (1) și (3) referitoare la garantarea dreptului de proprietate privată, precum și dispozițiilor art. 1 din primul protocol adițional la *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale*.

9. Referitor la obligația instituirii unui mecanism urgent de cooperare cu instituțiile și organele Uniunii Europene cu privire la această problemă, prevăzută la **art. 18**, se impunea ca propunerea legislativă să reglementeze principiile care vor sta la baza înființării și funcționării unui asemenea mecanism, de natură să sigure premisele realizării obiectivului urmărit prin inițiativa legislativă.

10. Se mai poate constata în cuprinsul inițiativei legislative și existența unor norme vagi, imprecise (spre exemplu **art. 5 alin. (2)**, **art. 6**, **art. 16** care stabilesc obligații cu caracter generic în sarcina statului român) și care vin în contradicție cu principiul legalității, care presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, astfel cum reiese și din jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului.

11. Totodată, subliniem faptul că în *Expunerea de motive* nu sunt indicate sursele din care cheltuielile bugetare vizate urmează a fi suportate și nici nu se face referire la implicațiile financiare pe care implementarea măsurilor propuse le presupune. Or, potrivit dispozițiilor art. 138 alin. (5) din *Constituția României*, „Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”.

În același sens, art. 15 alin. (1) din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, prevede că „În cazurile în


care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, trebuie să se prevadă și mijloacele necesare pentru acoperirea minusului de venituri sau creșterea cheltuielilor".

12. Întrucât propunerea legislativă cuprinde prevederi care vizează în mod direct și activitatea autorităților administrației publice locale, având în vedere dispozițiile art. 8 din *Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, precizăm că, înainte de adoptarea oricărei decizii, cu privire la soluțiile vizate de inițiatori, trebuie consultate și structurile asociative ale autorităților administrației publice locale.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative.**

Cu stimă,



Emil BOC

Domnului senator **Mircea Dan GEOANĂ**

Președintele Senatului