α 1459/26.03.97
XXXV-138/26.03.97

ROMÂNIA

CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind "Accesul la funcţiile publice şi politice ale foştilor demnitari comunişti şi al membrilor aparatului de opresiune"

Analizând **propunerea legislativă privind "Accesul la funcţiile publice şi politice ale foştilor demnitari comunişti şi al membrilor aparatului de opresiune"**, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.L1459 din 20.02.1997,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 şi art.48(3) din Regulamentul de organizare şi funcţionare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele motive:

1. Obiectivul acestei propuneri legislative îl constituie instituţionalizarea unei interdicţii pentru anumite categorii de persoane de a candida în alegerile prezidenţiale, legislative şi locale, precum şi declararea lor ca "nedemne" de a fi alese în Curtea Constituţională, Curtea Supremă de Justiţie, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea de Conturi, Academia Română şi Consiliul Naţional al Audio-vizualului.

Drepturile a căror restrângere se propune, constituie drepturi şi libertăţi înscrise şi recunoscute ca **drepturi fundamentale** ale cetăţenilor prin Constituţie şi prin alte legi importante din România, precum şi prin multe tratate şi convenţii internaţionale la care ţara noastră a devenit parte.

Astfel, în conformitate cu prevederile art.35 din Constituţie, dreptul de a fi ales le este acordat tuturor cetăţenilor cu drept de vot care au domiciliul în ţară, în măsura în care, potrivit art.37 alin.3, nu

le este interzisă asocierea în partide politice iar aceste prevederi constituționale sunt preluate în Legea nr.68/1992 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului (în art.34), Legea nr.69/1992 pentru alegerea Președintelui României (în art.10) și în Legea nr.70/1991 privind alegerile locale (republicată în 1996).

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

Pe de altă parte, prin art.16 din Constituție s-a consacrat un alt drept fundamental, cel al egalității în drepturi potrivit căruia **cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări**.

Introducerea interdicțiilor propuse ar constitui o încălcare a acestor drepturi fundamentale constituționale.

2. În același timp, trebuie să relevăm faptul că **Declarația Universală a Drepturilor Omului** proclamă dreptul oricărei persoane de a participa la conducerea treburilor publice ale țării sale, fie direct fie prin reprezentanții liber aleși, dreptul de a avea acces, în condiții de egalitate, la funcțiile publice ale țării sale, precum și faptul că voința poporului trebuie să fie exprimată prin alegeri libere care trebuie să aibă loc prin sufragiu universal și egal (art.21); de asemenea, consacră dreptul de opinie și de exprimare (art.19), precum și libertatea de întrunire și asociere pașnică (art.20). **Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice** consfințește, la rândul său, 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 generale de egalitate, la funcțiile publice din țara sa (art.25), dreptul la o ocrotire egală din partea legii, interzicând, în același timp, orice discriminare și garantând tuturor persoanelor o ocrotire egală și eficace contra oricărei discriminări, printre altele, din cauza **opiniei politice** sau altei opinii, origine națională sau socială sau întemeiată pe orice altă împrejurare (art.16). Și prin **Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale**, se 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).

Dacă avem în vedere prevederile art.11 din Constituţie, prin care se statuează că statul român se obligă să îndeplinească întocmai şi cu bună credinţă obligaţiile care-i revin din tratatele la care este parte şi că tratatele ratificate de Parlament fac parte din dreptul intern şi dat fiind faptul că, prin efectul principiilor înscrise în art.20, "dispoziţiile constituţionale privind drepturile şi libertăţile cetăţenilor vor fi interpretate şi aplicate în concordanţă cu Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, cu pactele şi cu celelalte tratate la care România este parte" iar în cazul în care "există neconcordanţe între pactele şi tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, şi legile interne, au prioritate reglementările internaţionale", se poate ajunge, fără nici un fel de dubiu, la concluzia că promovarea acestei propuneri legislative ar avea implicaţii negative pe plan extern atât în ceea ce priveşte imaginea României cât şi a răspunderii.

Într-adevăr, participarea României la tratatele internaţionale evocate mai sus are ca efect încorporarea lor în legislaţia română şi reprezintă totodată un angajament asumat pe plan internaţional în raport cu celelalte state de a respecta şi promova aceste drepturi; nerespectarea acestor obligaţii poate atrage sancţiuni şi răspunderi. Astfel, în conformitate cu Protocolul facultativ la Pactul privind drepturile politice şi civile, se recunoaşte Comitetului drepturilor omului competenţa de a primi sesizări din partea persoanelor victime ale violării unui drept şi de a cere statului respectiv explicaţii, precum şi o informare despre măsurile pe care le-a luat pentru remedierea situaţiei. În baza Convenţiei pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, s-au constituit Comisia Europeană a Drepturilor Omului şi Curtea Europeană a Drepturilor Omului care au în competenţa lor să se ocupe de orice încălcarea a prevederilor acestei convenţii; statul român s-a angajat să se supună procedurilor din Convenţie şi, ca atare, Comisia poate examina plângeri din partea oricărui individ, întocmind un raport de rezolvare cu propuneri pe care le transmite Comitetului Miniştrilor, iar acesta dă hotărâri obligatorii; la rândul ei, Curtea dă hotărâri definitive pe care statul în cauză trebuie să le aplice.

Adoptarea legii propuse va face ca România să poată fi supusă procedurilor internaţionale sus menţionate şi să se confrunte, în cadrul unor organizaţii internaţionale, cu toate consecinţele care vor apare pe planul credibilităţii.

3. Reglementarea propusă contrastează cu ansamblul general al legislaţiei române în vigoare în domeniul drepturilor omului şi va apare ca o involuţie a procesului de democratizare în curs de desfăşurare în ţara noastră.

Instituind o adevărată sancţiune, proiectul contravine principiilor generale ale statului de drept şi ale ordinii de drept potrivit cărora orice sancţiune porneşte de la o răspundere juridică, de regulă individuală, determinată de săvârşirea unei fapte ilicite cu vinovăţie.

Aceste principii sunt încălcate deoarece :

a) Proiectul de lege se bazează pe o culpabilizare globală, făcută pe criterii politice, împotriva unor categorii de cetăţeni; în această acţiune nu se ţine seama de alte elemente ale răspunderii, decât acela de a fi ocupat una din funcţiile enumerate în art.1, ori acest lucru nu era interzis la acea vreme de nici o normă juridică ori morală. În condiţiile în care nu există temei pentru incriminarea faptei de a fi deţinut o asemenea funcţie este greu, din punct de vedere juridic, de justificat de ce aceste persoane trebuie să suporte consecinţe care, în mod normal, se pot produce, în principiu numai în urma unei condamnări penale.

b) Culpabilizarea are la bază prezumţia că, oricare dintre persoanele care au deţinut una din funcţiile menţionate, ar fi ocupat-o exclusiv pe considerente politice, de apartenenţa la partidul comunist; dar această afirmaţie, precum şi prezumţia construită pe aceasta, sunt nefondate şi nu pot justifica măsura respectivă, deoarece în funcţiile publice de stat s-au făcut promovări şi pe criteriul competenţei profesionale. În special, în cazul judecătorilor, procurorilor şi chiar a ambasadorilor, funcţiile au fost ocupate de profesionişti; au existat şi deputaţi care nu au fost membri de partid. Dar, nici chiar apartenenţa la partidul comunist nu poate să atragă "nedemnitatea", din moment ce în acea perioadă exista libertate de a face parte dintr-un asemenea partid.

c) Culpabilizarea generală are ca efect o nesocotire a prezumţiei de nevinovăţie, ceea ce ar fi periculos atât pentru persoanele vizate dar şi prin precedentul care s-ar crea.

d) În sistemul nostru de drept, "nedemnitatea" constituie o sancţiune aplicată **unei persoane**; această sancţiune este cunoscută în dreptul civil, ca o decădere din dreptul de a moşteni (conform art. 655 din Codul civil, cei care săvârşesc fapte grave faţă de defunct devin nevrednici şi sunt decăzuţi din dreptul de moştenire); în legislaţia penală, retragerea drepturilor vizate prin proiectul de lege apare sub forma pedepsei complementare (art.64 Cod penal) şi aceasta se aplică în cazul săvârşirii unor fapte considerate infracţiuni; în domeniul dreptului electoral, "nedemnitatea" a constituit, în prima partea a regimului trecut, o cauză de lipsire de drepturile electorale, dar ulterior s-a renunţat şi ar fi greu de justificat revenirea la acest gen de reglementări.

e) Adoptarea acestei propuneri legislative ar încălca şi **principiul neretroactivităţii** legii prin excluderea unei categorii de persoane de la viaţa publică în prezent deoarece au ocupat în trecut unele funcţii publice sau au avut unele convingeri politice. .

4. Textul proiectului prezintă şi unele deficienţe conceptuale şi redacţionale care provin, fie din folosirea unor noţiuni şi concepte nedefinite în drept, fie din cauza sensului nu întotdeauna cel mai potrivit care li s-au dat, fie, în sfârşit, din necorelarea între unele din prevederi, în condiţiile în care folosirea unor expresii vagi şi aproximative ar trebui evitată cu desăvârşire, fiind vorba de reglementări restrictive în domeniul drepturilor omului. Astfel:

a) Titlul proiectului de lege nu este formulat corespunzător şi nici nu este acoperit de ansamblul reglementării propusă prin text, deoarece:

- se referă la "funcţiile publice" (ceea ce implică **toate** funcţiile publice), deşi în legislaţia în vigoare nu există o definiţie a noţiunii de "funcţie publică";

- în afară de funcţiile publice, titlul menţionează şi funcţii "politice" care, de asemenea, nu sunt precizate prin norme juridice, cu atât mai mult cu cât unele funcţii publice pot fi în acelaşi timp, şi politice şi invers, iar activităţile desfăşurate într-un partid politic pot avea aceeaşi accepţiune;

- se vorbeşte de "foşti demnitari comunişti", fără ca să existe un act normativ care să precizeze care sunt categoriile de persoane care aveau o asemenea calitate.

b) Art.1 cuprinde o enumerare sumară şi globală, fără alte elmente care să nuanţeze categoriile menţionate.

c) Proiectul de lege se referă, în art.3, la funcţii care nu puteau şi nu pot fi nici în prezent considerate funcţii de demnitari; funcţiile de preşedinte al tribulalului judeţean, de judecători sau procurori la instanţele militare, de ofiţeri proveniţi din diviziile "Tudor Vladimirescu" şi "Horia, Cloşca şi Crişan", de ofiţeri ai serviciilor secrete ale armatei sau de persoane aflate în evidenţa securităţii ca rezident, informator, colaborator etc. nu au avut caracterul de funcţii de demnitari.

Pe de altă parte, din moment ce proiectul vizează o răspundere cu motivaţie politică pentru aparatul fostului partid comunist şi "aparatul de opresiune" al acestuia, este greu de justificat de ce sunt incluşi în categoria celor cărora urmează să li se ridice drepturile ofiţerii proveniţi din diviziile "Tudor Vladimirescu" şi "Horia, Cloşca şi Crişan", care au fost folosiţi în principal în lupta contra armatei hitleriste alături de Aliaţi precum şi ofiţerii care au făcut parte din serviciile secrete ale armatei.

d) Este insuficient de precizată noţiunea de "aparat de opresiune", prevăzută în titlu şi la articolele 1 şi 2, fiind identificată cu activitatea persoanelor enumerate în articolul 2; de asemenea, expresia "serviciile armatei".

e) În ceea ce priveşte prevederea prin care persoanele sunt declarate "nedemne" pe o perioadă de 8 ani de a deţine funcţiile enumerate, rezultă din text că nu este vorba de o **restricţie** la **exerciţiul** unor drepturi - aşa cum se prevede în art.49(1) din Constituţie, ci de o lipsire de acest drept, pentru care Constituţia nu oferă o bază legală şi, deci, o asemenea ipoteză nu este admisă.

f) Dispoziţia art. 3, precum şi cele ale art. 2 alineat 2 prevăd printre funcţiile care nu pot fi ocupate de persoanele "nedemne" şi pe aceea de "membru al guvernului sau o funcţie asimilată", fără să se precizeze care sunt "funcţiile asimilate" sau care este autoritatea publică abilitată să facă această asimilare.

g) La alin.2 din art.3, se prevede că persoanele considerate **nedemne** "nu pot fi alese în Curtea Constituţională", deşi potrivit

dispoziţiilor art.140(1) din Constituţie, membrii acesteia sunt numiţi, nu aleşi.

h) De asemenea, între instituţiile în care aceste persoane nu pot fi alese este menţionată şi Academia Română, deşi aceasta este un for ştiinţific autonom.

5. Dacă în legislatura trecută a Parlamentului această iniţiativă putea fi motivată de accentele luptei politice împotriva fostei majorităţi, după alegerile din noiembrie 1996, ea nu-şi mai găseşte o asemenea explicaţie.

În acest context, produc nedumerire unele aserţiuni din Expunerea de motive - "drumul cetăţenilor acestei ţări este blocat în primul rând de **mentalitatea şi practicile comuniste ale celor care deţin astăzi puterea**"; "oprimaţi şi oprimatori adică **poporul şi nomenclatura, situaţie care se menţine şi astăzi**" - din moment ce actuala majoritate nu este acuzată de mentalitate şi practici comuniste.

*

* *

Pentru a asigura o cunoaştere aprofundată a problematicii ridicate de actuala propunere legislativă, considerăm util să adăugăm considerentelor prezentate mai sus următoarele aspecte de drept comparat :

A. Soluţii relativ asemănătoare, adoptate imediat după al doilea război mondial "pentru colaboraţionişti" în **Franţa**, s-au dovedit irelevante şi au condus la dezbinare socială şi spirituală, fiind date uitării după 3-4 ani.

Republica Cehoslovacă a adoptat în octombrie 1991 o lege "de filtraj" prin care s-au prevăzut unele restricţii pentru exercitarea unor funcţii în cadrul aparatului de stat. Spre deosebire de propunerea legislativă supusă avizării, legea cehoslovacă stabilea un număr limitat de funcţii în aparatul de stat cărora li se aplică dispoziţiile acesteia, instituia o comisie de specialişti care să se pronunţe după dezbateri în cauza respectivă, precum şi o anume metodologie pentru

obţinerea unui **certificat de necolaborare**, reglementa căi de atac a deciziei luate de comisie şi excepta o serie de persoane care au exercitat funcţii ce ţineau de siguranţa statului sau de interese strategice. Legea urma să rămână în vigoare până la sfârşitul anului 1996 (aproximativ 5 ani), dar, după separarea celor două state, se pare, a intrat în desuetudine în cazul Slovaciei, iar în cazul Republicii Cehe, preşedintele Havel a refuzat să prelungească efectele acestei legi, considerând că "nu serveşte intereselor naţionale".

Asemenea reglementări au fost adoptate, după 1989, în **Germania** şi **Polonia** dar au stârnit vii controverse în cadrul Organizaţiei Internaţionale a Muncii, ca şi în cazul **Cehiei**. Astfel, începând cu anul 1992, delegaţiile Germaniei, Cehiei şi Poloniei au fost puse în situaţii delicate la conferinţele Organizaţiei Internaţionale a Muncii, în Comisia aplicării normelor internaţionale, care se constituie într-un adevărat tribunal internaţional al muncii. De fiecare dată Comisia de norme a OIM a subliniat că asemenea "limitări" se constituie în adevărate **violări ale Convenţiei nr.111/1958 privind nediscriminarea în domeniul ocupării forţei de muncă şi exercitării profesiei** şi că singurul element care poate fi luat în considerare la angajarea şi promovarea în muncă, indiferent de nivelul postului şi indiferent dacă e vorba de o funcţie publică sau nu, este cel legat de cerinţele inerente postului.

În cazul Cehiei, Consiliul de Administraţiei al OIM a recomandat abrogarea sau, în cel mai rău caz, modificarea legii, pentru a corespunde prescripţiilor Convenţiei nr.111, apreciind că este necesară îndepărtarea din instituţiile publice doar a acelor persoane care au participat nemijlocit la "suprimarea drepturilor omului" şi că legea respectivă se bazează pe o **inadmisibilă prezumţie de vinovăţie colectivă**, aplicată extensiv, cu încălcarea principiilor neretroactivităţii legii, dreptului de apărare şi prezumţiei de nevinovăţie.

B. Pentru a-şi contura un punct de vedere obiectiv, detaşat de sensibilităţile interne specifice, inerente perioadei actuale, Consiliul Legislativ a consultat, în cadrul relaţiilor sale de colaborare cu Asociaţia Barourilor Americane, mai mulţi specialişti americani, cu privire la principalele soluţii propuse prin această iniţiativă legislativă.

Toți specialiștii consultați au opiniat că o astfel de măsură este nedemocratică, neoportună și lipsită de o motivație legală.

Iată câteva din argumentele cuprinse în referatele specialiștilor :

- Această acțiune poate submina serios legitimitatea Constituției în ochii poporului român;

- Dacă România este o națiune guvernată de lege, o conștiință a dreptului trebuie să fie creată. O asemenea conștiință nu va fi creată dacă oamenii observă că pot fi lipsiți de drepturile lor electorale ca efect al afilierii politice;

- Restricțiile necesare la alegerea candidaților și a alegătorilor sunt limitate la vârstă, cetățenie, rezidență, capacitate de discernământ și absența condamnărilor penale.

Chiar în timpul "războiului rece" între anii "50" și "60" Statele Unite nu au oprit membrii activi ai Partidului Comunist să dețină funcții sau să voteze;

-Există alte moduri de a îndeplini câteva din obiectivele legii. Dacă există riscul ca foștii comuniști să fie aleși, se poate solicita, în acord cu principiile democratice, ca fiecare candidat să-și facă publică fosta afiliere politică;

-Unul dintre cei consultați a încheiat referatul cu un citat din Nietzsche: "În lupta cu un monstru, ai grijă să nu devii tu însuți un monstru".

PREȘEDINTE

Valer DORNEANU

București
Nr. 148/16.03.1994