



## AVIZ

referitor la propunerea legislativă intitulată "Legea privind limitarea temporară a accesului la demnități și funcții publice pentru persoanele care au făcut parte din structurile de putere ale regimului comunist, Legea George Șerban"

Analizând propunerea legislativă intitulată "Legea privind limitarea temporară a accesului la demnități și funcții publice pentru persoanele care au făcut parte din structurile de putere ale regimului comunist, Legea George Șerban", propunere elaborată de un grup de deputați și transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr.205/1999,

## CONSILIUL LEGISLATIV

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

**Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele motive:**

Propunerea legislativă urmărește reglementarea prin lege a interdicției pe timp de 10 ani a exercitării dreptului de a candida și de a fi alese și a dreptului de a fi numite în vreuna dintre demnitățile sau funcțiile anume determinate în proiect, pentru toate persoanele care în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989 au făcut parte din structurile de putere ale regimului comunist, din aparatul de represiune al acestuia sau au colaborat și au desfășurat activități în folosul acestora, prin care au atentat la drepturile, libertățile și ființa

națională a poporului român, îndeplinind în acea perioadă funcții sau activități, de asemenea determinate în proiect.

Prin obiectul și conținutul reglementării, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor ordinare.

Propunerea legislativă ridică multiple și importante probleme de principiu cu caracter moral, social, juridic și politic.

Din punct de vedere juridic, proiectul ar putea fi caracterizat ca o încercare de rezolvare a unor probleme socio-politice, unele cu rezonanță în domeniul drepturilor fundamentale ale omului, prin argumente și soluții nespecifice statului de drept și sistemul democratic și constituțional al țării.

Din punct de vedere socio-moral s-ar putea spune, în esență, că la zece ani de la Revoluție, proiectul poate apare ca tardiv, iar în acest an premergător celui electoral poate fi apreciat ca prematur.

I. În perioada la care se referă proiectul, mai multe generații de români nu au avut, nu din vina lor, un alt reper moral și socio-politic decât cel oferit de stat, de societate și de lege având, în consecință, o singură opțiune, încât "vina" lor principală pare a fi, în viziunea propunerii legislative, aceea de a se fi născut după 6 martie 1945. În condițiile date este greu de presupus că cineva le-ar putea reproșa că nu s-au născut toți disidenți sau eroi ori, cel puțin, că nu au avut o anumită orientare politică, alta decât cea oficială. Dacă atunci nu puteau avea decât o singură opțiune, considerată din perspectiva timpului ca fiind greșită, azi se face un pas mai departe, prin propunerea legislativă impunându-li-se să nu aibă nici o opțiune încercându-se condamnarea lor la un fel de moarte civilă.

Pornind de la o astfel de premisă, concepția generală a proiectului pare a se baza pe o confuzie între comunism, ca regim politic, și persoanele care, într-o formă sau alta au desfășurat anumite activități în timpul aceluși regim. Expunerea de motive exprimă explicit această concepție vorbind de vinovăția regimului comunist, respectiv vinovăția individuală a persoanelor care practic l-au constituit și l-au susținut, vinovăție care ar fi de notorietate pentru orice român de bună credință.

Greșeala unui astfel de raționament, în afară de împărțirea arbitrară a poporului român în români de bună credință și români de rea-credință, este azi evidentă, deoarece o vinovăție individuală trebuie mai întâi constatată din punct de vedere juridic de o instanță

de judecată, cu respectarea prezumției de nevinovăție, ridicată la rang de principiu constituțional (art.23 alin.8 din Constituție).

De altfel, există îndoieli că prin lege s-ar putea statua vinovăția colectivă a unei părți a populației, legiuitorul nefiind judecătorul cazurilor individuale, oricâte ar fi acestea.

De asemenea, simpla logică impune concluzia potrivit căreia mai înainte de a stabili vinovăția unei persoane în susținerea unui regim politic, ar trebui legiferată vinovăția aceluia regim politic sau cel puțin scoaterea acestuia în afara legii.

În sensul celor de mai sus, istoria oferă un exemplu edificator. După cum este cunoscut, nici ideologia și nici regimul nazist n-au fost declarate vinovate prin sentința Tribunalului Militar Internațional de la Nürnberg, condamnarea morală a acestora decurgând implicit din sentință.

Tribunalul a condamnat expres, ca fiind criminale, anumite organe și organizații ale statului nazist (SS, SD, Gestapo), dar nici un membru al acestora n-a fost judecat și condamnat pentru simpla lui apartenență la vreuna din acestea, ci numai dacă, personal sau în grup, au săvârșit fapte care constituiau infracțiuni potrivit unor reglementări internaționale sau potrivit legii sale naționale. Nici chiar marii criminali de război n-au fost condamnați pentru ideologia lor sau pentru caracterul nazist al statului pe care l-au condus, ci pentru că, în calitate lor de conducători au început războiul și l-au purtat cu mijloace inumane, interzise prin reglementări și cutume internaționale.

Desigur, există o motivație, preponderent politică, pentru faptul că n-a avut loc un proces al ideologiei sau regimului comunist și de aceea nu putem să o abordăm dar, în aceste condiții, nu se poate vorbi nici de o vinovăție generalizată a celor care au avut neșansa să se nască după 6 martie 1945.

2. Concluzia desprinsă din proiect și argumentată în Expunerea de motive potrivit căreia, regimul incriminat ar fi beneficiat exclusiv de sprijinul "vinovat" al celor care au deținut funcțiile sau au îndeplinit activitățile prevăzute în art.2 este inexactă sau, cel puțin, relativă.

Este de acum un lucru cunoscut faptul că în România regimul comunist a fost impus din afara poporului român și împotriva voinței acestuia și că s-a menținut prin sprijinul unor forțe, inclusiv militare,

străine. De asemenea, viața fiind mai complexă decât schema structurilor de putere ale regimului comunist, rezultând din art.2 din proiect, au existat cazuri când persoane care n-au deținut astfel de funcții sau n-au îndeplinit astfel de activități au adus o contribuție chiar mai substanțială la sprijinirea aceluși regim. În acest sens, s-ar putea cita cazul unor distinși intelectuali care, fără a fi membrii de partid, au sprijinit în diverse modalități fostul regim atât în țară cât și în străinătate. Or, impactul gesturilor acestora în opinia publică internă și internațională, poate fi considerat mai semnificativ pentru susținerea regimului comunist decât faptul anonim că o persoană oarecare a fost activist salariat în aparatul central sau local al partidului comunist. Cu toate acestea, în general nu ar fi justificat să se conteste locul binemeritat al unei asemenea personalități în cultura românească. De altfel, chiar proiectul enumerând în art.2 acele funcții și activități - omite orice referiri la "activiștii" din domeniul culturii și ai mijloacelor mass-media, al căror aport la educația civică și formarea convingerilor politice într-un anumit fel nu poate fi ignorat sau minimalizat. Or, o lege care ar urma să impună restrângerea unor drepturi n-ar trebui să facă o astfel de discriminare care contravine spiritului de dreptate al românilor și ușor sesizabilă de orice observator al vieții sociale.

3. Interzicerea pe timp de 10 ani a dreptului electoral de a fi ales, pentru toate persoanele la care se referă art.2 din proiect, în afara unor speculații posibile, de ordin politic, inclusiv electoral, se află în dezacord și cu alte prevederi exprese ale Constituției. Astfel, art.35 din Constituție, fixând condițiile în care un cetățean poate fi ales, nu instituie un impediment din orientarea politică sau activitățile îndeplinite, în trecut sau în prezent, de către candidat și nici n-ar fi putut să o facă fără a aduce atingere altui principiu constituțional, cel al egalității în drepturi a cetățenilor, dispozițiile art.16 alin.1 statuând că cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări. În aceeași ordine de idei, în ce privește numirile în funcții, nici Legea nr.30/1990 privind angajarea salariaților în funcție de competență nu prevede criterii de natură politică pentru a accede sau a nu accede în orice fel de funcții sau activități.

Potrivit art.49 din Constituție, chiar și **restrângerea exercițiului unor drepturi**, inclusiv cele privitoare la ocuparea unor funcții sau demnități publice, nu se poate face decât în cazurile și condițiile **expres și limitativ enumerate în text**: pentru apărarea siguranței naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și libertăților cetățenilor, desfășurarea instrucției penale, prevenirea consecințelor unei calamități naturale ori ale unui sinistru deosebit de grav. Textul constituțional statuează, de asemenea, că restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge **existența dreptului sau a libertății**. Nici proiectul și nici Expunerea de motive nu arată în baza cărei situații dintre cele menționate mai sus ar trebui să intervină restrângerea drepturilor electorale ale acelor persoane. Mai mult, printr-o analiză atentă a proiectului s-ar putea susține că, prin durata în timp a interdicției și, mai ales, prin numărul considerabil de persoane vizate, s-ar putea afecta însăși **existența acelor drepturi**. Sub ambele aspecte, propunerea legislativă nu manifestă nici o preocupare în ce privește concordanța dispozițiilor și soluțiilor propuse cu exigențele principiilor și normelor constituționale.

După cum este cunoscut, exercitarea drepturilor electorale, ca și a altor drepturi garantate cetățeanului, poate fi interzisă în cazul săvârșirii unor infracțiuni pentru care legea prevede și instanța de judecată aplică pedeapsa complementară a interzicerii unor drepturi, adică în cazuri de excepție. De regulă, decăderea dintr-un drept fundamental al omului n-ar putea interveni prin lege și în mod global, ci numai prin hotărâre judecătorească și în mod individual.

4. În proiect se constată și unele inadvertențe derivând din neaprofundarea problematicii tratate sau din formulări improprii de natură să nu asigure reglementării un caracter univoc și coerent. Astfel:

- în **titlul proiectului**, precizarea **Legea George Șerban** din final este, cu tot respectul cuvenit regretatului revoluționar și deputat, neobișnuită în procesul nostru legislativ în care legea, fiind actul juridic al Parlamentului, este identificată în titlu numai prin **obiectul reglementat**, redat sintetic, nu și prin nominalizarea persoanei care a inițiat-o; o asemenea denotație poate fi utilizată în prezentarea și comentarea unei legi dar nu în corpul ei;

- în **art.2** - se folosesc termeni sau expresii insuficient precizate și necorelate în mod riguros, cum sunt: **aparat local (lit.b)**, **consilii**

**populare (lit.d), structuri județene (lit.d)**, știut fiind că și structurile județene sunt tot de nivel local, după cum și consiliile populare erau organizate și la nivel județean;

- persoanele vizate la **lit.g și h** ridică aceleași probleme controversate ca și la Legea privind accesul la propriul dosar și desconspirarea Securității ca poliție politică; oricum, în acest segment al reglementării dispozițiile proiectului se suprapun celor ale legii menționate;

- în **art.3**, enumerarea funcțiilor publice interzise celor vizați, în afara caracterului ei incomplet la care ne-am referit la pct.2 din acest aviz, este imprecisă și fără rigoarea normativă necesară, fiind omise unele funcții de demnitate publică (cazul subsecretarilor de stat), iar dintre conducătorii organelor centrale ale administrației publice centrale de specialitate subordonate Guvernului este prevăzut, în mod distinct, la **lit.s**, numai **președintele sau (?) vicepreședintele** Comisiei Naționale de Statistică; de asemenea, la **lit.w** este menționat secretarul general al prefecturii, dar nu și secretarul județului;

- în **art.4**, în **alin.2** se face referire la **persoanele juridice** care fac numirile în funcțiile prevăzute în **art.3**, deși în multe din aceste funcții numirile se fac de conducători (**persoane fizice**) ai instituțiilor în cauză;

- la **art.5** se prevede că nu vor fi verificate persoanele născute după 15 decembrie 1971, **text inutil**, deoarece aceste persoane nu puteau ocupa funcții sau demnități publice până la 22 decembrie 1989, deoarece nu erau majore;

- în **art.6** se instituie Comisia pentru stabilirea dreptului de a accede la demnitățile și funcțiile de stat, cu filiale în teritoriu, fără a se arăta **componenta** acestora, modul lor de **funcționare** și **procedura luării hotărârilor**;

- în **art.8**, în **alin.1** se face referire la alegerile locale, generale și prezidențiale, fără a se arăta ce s-a înțeles prin alegeri generale, caracter care îl au atât alegerile locale cât și cele pentru Senat și Camera Deputaților; în plus, nu se întrevede rațiunea pentru care, dacă legea ar fi adoptată, verificările n-ar fi posibile și în cazul **alegerilor parțiale**;

- în **art.10**, soluțiile preconizate în **alin.1 și 2** sunt contradictorii, neînțelegându-se de ce cei numiți ar fi demisi de îndată, iar cei aleși și-ar putea continua încă mandatul;

- la art.11, textul apare lipsit de orice funcționalitate, neprevăzându-se organul care decide demiterea din funcție și nici mecanismul constatării faptei și luării deciziei;

- la art.12, textul alin.1 nu este necesar deoarece este de principiu că legea intră în vigoare la data publicării ei în Monitorul Oficial (art.78 din Constituție).

\*  
\*        \*  
\*

În anul 1998, Consiliul Legislativ a examinat o propunere legislativă similară a unui senator, intitulată **Legea anticomunistă**, avizată negativ prin avizul nr.360 din 20 mai 1998. În timpul lucrărilor de avizare, având în vedere caracterul complex al problematicii și, mai ales, rezonanța și implicațiile sociale și politice ale prevederilor proiectului, Consiliul Legislativ, a apelat la o consultanță de specialitate prin intermediul reprezentanței din București a Asociației Baroului American (A.B.A), solicitând opiniile despre proiect ale unor reputați juriști americani.

După o analiză exigentă, aprofundată și multilaterală a proiectului mai mulți profesioniști în domeniul legislativ american au confirmat și completat argumentele expuse mai sus, comunicând opinii pertinente atât de ordin juridic, cât și politic, istoric și de drept comparat. Aproape în unanimitate, aceștia au dezavuat proiectul formulând aprecieri tranșante dintre care, spre exemplu, cităm:

- "Proiectul de Lege pare a fi un pas mare înapoi pentru o țară care dorește să îmbrățișeze principiile democrației și să sprijine drepturile cetățenilor. În esență, legea propusă reface același tip de rău pe care dorește să-l sancționeze".
- "Nu sunt de părere că o lege care definește comportamentul politic drept infracțiune poate fi constituțională".
- "În loc să protejeze România de tiranie și opresiune și să promoveze reconcilierea, Proiectul de Lege - în cazul în care va fi aprobat - va încălca puternic principalele libertăți individuale. Constituția României precum și numeroasele Convenții asupra drepturilor omului și va duce în final la o "vânătoare de vrăjitoare".

- "Așa cum nu poate fi negat faptul că poporul român a îndurat multe greutăți și persecuții în timpul regimului comunist timp de aproape o jumătate de secol și că se manifestă o tendință normală de pedepsire a vinovaților pentru suferințele îndurate, tot așa nu poate fi negat faptul că Legea propusă subminează conceptele fundamentale ale democrației ..."

\* \* \*

Pentru ilustrarea celor de mai sus anexăm materialele întocmite de specialiștii americani.

PRESEDINTE

*Valer Borneanu*  
Valer BORNEANU



București  
Nr.1389/31.12.1999