



**AVIZ**  
**referitor la propunerea legislativă privind protejarea  
și susținerea apărătorilor drepturilor omului**

Analizând propunerea legislativă privind protejarea și susținerea apărătorilor drepturilor omului, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B418 din 18.09.2008,

**CONSILIUL LEGISLATIV**

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

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

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare instituirea unor măsuri pentru protejarea și susținerea apărătorilor drepturilor omului. Potrivit Expunerii de motive, proiectul a avut în vedere Rezoluția nr.53/144 a Adunării Generale a Națiunilor Unite referitoare la Declarația privind dreptul și răspunderea persoanelor, a grupurilor și a organismelor societății pentru promovarea și protejarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale universal recunoscute.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Propunerea legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat, astfel încât sunt aplicabile dispozițiile art.111 alin.(1) teza a doua din Constituția României, republicată, și prevederile art.15 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările ulterioare, întrucât se acordă anume facilități fiscale organizațiilor neguvernamentale de utilitate publică având ca obiectiv promovarea, protejarea și apărarea drepturilor omului.

3. Protecția apărătorilor drepturilor omului constituie o constantă a preocupărilor organizațiilor internaționale, în special a Organizației Națiunilor Unite, dar și a instituțiilor Uniunii Europene.

Astfel, recunoscându-se rolul deosebit deținut de aceștia în privința promovării și a combaterii încălcării drepturilor omului, Adunarea Generală a ONU a adoptat, prin Rezoluția 53/144, Declarația privind dreptul și răspunderea persoanelor, a grupurilor și a organismelor societății pentru promovarea și protejarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale universal recunoscute, cunoscută și sub denumirea de Declarația privind apărătorii drepturilor omului.

Adoptarea, de către ONU, a acestei Declarații a marcat un important pas către o mai bună protecție a apărătorilor drepturilor omului, prin stabilirea unor standarde în acest domeniu, recomandându-se statelor luarea măsurilor legislative, administrative sau de altă natură, necesare pentru asigurarea garantării efective a drepturilor și libertăților vizate de Declarație.

În acest context, trebuie remarcat că transpunerea acestor recomandări în legislația internă nu poate fi realizată prin intermediul unui singur act normativ, ci trebuie să fie expresia unei preocupări constante a statului, materializată în adaptarea întregului sistem legislativ la standardele prevăzute în Declarație, precum și în asigurarea punerii în aplicare a dispozițiilor adoptate în acest sens.

Astfel, responsabilitatea statelor în acest domeniu, astfel cum aceasta rezultă din prevederile Declarației, constă în promovarea și protejarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, inclusiv prin luarea tuturor măsurilor legislative necesare pentru a asigura garantarea drepturilor apărătorilor drepturilor omului. În plus, statele au obligația de a crea cadrul legislativ necesar pentru investigarea promptă și imparțială a tuturor cazurilor de încălcare a drepturilor omului, aceea de a lua măsurile necesare pentru protejarea apărătorilor drepturilor omului împotriva violenței, a discriminării și a oricăror represalii împotriva acestora, precum și obligația de a promova, prin cunoașterea drepturilor de care se bucură persoanele aflate sub jurisdicția lor. Toate aceste obligații ale statului nu pot fi realizate decât prin adaptarea întregului cadru legislativ la aceste imperative, iar nu prin adoptarea unui singur act normativ, care nu ar putea acoperi toate aceste aspecte.

Acest fapt este demonstrat chiar prin reglementarea propusă prin proiect, care are însă un caracter incomplet în raport cu intenția

prevăzută în cuprinsul Expunerii de motive și al preambulului, dar și al art.1 și 2 alin.(1) din proiect.

Astfel, deși potrivit art.1 se are în vedere protejarea și susținerea **apărătorilor drepturilor omului**, iar conform dispozițiilor art.2 alin.(1) aceștia sunt „persoanele, grupurile sau organizațiile neguvernamentale care au ca unic scop și activitate promovarea, protejarea și apărarea drepturilor fundamentale ale omului”, proiectul prevede în mod expres o serie de drepturi doar pentru **organizațiile neguvernamentale de utilitate publică**, situația celorlalte categorii de apărători ai drepturilor omului făcând obiectul unor norme cu caracter declarativ, cum este cea cuprinsă în art.3.

În acest context, precizăm că proiectul pare a avea drept obiect acordarea unui statut juridic distinct organizațiilor neguvernamentale care au ca scop protecția drepturilor omului. Un astfel de demers legislativ ar trebui însă să facă obiectul unui act normativ atent structurat, care să prevadă în amănunt atât modul de recunoaștere de către stat a acestor organizații, cât și drepturile și obligațiile care revin acestora.

4. Precizăm că unele norme din cuprinsul proiectului nu sunt corelate. Astfel, deși potrivit art.2, scopul activității apărătorilor drepturilor omului este promovarea, protejarea și apărarea **drepturilor fundamentale ale omului**, art.1 are în vedere numai **drepturile civile și politice**. De altfel, nici definiția cuprinsă în art.2 nu este completă, întrucât aceasta ar fi trebuit să se refere și la **libertățile fundamentale universal recunoscute**.

5. La **art.2 alin.(1)**, prin impunerea condiției ca persoanele, grupurile sau organizațiile neguvernamentale să aibă „**ca unic scop și activitate** promovarea, protejarea și apărarea drepturilor fundamentale ale omului” sfera noțiunii de „apărător al drepturilor omului” se restrânge în raport cu definiția acesteia, astfel cum aceasta rezultă din cuprinsul Rezoluției nr.53/144 a Adunării Generale a ONU.

În primul rând, condiția prevăzută de textul propus nu poate fi impusă unei persoane. Or, potrivit art.1 din Declarație, oricine are dreptul, **individual sau în asociere cu alții**, de a promova protecția și realizarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale la nivel național și internațional.

În al doilea rând, potrivit definiției propuse, noțiunea de „apărător al drepturilor omului” ar avea în vedere numai acele grupuri sau organizații neguvernamentale al căror **unic** obiect de activitate ar

fi protecția drepturilor omului. S-ar exclude, în acest fel, din cuprinsul noțiunii, toate acele asociații și fundații care și-au prevăzut în actul constitutiv și în statut și alte obiective decât acelea referitoare la apărarea drepturilor omului.

6. În ceea ce privește norma din cuprinsul **art.2 alin.(2)**, precizăm că textul nu poate avea în vedere acordarea, de către organizațiile neguvernamentale, de asistență juridică în anumite tipuri de procese, întrucât, potrivit art.25 din Lege nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, republicată, cu modificările și completările ulterioare, exercitarea oricărei activități de asistență juridică specifică profesiei de avocat de către o persoană fizică sau juridică **ce nu are calitatea de avocat înscris într-un barou și pe tabloul avocaților aceluși barou** constituie infracțiune și se pedepsește potrivit legii penale.

În plus, precizăm că în prezent, potrivit art.28 din Ordonanța Guvernului nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.48/2002, cu modificările și completările ulterioare, organizațiile neguvernamentale care au ca scop protecția drepturilor omului sau care au interes legitim în combaterea discriminării **au calitate procesuală activă** în cazul în care discriminarea se manifestă în domeniul lor de activitate și aduce atingere unei comunități sau unui grup de persoane, ori în cazul în care discriminarea aduce atingere unei persoane fizice, la cererea acesteia din urmă. Prin urmare, recunoașterea acestui drept, într-un alt act normativ, nu mai este necesară, fiind contrară și art.15 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitor la necesitatea evitării paralelismelor în procesul de legiferare.

7. Recunoașterea dreptului organizațiilor neguvernamentale de a deține bunuri mobile și imobile, prevăzută la **art.5**, este superfluă și nu reprezintă o modalitate specifică de protecție a acestora, întrucât patrimoniul este unul dintre elementele constitutive, fără de care acestea nici nu ar putea dobândi personalitate juridică.

În acest sens, precizăm că, potrivit art.6 alin.(2) și (3), precum 16 alin.(2) și (3) din Ordonanța Guvernului nr.26/2000, menționarea în cuprinsul actului constitutiv și al statutului a patrimoniului inițial al asociației sau al fundației este prevăzută sub sancțiunea nulității absolute.

8. În ceea ce privește reglementarea cuprinsă în cadrul **Capitolului II - Finanțarea**, aceasta are în vedere numai organizațiile neguvernamentale de utilitate publică având ca obiectiv promovarea, protejarea și apărarea drepturilor omului și reia, în cea mai mare măsură, dispozițiile referitoare la veniturile asociațiilor și fundațiilor, precum și la drepturile asociațiilor, fundațiilor și federațiilor recunoscute ca fiind de utilitate publică, din cuprinsul Ordonanței Guvernului nr.26/2000 cu privire la asociații și fundații, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.246/2005.

Pe de altă parte, prevederea din cuprinsul **art.10 alin.(6)** referitoare la abilitarea Curții de Conturi de a controla respectarea prevederilor legale privind constituirea și utilizarea fondurilor organizației neguvernamentale de utilitate publică, nu este în acord cu art.140 din Constituția României, republicată, potrivit căruia obiectul controlului Curții de Conturi îl reprezintă doar **resursele obținute de la bugetul de stat**.

9. Norma din **art.11 alin.(2)**, referitoare la **închirierea** spațiilor sediilor organizațiilor neguvernamentale pentru apărarea drepturilor omului **cu titlu gratuit**, este în contradicție cu art.41 lit.a) din Ordonanța Guvernului nr.26/2000, potrivit căruia asociațiile și fundațiile cărora le-a fost recunoscută utilitatea publică au dreptul de a li se atribui **în folosință gratuită** bunuri proprietate publică.

Prin urmare, cel puțin în ceea ce privește această categorie de bunuri, nu se poate avea în vedere încheierea unor contracte de închiriere.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **alin.(4) al art.11**, care se referă numai la spațiile deținute în baza unui contract de închiriere.

În plus, în cuprinsul **alin.(2)** se face referire la organizațiile neguvernamentale pentru apărarea drepturilor omului, fără a se prevedea condiția recunoașterii utilității publice a acestora, deși celelalte norme din cuprinsul art.11 au în vedere numai acele organizații neguvernamentale care îndeplinesc cerința recunoașterii utilității publice.

În ceea ce privește terminologia utilizată în cuprinsul **alin.(4)**, precizăm că aceasta nu este corelată cu prevederile art.54 din Ordonanța Guvernului nr.26/2000, care nu au în vedere „autodizolvarea” ca modalitate de încetare a activității asociațiilor sau a fundațiilor.

10. Norma din **art.12 alin.(1) lit.a)**, prin prevederea drept contravenție a faptei reprezentanților autorității de a împiedica, sub orice formă, desfășurarea activității apărătorilor drepturilor omului, este în dezacord cu prevederile art.3 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/001 privind regimul juridic al contravențiilor, potrivit căruia actele normative prin care se stabilesc contravenții vor cuprinde **descrierea faptelor ce constituie contravenții**. Formularea generală din proiect nu întrunește această condiție, norma de stabilire a contravenției necuprinzând nici un criteriu referitor la faptele avute în vedere a fi sancționate. Mai mult decât atât, din redactarea normei reiese că ar constitui contravenție **orice** împiedicare a desfășurării activității apărătorilor drepturilor omului, chiar dacă aceasta s-ar realiza în limite legale, cu respectarea dispozițiilor constituționale referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți.

Pe de altă parte, în cuprinsul textului propus pentru **art.12 alin.(1) lit.a)**, utilizarea noțiunii de „petiție” referitor la sesizările adresate organizațiilor neguvernamentale de către cetățenii români sau străini nu este adecvată, întrucât această noțiune are în vedere, potrivit art.51 din Constituție, numai raporturile dintre cetățeni sau, după caz, organizațiile legal constituite și **autoritățile publice**.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru partea finală a **art.12 alin.(1) lit.b)** care se referă la „solicitarea petenților”.

În ceea ce privește norma din finalul **art.12 alin.(1) lit.a)**, conform căreia fapta constituie contravenție „dacă nu a fost săvârșită în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să fie considerată infracțiune”, aceasta nu este corelată cu definiția dată contravenției în Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor care prevede că fapta descrisă drept contravenție în actul normativ și prevăzută cu sancțiune contravențională nu poate fi decât contravenție, nimeni neputând, prin interpretare, să schimbe caracterizarea ei juridică. Tocmai pentru a elimina orice confuzie între contravenții și infracțiuni, prin ordonanța menționată a fost eliminată din definiția contravenției compararea pericolului social al acesteia cu cel al infracțiunii, iar prin Legea nr.180/2002 s-a introdus precizarea de principiu conform căreia „legea contravențională apără valorile sociale care nu sunt ocrotite prin legea penală”.

11. Prevederea drept contravenție, în cuprinsul **art.12 alin.(1) lit.b)**, a faptei de a „nega nemotivat calitatea procesuală activă” a organizațiilor neguvernamentale nu poate fi reținută, întrucât

activitatea jurisdicțională a instanțelor judecătorești nu poate face obiectul controlului decât în condițiile exercitării căilor de atac prevăzute de lege. Prin urmare, o astfel de situație nu poate atrage răspunderea contravențională a instanței de judecată.

12. În ceea ce privește stabilirea drept contravenție a refuzului „instituțiilor abilitate ale statului de a răspunde la sesizările în scris promovate de apărătorii drepturilor omului”, prevăzută în cuprinsul **art.12 alin.(1) lit.c)**, precizăm că o astfel de situație poate constitui un motiv pentru sesizarea instanțelor de contencios administrativ, însă nu poate atrage răspunderea contravențională a „instituțiilor statului”.

13. Precizăm că instituirea contravențiilor prevăzute în cuprinsul **art.12 alin.(1) lit.a)-c)** nici nu ar putea fi realizată, în condițiile în care, pentru asigurarea unei reglementări complete, proiectul trebuie să prevadă și agenții constatatori ai contravențiilor. Or, având în vedere lipsa de precizie a reglementării propuse, atât sub aspectul descrierii faptelor, cât și al identificării subiecților activi ai contravențiilor, nici agenții constatatori nu ar putea fi stabiliți cu exactitate.

14. Referitor la **art.14**, precizăm că măsura prevăzută de text reprezintă, în fapt, o confiscare, a cărei prevedere, în alte modalități decât drept măsură de siguranță ori drept sancțiune contravențională complementară, este contrară art.44 alin.(8) și (9) din Constituție. În acest sens, precizăm că, prin Decizia nr.453 din 16 aprilie 2008 asupra sesizării de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea Legii nr.115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici, Curtea Constituțională a reținut că măsura confiscării este reglementată constituțional **doar în cazul săvârșirii unor infracțiuni sau contravenții**, adică în situații constatate, în condițiile legii, ca reprezentând fapte cu un anumit grad de pericol social. Prin urmare, prevederea cuprinsă în **art.14** este neconstituțională, întrucât nu are în vedere aplicarea măsurii în cazul săvârșirii unei infracțiuni ori a unei contravenții

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU

București

Nr. 1257/16.10.2008.