



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

109/19.04.2016

685
07042016

Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind interzicerea organizațiilor, simbolurilor și faptelor cu caracter comunist și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid contra umanității și de crime de război*, inițiată de domnul senator independent Valeriu Todirașcu și un grup de parlamentari aparținând Grupurilor parlamentare ale PNL, UNPR, PP-DD, PSD, independenți (**Bp. 653/2015**).

I. Principalele reglementări

Această propunere legislativă are ca obiect de reglementare instituirea interdicției organizațiilor, simbolurilor și faptelor cu caracter comunist și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid contra umanității și de crime de război, „*pentru prevenirea și combaterea incitării la ură de clasă, la discriminare și la săvârșirea de infracțiuni de genocid contra umanității și de crime de război*”.

II. Observații

1. Considerăm că legislația în vigoare oferă reglementări pentru a preveni și combate atât incitarea la ură de clasă, cât și promovarea cultului „*persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid contra umanității și de crime de război*”.

Constituția României, republicată, prevede la art. 1 alin. (3) că „România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate”.

Art. 8 din *Legea fundamentală* reglementează pluralismul politic și rolul partidelor politice, astfel:

„(1) Pluralismul în societatea românească este o condiție și o garanție a democrației constituționale.

(2) Partidele politice se constituie și își desfășoară activitatea în condițiile legii. Ele contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor, respectând suveranitatea națională, integritatea teritorială, ordinea de drept și principiile democrației”.

Egalitatea în drepturi și libertatea conștiinței sunt reglementate de art. 16 alin. (1)-(3) și art. 29 alin. (1) și (2) din *Constituție*, care au următorul cuprins:

„Art. 16 (1) Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.

(2) Nimeni nu este mai presus de lege.

(3) Funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate, în condițiile legii, de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară. Statul român garantează egalitatea de șanse între femei și bărbați pentru ocuparea acestor funcții și demnități. (...)

Art. 29 (1) Libertatea gândirii și a opiniilor, precum și libertatea credințelor religioase nu pot fi îngrădite sub nici o formă. Nimeni nu poate fi constrâns să adopte o opinie ori să adere la o credință religioasă, contrare convingerilor sale.

(2) Libertatea conștiinței este garantată; ea trebuie să se manifeste în spirit de toleranță și de respect reciproc”.

Cât privește libertatea de exprimare, aceasta este reglementată de art. 30 alin. (1) și (7) din *Constituție*, potrivit căror:

„(1) Libertatea de exprimare a gândurilor, a opiniilor sau a credințelor și libertatea creațiilor de orice fel, prin viu grai, prin scris, prin imagini, prin sunete sau prin alte mijloace de comunicare în public, sunt inviolabile. (...)

(7) Sunt interzise de lege defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violență publică, precum și manifestările obscene, contrare bunelor moravuri”.

Reglementând dreptul la asociere, legiuitorul constituțional a prevăzut la art. 40 alin. (1) și (2) următoarele:

„(1) Cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere.

(2) Partidele sau organizațiile care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității, a integrității sau a independenței României sunt neconstituționale”.

Reglementări care să prevină activitatea unor formațiuni politice care ar incita la ura de clasă se regăsesc și în legislația infraconstituțională. Astfel, menționăm, cu titlu de exemplu, prevederile art. 3 alin. (1) și (2) din *Legea nr. 14/2003 a partidelor politice, republicată*, potrivit cărora:

„(1) Pot funcționa ca partide politice numai asociațiile cu caracter politic, constituite potrivit legii, și care militează pentru respectarea suveranității naționale, a independenței și a unității statului, a integrității teritoriale, a ordinii de drept și a principiilor democrației constituționale.

(2) Sunt interzise partidele politice care, prin statutul, programele, propaganda de idei ori prin alte activități pe care le organizează, încalcă prevederile art. 30 alin. (7), art. 40 alin. (2) sau (4) din Constituția României, republicată”.

2. Cât privește interzicerea promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid contra umanității și de crime de război, precizăm că legislația în vigoare oferă instrumente pentru sancționarea persoanelor care se fac vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid, contra umanității și de război¹, respectiv de săvârșirea unor infracțiuni privind organizațiile, simbolurile și faptele cu caracter fascist,

¹ Art. 438-445 din *Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare*

legionar, rasist sau xenofob². Totodată, precizăm că legislația națională asigură respectarea obligațiilor internaționale în materie asumate de România.

Cât privește reglementarea din Codul penal, precizăm că, conform art. 17 din Statutul Curții Penale Internaționale (CPI), jurisdicția Curții este una complementară față de cea a instanțelor naționale ale statelor ce au ratificat Statutul. În consecință, ca urmare a ratificării Statutului de către România, prin *Legea nr. 111/2002 pentru ratificarea Statutului Curții Penale Internaționale, adoptat la Roma la 17 iulie 1998*, era necesară alinierea legislației penale române la standardele Statutului CPI, în scopul facilitării exercitării propriei competențe.

Acesta a fost, de altfel, principalul scop al reglementării din *noul Cod penal – asigurarea unei compatibilități depline între prevederile Statutului de la Roma și cele ale noului Cod penal român*.

În plus față de textul Statutului au fost avute în vedere și alte elemente, precum:

- încorporarea suplimentară a prevederilor unor acte normative de drept internațional (în special *Protocolul Adițional I la Convențiile de la Geneva* și a *Protocolului II din 1999 la Convenția pentru protecția bunurilor culturale în caz de conflict armat din 1954*);

- raportarea la Elementele infracțiunilor (conform art. 9 din Statut), act aprobat de Comisia Preparatorie la data de 30 iunie 2000;

- raportarea la jurisprudența instanțelor internaționale ulterioară anului 1998, ce nu a putut fi încorporată în Statut.

În privința sistemului sancționator prevăzut de *noul Cod penal* pentru incriminările din acest titlu, precizăm că acesta este deplin compatibil cu prevederile art. 77 din Statut.

La elaborarea textelor de lege au fost avute în vedere: *Convențiile Organizației Națiunilor Unite de la Geneva (I-IV)*; Statutul Tribunalului Penal Internațional, Organizația Națiunilor Unite; *Protocolul Adițional al Organizației Națiunilor Unite nr. I la Convențiile de la Geneva*; *Convenția Organizației Națiunilor Unite de la Haga privind regulile și obiceiurile de purtare a războiului*; *Convenția Organizației Națiunilor Unite asupra imprescriptibilității crimelor de război și a crimelor contra umanității*; *Protocolul facultativ cu privire la implicarea copiilor în conflicte armate*,

² Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2002 privind interzicerea organizațiilor, simbolurilor și faptelor cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid contra umanității și de crime de război, cu modificările și completările ulterioare

la Convenția Organizației Națiunilor Unite privind drepturile copilului; practica Tribunalului Penal Internațional pentru fosta Iugoslavie (decizia Tadic, IT-94-AR72); Convenția europeană privind imprescriptibilitatea crimelor împotriva umanității și a crimelor de război (STE 82-1974).

Cu privire la infracțiunile de război din *noul Cod penal*, reglementarea a avut în vedere art. 8 din *Statutul CPI*. Au fost, însă, incluse aici și anumite dispoziții de drept internațional ce decurg din *Protocolul Adițional I la Convențiile de la Geneva*, respectiv din Protocolul II din 1999 al *Convenției pentru protecția proprietății culturale în situații de conflict armat din 1954*. În orice caz, dispozițiile suplimentare reprezintă consacrarea legislativă a unor norme din dreptul internațional cutumiar, fiind pe deplin acceptate în practica internațională și în literatura de specialitate.

Cu privire la prevederile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2002*, facem precizarea că textul inițiativei legislative prezintă o suprapunere cu dispozițiile acesteia, în sensul că ambele acte normative sancționează promovarea cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid contra umanității și de crime de război, condițiile cuprinse în propunerea legislativă (spre exemplu, art. 1) fiind alternative și nu cumulative. În consecință, inițiativa legislativă pare a sancționa două categorii de conduite:

- interzicerea organizațiilor, simbolurilor și faptelor cu caracter comunist;
- promovarea cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid contra umanității și de crime de război.

Față de aceste aspecte, apreciem că se impunea ca inițiatorii propunerii să clarifice relația între reglementările *de lege lata* și inițiativa legislativă, prin evitarea paralelismelor legislative, care ar fi de natură să creeze probleme în aplicarea practică a reglementărilor în materie ori să ridice semne de îndoială legate de conformitatea legislației naționale cu standardele internaționale sau europene în materie.

3. Semnalăm faptul că, prin conținutul propunerii legislative, aceasta poate încălca drepturile și libertățile fundamentale.

În acest context, reamintim faptul că România a fost deja condamnată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului pentru încălcarea art. 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului în cauza Partidul Comuniștilor (Nepeceriști) și Ungureanu împotriva României, ca urmare a refuzului de a

înregistra un partid comunist. În motivarea CEDO s-a reținut că „*una dintre principalele caracteristici ale democrației rezidă în posibilitatea pe care o oferă de a dezbate prin dialog și fără recurgere la violență problemele ridicate de diferite curente politice de opinie și aceasta chiar dacă deranjează sau îngrijorează. Într-adevăr democrația se bazează pe libertatea de exprimare. În această privință, o formațiune politică ce respectă principiile fundamentale ale democrației (...) nu poate îngrijora pentru simplul fapt că a criticat ordinea constituțională și juridică a țării și că dorește să o dezbată public pe scena politică (vezi mutatis mutandis, cauza Partidului Comunist Unit din Turcia și alții, paragraful 57). Or, în speță, instanțele interne nu au arătat în nici un fel prin ce anume programul și statutul PCN erau contrare principiilor fundamentale ale democrației*” (PCN c. România – paragraful 55).

Reamintim și faptul că, în *Decizia nr. 820/2010*³, Curtea Constituțională a reținut următoarele:

„*De asemenea, în Cauza Partidul Comuniștilor (Nepeceriști) și Ungureanu contra României, 2005, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat că nici contextul istoric, nici experiența totalitaristă trăită în România până în 1989 nu justifică necesitatea unei ingerințe de genul interzicerii înscrierii unui partid pe motiv că va promova doctrina comunistă, de vreme ce aceste partide există în mai multe state semnatare ale Convenției europene, iar democrația se clădește pe pluralism politic*”.

Văzând considerentele anterior citate ale *Deciziei nr. 820/2010*, opinăm că nu poate fi susținută incriminarea constituirii unei organizații politice cu privire la care CEDO s-a pronunțat deja în sensul că interzicerea ei este o ingerință nejustificată în drepturile reglementate de *Convenție*.

Mutatis mutandis, nici adoptarea incriminărilor prevăzute de inițiativa legislativă nu poate fi susținută.

4. Precizăm, totodată, că prevederile legale cuprinse în legislația națională răspund instrumentelor juridice internaționale în materia rasismului și xenofobiei, fie că acestea sunt emise de către Organizația Națiunilor Unite⁴, Consiliul Europei⁵ sau Uniunea Europeană⁶.

³ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii 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 în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989

⁴ Amintim, în acest sens, *Declarația Universală a Drepturilor Omului, Declarația Națiunilor Unite privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, din 20 noiembrie 1963, adoptată prin Rezoluția 1904 (XVIII) a Adunării*

Menționăm că cele mai recente standarde europene impuse în materie (a se vedea *Protocolul Adițional la Convenția Consiliului Europei privind criminalitatea informatică, referitor la incriminarea actelor de natură rasistă și xenofobă săvârșite prin intermediul sistemelor informatice*, respectiv *Decizia-cadru 2008/913/JAI a Consiliului din 28 noiembrie 2008 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal*) au fost deja analizate în vederea transpunerii.

5. Reamintim și faptul că, în cursul lunii noiembrie 2012, Guvernul României a adoptat un memorandum cu tema „*Adoptarea măsurilor necesare asigurării unui cadru normativ care să răspundă exigențelor referitoare la accesibilitatea și previzibilitatea normei de drept. Implicațiile adoptării Legii nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a noului Cod penal asupra republicării unor acte normative*”, prin care au fost stabilite principiile referitoare la necesitatea creării unui sistem legislativ stabil, unitar, corelat și inter-relaționat, inclusiv prin evitarea paralelismelor legislative și prin care s-a agreat soluția de principiu conform căreia orice modificare, completare sau abrogare a normelor juridice cuprinse în actele normative care cuprind și dispoziții penale, modificate prin *Legea nr. 187/2012*, precum și orice republicare a acestor acte normative să aibă în vedere soluțiile deja agreate și adoptate prin legea de punere în aplicare a *noului Cod penal*.

6. Precizăm și faptul că propuneri legislative având obiect de reglementare similar au fost dezbătute și respinse de către Parlament. Este vorba de:

- propunerea legislativă privind interzicerea organizațiilor, simbolurilor, precum și a doctrinei comuniste care a avut la bază lupta de clasă – Plx. 771/2007;

Generale, *Convenția internațională pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, adoptată de Adunarea Generală a Națiunilor Unite la 21 decembrie 1965.*

⁵ *Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Protocolul nr. 12 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Roma, 4 noiembrie 2000, Rezoluția Res(2002)8 privind Statutul Comisiei Europene împotriva Rasismului și Intoleranței, Protocolul adițional la Convenția Consiliului Europei privind criminalitatea informatică referitor la incriminarea actelor de natură rasistă și xenofobă săvârșite prin intermediul sistemelor informatice, Strasbourg, 30 ianuarie 2003.*

⁶ *Declarația împotriva rasismului și xenofobiei – 86/C 158/01, Acțiunea comună 96/443/JAI a Consiliului din 15 iulie 1996 privind măsurile pentru combaterea rasismului și a xenofobiei, Decizia-cadru 2008/913/JAI a Consiliului din 28 noiembrie 2008 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal.*

- propunerea legislativă privind interzicerea organizațiilor, simbolurilor, precum și a doctrinei comuniste care a avut la bază lupta de clasă – Plx. 806/2010.

Ambele propuneri legislative au fost dezbătute de către Parlament, punctele de vedere ale Guvernului au fost negative, iar procedura legislativă pentru ambele a încetat, ca urmare a respingerii definitive de către Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,



Dacian Juliën CIOLOȘ

Domnului senator Călin-Constantin-Anton Popescu-Tăriceanu
Președintele Senatului