



AVIZ
**referitor la proiectul de Lege pentru regimul general al
cultelor religioase și al exercitării libertății religioase**

Analizând proiectul de Lege pentru regimul general al cultelor religioase și al exercitării libertății religioase, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.81 din 17.05.1999,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează favorabil proiectul de lege, cu următoarele observații și propuneri :

I. Observații generale

1. Prezentul proiect de lege are ca obiect de reglementare stabilirea regimului juridic general al cultelor religioase. Așa cum se afirmă în Expunerea de motive, la întocmirea proiectului au fost avute în vedere prevederile Pactului internațional relativ la drepturile civile și politice și ale Declarației universale a drepturilor omului.

Proiectul de lege face parte din domeniul care, potrivit art.73 alin.(2) lit.n) din Constituție este rezervat legilor organice.

2. Proiectul consacră principiul **autonomiei** cultelor religioase față de stat. În același timp el consacră și cerința **recunoașterii** cultelor de către stat.

Având în vedere că, potrivit proiectului, înființarea cultelor are loc prin manifestarea de voință a unui grup de credincioși și că, o dată constituit, cultul respectiv dobândește personalitate juridică în virtutea legii (art.15 alin.2), considerăm că proiectul ar trebui să cuprindă și o serie de dispoziții referitoare la efectele juridice ale recunoașterii cultului respectiv de către stat, obligativitatea solicitării

acesteia și termenul în care, o dată înființat, un cult trebuie să solicite recunoașterea.

Este, de asemenea, necesar ca proiectul să reglementeze și efectele juridice ale retragerii recunoașterii, în special efectele acestui demers asupra existenței și funcționării cultului.

Totodată, față de norma prevăzută la art.26 alin.1, considerăm că proiectul ar trebui să facă o diferențiere clară și explicită între efectele juridice ale hotărârii judecătorești la care acest articol se referă și efectele retragerii recunoașterii deoarece, potrivit alin.3 al aceluiași articol, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești, cultul respectiv nu mai poate exercita drepturile prevăzute în prezenta lege.

3. Proiectul consacră în art.7 principiul egalității cultelor în fața legii și a autorităților publice.

Acest principiu se cuvenea completat cu alte dispoziții exprese din care să rezulte obligația statului de a nu promova ori încuraja acordarea de privilegii și de a nu crea discriminări prin măsuri de ordin normativ ori administrativ.

Asemenea prevederi însoțesc întotdeauna dispoziția de principiu a egalității în drepturi sau tratament, tocmai pentru a o garanta.

4. De asemenea, dispoziția din proiect (art.7 alin.2) care interzice acțiunile de defăimare și învrăjbire religioasă trebuie completată cu o normă expresă care să interzică prozelitismul, fenomen respins oficial de toate cultele și care este deopotrivă un principiu ecumenic.

5. Proiectul omite sau evită confirmarea statutului Bisericii Ortodoxe Române ca biserică națională, majoritară în România, statut recunoscut expres de lege și necontestat în perioada interbelică și păstrat chiar și în perioada regimului totalitar.

Menționăm că o asemenea definire și recunoaștere a rolului bisericilor majoritare nu ar fi particulară României pentru că în alte state consacrarea oficială este făcută prin chiar Constituțiile acestora. Ne referim la cazul Greciei, Norvegiei, Danemarcei, Islandei ș.a. În alte state asemenea recunoașteri sunt făcute prin lege, cum este cazul Elveției, în care pentru Cantonul Berna este consfințit prin lege statutul majoritar pentru 3 biserici.

6. Considerăm că în mod nejustificat proiectul asimilează asociațiile religioase cultelor, inclusiv sub aspectul dreptului de a desfășura servicii religioase și de a-și organiza forme proprii de

învățămant. Cum se cunoaște asociațiile au, în principiu, alt regim juridic, alte scopuri, alte meniri.

7. Alocarea unor fonduri din bugetul de stat în sprijinul cultelor ar trebui să fie reglementată potrivit principiului proporționalității, pentru a exista un criteriu obiectiv în repartizarea unor subvenții statale și a elimina subiectivismele posibile.

Trimiterea actuală la "condițiile legii" nu este suficientă, întrucât o asemenea reglementare nu există și tocmai în această lege cadru este sediul materiei.

8. Pornind de la principiul autonomiei cultelor și ținând seama de necesitatea respectării dreptului de proprietate al acestora asupra unor bunuri făcând parte din patrimoniul cultural național, la stabilirea priorităților și a modului de utilizare a fondurilor alocate de stat pentru păstrarea, conservarea și restaurarea unor asemenea bunuri, ar trebui consultate și cultele religioase care dețin în proprietate astfel de bunuri.

9. Deși în România există o tradiție ca recunoașterea cultelor să se facă de către șeful statului, precizăm însă că art.94 din Constituție care enumeră expres și limitativ atribuțiile Președintelui României, nu prevede o asemenea atribuție. Chiar dacă se admite că o asemenea atribuție ar putea fi stabilită prin lege, sugerăm totuși inițiatorului să analizeze posibilitatea desemnării unui alt organ al statului care să aibă această atribuție, întrucât asemenea competențe revin, în principiu, unor ministere de resort.

II. Observații de redactare și de tehnică legislativă

1. Cu privire la titlul proiectului, considerăm că ar fi mai indicat ca acesta să se refere numai la **regimul general al cultelor religioase**, deoarece termenul de "regim general" acoperă toate aspectele legate de culte, inclusiv cel al exercitării libertății religioase. Pentru aceste motive, propunem ca proiectul să aibă următorul titlu:

"Lege privind regimul general al cultelor religioase".

Menționăm că această denumire a avut-o și Legea nr.54/1928, precum și Decretul nr.177/1948 propus spre abrogare.

2. Apreciem că art.1 și 2 ar trebui revăzute și reformulate în spiritul dispozițiilor constituționale care consacră în art.29 libertatea conștiinței. Din examinarea acestui articol rezultă că libertatea conștiinței este posibilitatea persoanei fizice de a avea și de a-și exprima, în particular sau în public, o anumită concepție despre lumea înconjurătoare, de a împărtăși sau nu o credință religioasă, de a aparține

sau nu unui cult religios, de a îndeplini sau nu ritualul cerut de acea credință. Libertatea conștiinței, ca libertate fundamentală cetățenească, are un conținut complex, ea încorporând mai multe aspecte, mai multe "libertăți". Aceste aspecte sunt și trebuie analizate numai împreună, pentru că există și se pot concretiza numai împreună și pentru că ele configurează - din punct de vedere juridic - un singur drept, o singură libertate și anume libertatea conștiinței

În acest sens, art.18 din Pactul internațional relativ la drepturile civile și politice, consacră dreptul persoanei la libertatea de gândire, de conștiință și de religie și pe care îl definește ca implicând libertatea persoanei de a avea sau de adopta o religie sau o convingere la alegerea sa, precum și libertatea de a manifesta religia sau convingerea, individual sau în comun, în public sau privat, prin cult și rituri, practici și învățământ.

Având în vedere că libertatea religioasă reprezintă doar un aspect al libertății conștiinței consacrată, așa cum am precizat anterior de art.29 din Constituție, art.2 din proiect nu poate defini libertatea religioasă prin ansamblul trăsăturilor caracteristice libertății conștiinței.

3. La art.2 alin.1, cuprinsul frazei a doua propunem să fie inserat în continuarea primei fraze, legătura urmând să se facă prin cuvintele "precum și", eliminându-se expresia "Presupune, de asemenea".

4. În cuprinsul proiectului, în locul expresiei "înființate în condițiile prezentei legi" recomandăm să se utilizeze sintagma "înființate în condițiile legii", pentru a se evidenția că se au în vedere toate dispozițiile legale în vigoare la data respectivă.

5. Pentru a sublinia mai bine autonomia față de stat a cultelor religioase, propunem ca la alin.1 al art.14, expresia "conform prevederilor legale și statutelor proprii" să fie înlocuită cu expresia "pe baza statutelor proprii, cu respectarea dispozițiilor legale".

6. La art.15 alin.2 fraza a 2-a, pentru a se asigura acordul gramatical corect, cuvintele "și unități locale" urmează a fi înlocuite cu forma articulată "și unitățile locale".

7. Dispoziția cuprinsă în alin.2 al art.23 nu poate fi reținută, deoarece modificarea statutelor cultelor religioase nu are nici o legătură cu dispoziția referitoare la recunoașterea unui cult prin decret prezidențial, la care face trimitere acest alineat. În consecință, propunem ca alin.2 al art.23 să fie eliminat.

8. Semnalăm că termenul "recunoaștere" este utilizat atât pentru actul Președintelui României (art.23), cât și pentru atribuția

Secretariatului de Stat pentru Culte prevăzută la art.24. Întrucât operațiunea prevăzută de art.24 este de fapt o operațiune prealabilă, de recomandare a recunoașterii unui cult, pentru evitarea confuziilor, sugerăm ca la art.24 alin.1 expresia "în vederea recunoașterii" să fie înlocuită cu expresia "în vederea recomandării recunoașterii".

9. La art.24 alin.1 formularea pct.2, nu este corectă, deoarece în condițiile propuse prin proiect, nu poate fi vorba de vreo **cerere de înființare** a cultului religios ci doar de o **cerere de recunoaștere** a acestuia.

De altfel, condiția propusă în cadrul acestui punct (chiar și în vederea recunoașterii), considerăm că este excesivă și, deci, ar trebui eliminată.

10. La art.24 alin.2, pentru un spor de rigoare în exprimare, propunem ca sintagma "... cu denumirea unui cult recunoscut" să fie înlocuită cu sintagma "cu denumirea unui alt cult recunoscut" sau "cu denumirea unui cult deja recunoscut".

11. La art.24 alin.3, pentru un spor de rigoare normativă, considerăm necesar să se precizeze de când încep să curgă cele 90 de zile prevăzute în text pentru soluționarea cererilor.

12. Referitor la art.26 alin.1 potrivit căruia, pentru retragerea recunoașterii unui cult, încălcarea prevederilor art.6 trebuie să fie constatată și **sanționată** prin hotărâre judecătorească, apreciem că redactarea actuală nu poate fi reținută.

Într-adevăr, având în vedere că încălcările faptelor prevăzute la art.6 constituie infracțiuni și că răspunderea penală este individuală și aparține exclusiv persoanelor fizice, considerăm că pentru declanșarea procedurii de retragere a recunoașterii este suficientă o hotărâre judecătorească de constatare a încălcării prevederilor respective.

13. Tot la alin.1 al art.26, sugerăm inițiatorului să reanalizeze dacă într-adevăr, este posibil ca retragerea recunoașterii să urmeze aceeași procedură ca recunoașterea însăși (art.24).

14. Textul art.28 este identic cu art.3 din Hotărârea Guvernului nr.63/1998 privind organizarea și funcționarea Secretariatului de Stat pentru Culte. De altfel, această prevedere cuprinsă în art.28 nici nu este potrivit să figureze în legea generală a cultelor deoarece aceasta trebuie să cuprindă numai norme generale referitoare la organizarea cultelor. Or, constituirea unui Consiliu consultativ al cultelor reprezintă o problemă a Secretariatului de Stat pentru Culte.

15. Semnalăm că normele cuprinse în art.36 din prezentul proiect de lege referitoare la instituirea și componența clerului militar se regăsesc și în proiectul Legii clerului militar inițiat tot de Guvern în luna aprilie a acestui an și la care Consiliul Legislativ a emis Avizul nr.400/16.04.1999. În aceste condiții, pentru asigurarea unei bune sistematizări a legislației și având în vedere că proiectul Legii clerului militar va reprezenta legea specială în materie, propunem ca instituirea clerului militar să fie dispusă exclusiv prin acel proiect.

Propunem totodată ca în proiectul de față să fie făcută doar o referire generică asupra existenței clerului militar.

16. Pentru un spor de rigoare în exprimare, propunem reformularea textului art.44, astfel:

"Art.44. Culele religioase care organizează orfelinate au dreptul să educe în confesiunea respectivă copiii din aceste instituții cărora nu li se cunoaște religia".

17. Referitor la norma cuprinsă în art.50 alin.2 care prevede posibilitatea atribuirii de către organele administrației publice locale a unor terenuri în folosință gratuită, considerăm că potrivit dispozițiilor în materie cuprinse în Legea administrației publice locale nr.69/1991, cu modificările și completările ulterioare, atribuirea folosinței trebuie să se facă pe termen limitat.

18. Pentru mai multă claritate, propunem reformularea art.56, după cum urmează:

"Art.56. Prioritățile și modul de utilizare a fondurilor alocate de la bugetul de stat pentru activitățile prevăzute la art.55 se vor stabili și controla de Ministerul Culturii și Secretariatul de Stat pentru Cule, împreună cu alte organe abilitate de lege".

19. Referitor la alin.2 al art.65, reiterăm observațiile formulate la Cap.II pct.12 și 13.

20. Referitor la sancțiunile prevăzute în cuprinsul art.67, considerăm că în condițiile în care se dispune dizolvarea respectivei asociații religioase, nu se mai justifică și aplicarea unei amenzi contravenționale.

Dacă însă se va dori menținerea în continuare a celor două tipuri de sancțiuni, semnalăm că limitele propuse pentru amenda contravențională sunt stabilite cu încălcarea principiilor și dispozițiilor legale privind răspunderea contravențională.

Astfel, având în vedere că potrivit art.1 din Legea nr.32/1968, contravenția este o faptă care prezintă un pericol social mai redus

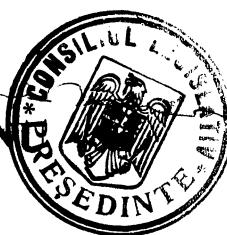
decât infracțiunea, precum și faptul că potrivit art.53 pct.1 lit.c) din Codul penal limita generală maximă a amenzii penale este de 50.000.000 lei, rezultă că limitele amenzii contravenționale nu pot depăși limitele amenzii penale. Or, limitele amenzii contravenționale prevăzute la art.67 din proiect (de la 50.000.000 lei la 150.000.000 lei) depășesc limita maximă a amenzii penale, estompând astfel diferența dintre pericolul social al celor două fapte.

Totodată, menționăm și faptul că proiectul nu cuprinde nici o normă prin care să se stabilească organul competent să constate contravenția și să aplice sancțiunea și nici procedura ce trebuie urmată pentru contestarea măsurii dispuse.

21. Deoarece norma cuprinsă în art.71 referitoare la serviciul utilitar alternativ este deja consacrată în art.4 din Legea nr.46/1996 privind pregătirea populației pentru apărare, propunem eliminarea art.71 din proiect, el reluând în mod identic textul din legea sus menționată.

22. Având în vedere principiul consacrat în art.78 potrivit căruia legea intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei, teza întâi a art.73 din proiect este inutilă, motiv pentru care este necesară eliminarea acesteia.

PREȘEDINTE
Valer Dorneanu
Valer DORNEANU



București

Nr. 591

14 iunie 1999