

DECIZIA NR.820
din 7 iunie 2010

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii lustrăției, 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

Pe rol se află soluționarea obiecțiilor de neconstituționalitate asupra dispozițiilor Legii lustrăției, 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, formulate de un grup de 29 de senatori și de un grup de 58 de deputați, în temeiul art.146 lit.a) din Constituție.

Curtea, având în vedere că obiecțiile de neconstituționalitate, care formează obiectul Dosarelor nr.1357A/2010 și nr.1368A/2010, au conținut identic, dispune conexarea Dosarului nr.1368A/2010 la Dosarul nr.1357A/2010, care este primul înregistrat.

I. Cu adresa nr.2380 din 25 mai 2010, Secretarul general al Senatului a trimis Curții Constituționale, în temeiul dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție și al art.15 alin.(4) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea privind neconstituționalitatea Legii lustrăției, 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, formulată de un grup de 29 de senatori.

La sesizare s-a anexat lista cuprinzând semnăturile a 29 de senatori, autori ai sesizării de neconstituționalitate. Potrivit acestei liste, autorii sesizării de neconstituționalitate sunt următorii: Sorin Constantin Lazăr, Ion Toma, Ioan Chelaru, Vasile-Cosmin Nicula, Dan-Coman Șova, Gheorghe Pop, Gheorghe Marcu, Trifon Belacurencu, Nicolae-Dănuț Prunea, Viorel Arcaș, Laurențiu-Florian Coca, Ioan Mang, Daniel Savu, Gavril Mîrza, Ion Rotaru, Elena Mitrea, Constantin Tămagă, Șerban-Constantin Valeca, Radu-Cătălin Mardare, Nicolae Moga, Marius-Sorin-Ovidiu Bota, Adrian Tuțuianu, Titus Corlățean, Ecaterina Andronescu, Lia-Olguța Vasilescu, Alexandru Cordoș, Toni Greblă, Gheorghe Saghian și Florin Constantinescu.

La sesizare a fost anexată, în copie, Legea 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.

Sesizarea a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.6723 din 26 mai 2010 și formează obiectul Dosarului nr.1357A/2010.

Autorii sesizării susțin că prin legea contestată, denumită în continuare “Legea lustrației”, sunt înfrânte, în principal, prevederile constituționale ale art.1 alin.(3), art.11 alin.(2), art.16 alin.(1), art.20 alin.(2), art.23, art.37, art.41 alin.(1) și art.53, precum și prevederile art.8, art.10, art.11 și art.14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ale art.3 din Protocolul nr.1 la Convenție, ale art.19, art.20 și art.21 din Declarația Universală a Drepturilor Omului și ale art.19 și art.25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, în esență, pentru următoarele motive:

Legea lustrației excedează prevederilor constituționale ale art.37 alin. (1) coroborate cu cele ale art.16 alin.(3) și art.40 alin.(3), prin aceea că prevede o nouă situație care ar justifica restrângerea dreptului de acces în funcțiile publice, situație care însă nu este prevăzută de art.53 din Constituție. Chiar dacă s-ar admite posibilitatea restrângerii dreptului de a accede în funcțiile publice pe criteriul apartenenței în anumite funcții ale nomenclaturii comuniste, se ridică problema proporționalității și a eficienței juridice a unei astfel de măsuri în condițiile adoptării sale la peste 21 de ani de la căderea regimului comunist. Or, așa cum s-a reținut și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, acest temei nu mai este suficient pentru a justifica efectul preventiv al restricției, în condițiile trecerii unei perioade de timp atât de îndelungate din decembrie 1989. Astfel, apare ca necesară verificarea altor elemente, în special participarea persoanelor vizate de măsurile de lustrație la acte concrete de răsturnare a regimului democratic. Promovarea Legii lustrației atât de tardiv aduce atingere deosebit de gravă însăși esenței statului de drept, pe care se întemeiază statul roman, conform art.1 alin.(3) din Constituție. Astfel, această lege încalcă cerințele de previzibilitate ale normei juridice, instituind totodată o limitare a dreptului de a fi ales, pe temeiul unei culpabilizări generale având la bază criteriul simplei apartenențe în structurile unui regim care, la momentul funcționării sale, era în concordanță cu prevederile constituționale și legale aplicabile în statul român. Faptul că ineligibilitatea destinatarilor Legii lustrației se bazează pe angajamentul lor din trecut, iar nu pe comportamentul lor actual, aduce atingere prezumției de nevinovăție instituită în art.23 alin.(11) din Constituție.

În continuare, autorii sesizării susțin că Legea lustrației instituie, în mod evident, o discriminare între cetățenii români în ceea ce privește accesul

în funcțiile publice, numite și electiv, pe criteriul apartenenței la partidul comunist în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989, după 21 de ani de la căderea regimului totalitar, în condițiile actualului context istorico-politic, în care nu sunt semnalate amenințări la adresa ordinii democratice și nici nu există riscul reinstaurării vechiului regim.

Legea lustrației contravine prevederilor constituționale ale art.11 alin. (2) și art.20 referitoare la supremația instrumentelor juridice internaționale ratificate de România în materia drepturilor omului. Această lege aduce atingere unei serii de acte internaționale care instituie drepturi și libertăți pe care statul român se obligă să le garanteze, după cum urmează:

- Art.19, art.20 și art.21 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, care proclamă dreptul fiecărei persoane de a participa la conducerea treburilor publice ale țării, dreptul de a avea acces în condiții de egalitate la funcțiile publice, dreptul la opinie și exprimare, precum și libertatea de întrunire și asociere pașnică;

- Art.19 și art.25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, care consacră dreptul de a fi ales și, respectiv, numit în funcțiile publice în condiții de egalitate, cât și protecția împotriva discriminării pentru opiniile exprimate, inclusiv cele politice;

- Art.8, art.10, art.11 și art.14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, prin care se consacră dreptul la respectarea vieții private și de familie, libertatea de exprimare, libertatea de întrunire și de asociere, interzicerea discriminării, precum și art.3 din Protocolul nr.1 la Convenție, care proclamă dreptul de vot și dreptul de a fi ales în funcțiile electiv publice.

Problema lustrației administrative și a interdicției drepturilor electorale ale foștilor lideri comuniști și ale membrilor aparatului statului

totalitar comunist a fost dezbătută de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în acest sens fiind spețe relevante, precum Cauza *Sidabras și Dziautas contra Lituaniei*, Cauza *Rainys și Gasparavicius contra Lituaniei*, Cauza *Zdanoka contra Letoniei* și Cauza *Janis Adamsons contra Letoniei*.

În aceste cauze, Curtea, analizând interdicțiile adoptate de aceste state ale fostului bloc comunist, interdicții similare celor cuprinse în Legea lustrației, a constatat incompatibilitatea acestora cu prevederile convenționale menționate, prin încălcarea cerințelor de proporționalitate ce se impun respectate ori de câte ori se aduce o restrângere a drepturilor prevăzute de Convenție. Astfel, adoptarea tardivă a legii, la peste 21 de ani de la căderea comunismului, nu este proporțională cu scopurile legitime pe care se presupune că le urmărește.

De asemenea, autorii sesizării susțin că Legea lustrației încalcă condițiile stabilite prin Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr.1096/1996 relativă la măsurile de desființare a moștenirii fostelor regimuri totalitare comuniste, măsurile de lustrație nefiind compatibile cu un stat de drept și democratic decât dacă sunt respectate toate aceste condiții. Astfel, măsurile de lustrație ar fi trebuit să ia sfârșit cel mai târziu la 31 decembrie 1999, deoarece la acea dată noile regimuri democratice ar fi trebuit să fie consolidate în toate țările care au fost anterior supuse unui regim totalitar comunist. Adoptarea legii lustrației la peste 21 de ani de la reinstaurarea democrației în România este o măsură în vădită disproporție cu scopurile urmărite și încalcă, în mod flagrant, înseși valorile democrației pe care dorește să o protejeze.

În fine, Legea lustrației contravine art.2 și art.4 din Convenția nr.111/1958 a Organizației Internaționale a Muncii privind nediscriminarea în muncă și în profesie, art.1 alin.(2) din Convenția nr.122/1964 a

Organizației Internaționale a Muncii privind politica de ocupare a forței de muncă, precum și art.E din partea a V-a a Cartei sociale europene revizuite, în sensul în care instituie discriminare în ceea ce privește dreptul la muncă, în condiții de liberă alegere a muncii, fără deosebire de opinii politice, printre altele.

Autorii sesizării apreciază că o reglementare precum Legea lustrației este inadmisibilă, în condițiile în care se bazează pe o prezumție de vinovăție colectivă, aplicată extensiv, cu înfrângerea principiilor neretroactivității legii, a dreptului la apărare și a prezumției de nevinovăției.

II. Cu adresa nr.51/2499 din 28 mai 2010, Secretarul general al Camerei Deputaților a trimis Curții Constituționale, în temeiul dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție și al art.15 alin.(4) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea privind neconstituționalitatea 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, formulată de un grup de 58 de deputați.

La sesizare s-a anexat lista cuprinzând semnăturile a 58 de deputați, autori ai sesizării de neconstituționalitate. Potrivit acestei liste, autorii sesizării de neconstituționalitate sunt următorii: Viorel Hrebenciuc, Florin Iordache, Dumitru Chiriță, Bogdan Nicolae Niculescu Duvăz, Rodica Nassar, Carmen Moldovan, Dan-Mircea Popescu, Marian Neacșu, Conel Itu, Neculai Rățoi, Vasile Mocanu, Ioan Stan, Ioan Cindrea, Horia Teodorescu, Horia Grama, Ioan Damian, Andrei Dolineaschi, Florin Pâslaru, Adrian Solomon, Mircea Dușa, Gheorghe Antochi, Vasile Popeangă, Vasile Gliga, Tudor Panțîru, Dorel Covaci, Sorin Constantin Stragea, Victor Cristea,

Cornel Cristian Resmeriță, Ioan Sorin Roman, Laurențiu Nistor, Gheorghe Ana, Dan Nica, Petru Gabriel Vlase, Angel Tîlvăr, Aurel Vlădoiu, Eugen Bejinariu, Ion Călin, Anghel Stanciu, Mircea Lup Silvestru, Marian Ghivenciu, Constantin Niță, Ion Stan, Costică Macaleți, Antonella Marinescu, Lucreția Roșca, Georgian Pop, Filip Georgescu, Ion Burnei, Ion Dumitru, Cristian Sorin Dumitrescu, Sonia- Maria Drăghici, Sergiu Andon, Damian Florea, Vasile Bleotu, Valeriu Ștefan Zgonea, Iulian Iancu, Raul-Victor Surdu-Soreanu și Eduard-Stelian Martin.

La sesizare a fost anexată, în copie, Legea 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.

Sesizarea a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.6854 din 28 mai 2010 și formează obiectul Dosarului nr.1368A/2010.

Autorii sesizării susțin că prin legea contestată, denumită în continuare “Legea lustrației”, sunt înfrânte, în principal, prevederile constituționale ale art.1 alin.(3) și (5), art.4 alin.(1) și (2), art.8 alin.(1), art.15 alin.(2), art.16 alin.(1) și (3), art.20 alin.(1), art.23 alin.(11), art.29 alin.(1), art.37 alin.(1), art.38, art.41 alin.(1), art.45 și art.53 alin.(1) și (2), precum și prevederile art.8, art.10, art.11 și art.14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ale Protocolului nr.12 la Convenție și Rezoluțiile Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr.1096/1996 și nr.1481/2006, în esență, pentru următoarele motive:

Principalul viciu al Legii lustrației îl constituie instituirea unei adevărate sancțiuni colective, bazate pe o formă de răspundere colectivă și pe o culpabilizare globală făcută pe criterii politice. Astfel, simpla

apartenență la o structură politică sau la un organism aparținând unui regim politic constituie o prezumție de vinovăție, indiferent de modul în care a acționat și s-a comportat persoana în funcția ocupată. În legătură cu acest aspect, autorii excepției invocă Decizia nr.51/2008 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii nr.187/1999 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea poliției politice comuniste, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.95 din 6 februarie 2008, prin care Curtea Constituțională, declarând legea neconstituțională, a statuat, printre altele, faptul că “legea creează premisele unei forme de răspundere morală și juridică colectivă, pentru simple participări la activitatea serviciilor de informații, fără vinovăție și fără existența unei fapte de încălcare a drepturilor omului și a libertăților fundamentale.”

În continuare, autorii sesizării arată că problema lustrației are o importantă rezonanță internațională, dovadă fiind principiile și criteriile directe ale Adunării Parlamentare a Consiliului Europei aprobate prin Raportul privind măsurile de desființare a moștenirii fostelor regimuri totalitare comuniste, din 3 iunie 1996. Însă forma de lustrație instituită prin legea criticată, afectând grav drepturile și libertățile fundamentale ale omului prin înfrângerea unor documente internaționale ratificate de România, poate avea implicații internaționale negative. Dintre documentele internaționale cele mai relevante, autorii sesizării fac referire la Declarația Universală a Drepturilor Omului, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Convenția nr.111/1958 a Organizației Internaționale a Muncii privind discriminarea în domeniul forței de muncă și exercitării profesiei, Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană, ratificat prin Legea

nr.157/2005, precum și Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene care a devenit parte integrată a Tratatului de la Lisabona.

Una din principalele sancțiuni colective prevăzute în art.2 vizează dreptul de a candida, prin consecință a dreptului de a fi ales în funcțiile de demnitate publică enumerate, a persoanelor care au aparținut anumitor structuri politice și ideologice. Dispozițiile acestui articol de lege contravine prevederilor constituționale ale art.37 și art.38, coroborate cu cele ale art.1 alin.(3) și (5), art.4, art.8 alin.(1), art.16, art.23 alin.(1) și (11), ceea ce creează o formă de incompatibilitate necunoscută și nerecunoscută într-un stat democratic, nedemocratică, bazată pe prezumția de vinovăție și nu pe o răspundere individuală care să pornească de la fapte ilicite, care încalcă principiile pluralismului politic, ale solidarității cetățeanului României, ale egalității în drepturi. În sprijinul acestor argumente, este evocată Hotărârea nr.46626/1999 a Curții Europene a Drepturilor Omului, pronunțată în cauza *Partidului Comunist (Nepeceriști) și Ungureanu contra României*, 2005. Cu acel prilej, Curtea a decis că România a încălcat art.11 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

De asemenea, sunt înfrânte prevederile art.41 alin.(1) din Constituție, art.14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și art.1 și art.21 pct.2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului. În legătură cu aceste aspecte, sunt invocate Deciziile nr.1039 din 8 iulie 2009 și nr.414 din 14 aprilie 2010, prin care Curtea Constituțională a statuat că trebuie să existe o unitate de tratament juridic cu privire la condițiile de acces la funcția publică de conducere sau cea de execuție, iar derogările de la procedura generală să fie justificate în mod obiectiv, rațional, temeinic. Totodată, se face referire la o serie de legi adoptate în unele țări excomuniste din Europa, precum Cehia, Germania,

Polonia, Ungaria și Bulgaria, legi care au fost fie abrogate, fie au rămas fără aplicare, din cauza reacției negative a unor organisme democratice instituite pentru a garanta și apăra statul de drept, drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

În continuare, autorii sesizării critică dispozițiile art.3, art.4 și art.6 din lege, deoarece persoanelor alese sau numite, pentru care s-a constatat, prin hotărâre judecătorească, că au făcut parte din structurile de putere și din aparatul represiv al regimului communist, le încetează de drept mandatul, ceea ce contravine art.1 alin.(3) din Constituție.

Caracterul nedemocratic a unor măsuri de acest fel reiese și din decizii ale Curții Europene a Drepturilor Omului, pronunțate în Cauza *Sidabras și Dziautas contra Lituaniei*, 2004, și Cauza *Zdanoka contra Letoniei*, 2004.

Tot atât de puternice, dar și mai actuale, sunt considerentele pe care le-a formulat Comisia de la Veneția prin Avizul Nr.524/2009 în cazul legii lustrației din Albania. Astfel, la punctul 154, arată că dispozițiile legii lustrației cu privire la revocarea mandatului constituie o violare a garanțiilor constituționale a acestor mandate, iar la punctul 160, consideră că “multe elemente indică faptul că legea ar putea constitui o ingerință disproporțională în dreptul de a fi ales, dreptul la muncă și dreptul la acces în administrația publică.”

Nu se poate susține cu argumente juridice, ca persoanele vizate de dispozițiile art.2 lit.l) și m), cărora li se reproșează activități trecute de ordin politic, să fie sancționate cu interdicția de a participa la conducerea și administrarea unor entități care desfășoară activități economice. În aceste cazuri sunt înfrânte și prevederile art.45 din Constituție referitoare la libertatea economică.

Autorii sesizării susțin că legea este criticabilă și pentru retroactivitate. Toate persoanele vizate de această lege au acționat în trecut într-o ordine de drept existentă și recunoscută ca atare atât la nivelul legislației, cât și al instituțiilor de stat.

În fine, în contextul celor arătate mai sus, autorii criticii subliniază faptul că, potrivit art.53 din Constituție, în condițiile strict reglementate, se poate acționa doar pentru restrângerea unor drepturi, iar în niciun caz pentru eliminarea, anihilarea, desființarea lor.

Măsurile cuprinse în această lege sunt evident discriminatorii și disproporționate în raport cu situațiile avute în vedere.

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/ 1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizările au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a transmite punctele lor de vedere.

Președintele Senatului, în punctul său de vedere, apreciază că sesizările de neconstituționalitate sunt întemeiate. În acest sens, în esență, arată că Legea lustrației instituie o adevărată sancțiune colectivă, bazată pe o formă de răspundere colectivă și pe o culpabilizare globală făcută pe criterii politice. Simpla apartenență la o structura politică a unei persoane sau la un organism aparținând unui regim politic se constituie, potrivit acestei legi, într-o prezumție de vinovație, indiferent de modul în care a acționat și s-a comportat persoana respectivă în funcția deținută. Acest aspect contravine flagrant principiilor statului de drept și ale ordinii de drept, potrivit cărora orice sancțiune are ca temei o răspundere juridică, de regulă individuală, determinată de savârșirea unei fapte ilicite cu vinovație. Sistemul juridic al oricărui stat de drept consacră, iar funcționarea acestuia se bazează pe prezumția de nevinovație, instituită de art.23 alin.(11) din Constituție, care

stabilește că o persoană este considerată nevinovată până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești de condamnare, prezumția de nevinovăție constituind un drept fundamental al cetățeanului roman. Or, Legea lustratiei instituie legal o prezumție de vinovăție în sarcina categoriilor de persoane care se încadrează în prevederile acesteia, ceea ce contravine flagrant art.23 alin.(11) din Constituție.

Este inadmisibil ca într-un stat de drept să se adopte un act normativ care instituie o limitare a dreptului de fi ales, pe temeiul unei culpabilizări generale având la bază criteriul simplei apartenențe în structurile unui regim care, la momentul funcționării sale, era în concordanță cu dispozițiile constituționale și legale aplicabile în statul român.

Totodată, este inacceptabil pentru un stat de drept ca persoanele care au ocupat funcțiile prevăzute de art.1 din Legea lustrației în cadrul fostului regim comunist să suporte interdicția ocupării unor funcții publice sau elective, în condițiile în care, în sistemul de drept actual, o astfel de măsură poate fi aplicată doar în urma unei condamnări penale.

Or, ineligibilitatea destinatarilor Legii lustrației se bazează pe angajamentul lor politic din trecut, iar nu pe comportamentul lor actual, neluând în calcul inexistența condamnărilor penale ale acestora, aducându-se în acest mod atingere și prezumției de nevinovăție.

Legea lustrației instituie, în mod evident, o discriminare între cetățenii români în ceea ce privește accesul în funcțiile publice, numite și elective, pe criteriul apartenenței la partidul comunist în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, în condițiile în care această restrângere depășește cadrul constituțional prevăzut de art.53 din Legea fundamentală, negăsindu-și justificarea la distanța de 21 de ani de la căderea regimului totalitar, în condițiile actualului context istorico-politic, în care nu sunt semnalate

amenințări la adresa ordinii democratice și nici nu există riscul reinstaurării vechiului regim.

Potrivit art. 20 din Constituție, dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte, iar în măsura în care există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care România este parte și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile. Or, Legea lustrației aduce atingere unei serii de acte internaționale care instituie drepturi și libertăți pe care statul român se obligă să le garanteze.

Problema lustrației administrative și a interdicției drepturilor electorale ale foștilor lideri comuniști și ale membrilor aparatului statului totalitar comunist a fost dezbătută în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, existând, în acest sens, o serie de spețe relevante în care Curtea, analizând interdicțiile similare celor cuprinse în Legea lustrației, adoptate de unele dintre statele din fostul bloc comunist, a constatat incompatibilitatea acestora cu art.8, art.10, art.11 și art.14 din Convenție, precum și cu art.3 al Protocolului nr.1 la Convenție.

În lumina argumentelor prezentate în raționamentele Curții Europene a Drepturilor Omului, se poate deci observa că Legea lustrației contravine atât art.8, 10, 11 și 14 din Convenție, cât și art.3 din Protocolul nr.1 la Convenție, prin încălcarea cerințelor de proporționalitate ce se impun respectate ori de câte ori se aduce o restrângere drepturilor prevăzute de Convenție.

Astfel, adoptarea sa tardivă, la mai mult de 21 de ani de la căderea regimului comunist nu este proporțională cu scopurile legitime pe care se presupune că le urmărește - respectiv "necesitatea însănătoșirii moralei publice, întinată de cutumele comuniste", după cum se precizează în expunerea de motive -, reducând drepturile electorale la un nivel la care este adusă atingere însăși substanței acestora, fără ca necesitatea lor într o societate democratică să fie demonstrată.

În considerarea celor expuse mai sus, rezultă că adoptarea Legii lustrației la peste 21 de ani de la reinstaurarea democrației în România nu poate fi motivată de necesitatea eliminării sau reducerii amenințărilor pe care subiecții lustrației ar putea-o constitui pentru blocarea procesului de democratizare, fiind o măsura în vădită disproporție cu scopurile urmărite. Mai mult, instituirea unor interdicții pentru accesul în funcțiile publice, numite sau electiv, pe considerentul simplei apartenențe în trecut la nomenclatura comunistă - partidul comunist fiind unul legal la data desfășurării activităților imputate persoanelor care intră sub incidența Legii lustrației - fără aducerea vreunei probe care să demonstreze că persoanele în cauză au săvârșit acte concrete care au urmărit reinstaurarea vechiului regim comunist în România constituie, ea însăși, o îngerința adusă sistemului democratic român, încălcând, în mod flagrant, însăși valorile democrației pe care dorește să le protejeze în acest fel.

În contextul încălcării actelor internaționale menționate, ratificate de România, ceea ce rezidă într-un angajament asumat pe plan internațional, în raport cu celelalte state, de a promova și respecta drepturile prevăzute de acestea, Legea lustrației va genera implicații negative pe plan internațional atât în ceea ce privește imaginea României, cât și a răspunderii sale din perspectiva angajamentelor luate prin aceste acte, deschizând calea sesizării

Curții Europene a Drepturilor Omului de la Strasbourg de către persoanele care se vor considera nedreptățite, cu grave consecințe asupra credibilității României la nivel internațional.

Președintele Camerei Deputaților consideră că sesizările de neconstituționalitate sunt neîntemeiate, deoarece legea criticată nu încalcă normele constituționale invocate în susținerea criticilor. Astfel, referitor la înfrângerea art.23 alin.(11) din Constituție, apreciază că acest text constituțional nu are nici o legătură cu conținutul Legii lustrației, întrucât în cuprinsul acesteia nu este prevăzută nici o formă de răspundere penală. În continuare, arată că în aceeași situație de nemotivare a încălcărilor Constituției și actelor internaționale invocate se află și celelalte susțineri ale autorilor sesizărilor. Legea lustrației este în concordanță cu prevederile constituționale ale art.16 alin.(1) și (3) și art.53, precum și cu jurisprudența Curții Constituționale și a Curții pentru Drepturile Omului de la Strasbourg. Așadar, cel puțin pentru morala publică o asemenea lege trebuie să fie adoptată și să rămână în vigoare.

Guvernul arată că în Expunerea de motive, ca și în Preambulul legii sunt invocate ca argumente în susținerea acestui demers, necesitatea consolidării valorilor și instituțiilor democratice din România și pentru protejarea principiilor fundamentale constituționale, înlăturarea *"oamenilor cu formație de activist comunist"*, adică a acelor persoane care, potrivit punctului 8 al Proclamației de la Timișoara, *"și-au abandonat profesiile lor pentru a sluji partidul comunist și a beneficia de privilegiile deosebite oferite de acesta"*.

Analizând jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Guvernul apreciază că legea criticată, prin faptul că impune, în mod nediferențiat, eliminarea din funcții și demnități actuale a tuturor persoanelor care au ocupat o funcție de natura celor enumerate la art.1 - deoarece se

apreciază *ope legis* că acestea au adus prejudicii drepturilor și libertăților fundamentale și că acest comportament al lor este în sine de natura a prejudicia mecanismele democrației ridică probleme din punct de vedere al conformității cu prevederile Convenției Europene și ale Constituției României.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut că un stat, pentru a garanta stabilitatea și eficiența unui sistem democratic, poate dispune anumite măsuri specifice și că pluralismul și democrația sunt bazate pe un compromis care determină uneori cetățenii să accepte limitarea exercitării unor drepturi și libertăți. În aprecierea art.3 al Protocolului 1 la Convenție referitor la organizarea, la intervale rezonabile, de alegeri libere cu vot secret, în condițiile care asigură libera exprimare a opiniei poporului cu privire la componența forului legislativ, se lasă statelor membre o marjă largă de apreciere asupra modului în care se reglementează drepturile respective, dar impune ca eventualele restrângeri ale exercitării acestor drepturi să nu afecteze însăși esența lor.

Curtea a recunoscut, de asemenea, dreptul oricărui stat de a-și reglementa cadrul legislativ în contextul evoluției politice interne. Curtea a arătat că previzibilitatea unei norme, mai ales când aceasta impune restricții, nu a fost respectată atunci când restricția vine ca urmare a unor fapte din trecut, când persoana în cauză nu putea în mod rezonabil să prevadă faptul că acțiunile sale pot avea consecințe negative în viitor.

În continuare, Guvernul arată, în esență, că, din perspectiva normelor constituționale și a actelor internaționale invocate în susținerea criticilor, eliminarea, nediferențiată în funcție de comportamentul efectiv al persoanelor respective pe perioada regimului comunist, este de natură a ridica semne de întrebare cu privire la conformitatea cu aceste reglementări.

Asociația 21 Decembrie 1989 a depus la dosare un act intitulat „Somație către Plenul Curții Constituționale, semnată de 36 de organizații civice și sindicale”, înregistrat la Curtea Constituțională sub nr.7398 din 9 iunie 2010.

C U R T E A,

examinând obiecțiile de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele :

Curtea a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție și ale art.1, art.10, art.15, art.16 și art.18 din Legea nr.47/1992 pentru organizarea și funcționarea Curții Constituționale, să soluționeze obiecțiile de neconstituționalitate formulate de grupul celor 29 de senatori și de grupul celor 58 de deputați.

Obiecțiile de neconstituționalitate se referă la Legea 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.

Autorii sesizărilor susțin că această lege contravine prevederilor constituționale ale art.1 alin.(3) și (5), art.4 alin.(1) și (2), art.8 alin.(1), art.11 lin.(2), art.15 alin.(2), art.16 alin.(1) și (3), art.20 alin.(1) și (2), art.23, art.29 alin.(1), art.37, art.38, art.41 alin.(1), art.45 și art.53, prevederilor art.8, art.10, art.11 și art.14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ale art.3 din Protocolul nr.1 la Convenție, ale Protocolului nr.12 la Convenție, ale art.19, art.20 și art.21 din Declarația Universală a Drepturilor Omului și ale art.19 și art.25 din Pactul

internațional cu privire la drepturile civile și politice, ale Rezoluțiilor Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr.1096/1996 și nr.1481/2006, precum și prevederilor art.2 și art.4 din Convenția nr.111/1958 a Organizației Internaționale a Muncii privind nediscriminarea în muncă și în profesie, ale art.1 alin.(2) din Convenția nr.122/1964 a Organizației Internaționale a Muncii privind politica de ocupare a forței de muncă, și celor ale art.E din partea a V-a a Cartei sociale europene revizuite.

Curtea Constituțională consideră că lustrația se poate constitui ca reper moral, de rememorare a ororilor comunismului, dar și ca măsură temporară de excludere de la funcțiile de conducere a unor autorități și instituții publice a persoanelor care au lucrat sau colaborat cu regimul comunist. Lustrația nu înseamnă, însă, epurare sau răzbunare pentru alegeri ideologice greșite ori accidente biografice, ci încercarea de regăsire a demnității și încrederii, precum și redarea autorității instituțiilor fundamentale ale statului. Lustrația accetuează mai ales principiul responsabilității în exercitarea demnităților publice.

Dincolo de numeroasele probleme morale, sociale, politice, economice, legale etc. care se pot ridica după adoptarea unei legi a lustrației, aceasta are, per ansamblu, un efect pozitiv în perioada de tranziție a fostelor țări comuniste în vederea trecerii la un stat democratic, de drept, bineînțeles, **dacă este adoptată în conformitate cu prevederile constituționale ale statului respectiv.**

Principiul egalității accesului la o funcție publică este consacrat prin Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului din 1789, precum și în art.21 paragraful 2 al Declarației Universale a Drepturilor Omului din 10 decembrie 1948, potrivit căruia „*Orice persoană are dreptul de acces, în condiții de egalitate, la funcțiile publice ale țării sale*” și în art.25 din Pactul

internațional cu privire la drepturile civile și politice din 16 decembrie 1966, potrivit căruia „*Orice cetățean are dreptul și posibilitatea, fără nici una dintre discriminările la care se referă art.2 și fără restricții nerezonabile; [...] c) de a avea acces, în condiții generale de egalitate, la funcțiile publice din țara sa.*”

Astfel, sunt interzise discriminările bazate pe rasă, sex, religie, opinie, avere, origine socială etc., dar fiecare stat are dreptul să impună, pe cale legislativă, anumite condiții specifice pe care trebuie să le îndeplinească un funcționar public, cum ar fi cetățenia, exercitarea deplină a drepturilor civile și politice, moralitatea etc.

Așadar, în toate statele membre ale Uniunii Europene există condiții specifice pentru accederea la o funcție publică. Unele state membre cer deținerea anumitor diplome sau a unor studii specifice diferitelor niveluri de ocupare, altele solicită anumite competențe lingvistice, cunoașterea drepturilor civile, obligații militare, limită de vârstă, aptitudini fizice etc. De asemenea, posturile care implică respectarea unui secret profesional necesită un control de securitate.

În țările foste comuniste, o condiție specială pentru accederea într-o funcție publică o reprezintă neapartenența la nomenclatură și, ca o consecință, a apărut conceptul de „*lustrație*”, termen ce semnifică procedura existentă în aceste țări de a-i arăta pe cei care au colaborat cu fostul regim și de a le interzice ocuparea unor funcții publice. Această practică a apărut ca o garanție a respectării statului democratic, de drept, în vederea bunei funcționări a administrației publice bazate pe credibilitatea și loialitatea funcționarilor publici.

Toate țările fost comuniste din Europa Centrală și de Est care au aderat la Uniunea Europeană s-au confruntat cu problema lustrației, adică a

interzicerii accesului sau îndepărtării din instituțiile publice a acelor persoane cu privire la care există certitudinea că au făcut parte din regimul comunist.

Fiecare țară confruntată cu problema lustrației, în funcție de scopul urmărit și de specificul național, a adoptat un anumit tip de realizare a lustrației, considerându-se, în doctrină, că Cehia a reglementat un model radical, că Lituania și țările baltice au adoptat un model intermediar și că Ungaria, Polonia și Bulgaria s-au raliat unui model moderat.

În România, comunismul a fost condamnat la nivel de doctrină, schimbarea regimului fiind consacrată prin acte juridice cu valoare constituțională, precum Comunicatul către țară al Consiliului Frontului Salvării Naționale, publicat în Monitorul Oficial al României nr.1 din 22 decembrie 1989, și Decretul-Lege privind constituirea, organizarea și funcționarea Consiliului Frontului Salvării Naționale și a consiliilor teritoriale ale Frontului Salvării Naționale, publicat în Monitorul Oficial al României nr.4 din 27 decembrie 1989.

După o încercare nereușită, cea din 1997, adoptarea în România a Legii lustrației este lipsită de eficiență juridică, nefiind actuală, necesară și utilă, doar cu o semnificație exclusiv morală, ținând seama de perioada mare de timp care a trecut de la căderea regimului totalitar comunist.

De altfel, chiar inițiatorii legii, invocând art.53 din Constituție, afirmă că Legea lustrației se subordonează acestei norme constituționale care statuează că *„Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea [...] moralei publice, [...]”*, morală întinată de cutumele comunismului.

La ora actuală, în România, în ceea ce privește funcțiile de demnitate publică, nu există o condiționare a ocupării acestora de neapartenența la

vechile structuri comuniste, *ci există doar obligația de a declara apartenența sau neapartenența la poliția politică.*

În condițiile legislației actuale, o asemenea condiție este numai cea prevăzută la art.50 lit.j) din Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici și are următorul conținut: *„Poate ocupa o funcție publică persoana care îndeplinește următoarele condiții: [...] j) nu a desfășurat activitate de poliție politică, astfel cum este definită prin lege”.*

Procedând la examinarea criticilor de neconstituționalitate, Curtea reține că, astfel cum rezultă din preambulul care însoțește Legea lustrației, adoptarea acesteia *“este necesară pentru consolidarea valorilor și instituțiilor democratice din România și pentru protejarea principiilor fundamentale prevăzute de Constituție, justificând astfel restrângerea exercitării unor drepturi și libertăți ale unor persoane, prin restrângerea exercitării dreptului de a ocupa funcții numite sau alese în structurile de putere și în aparatul represiv al regimului communist, în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989.”*

Curtea ia notă de formularea într-o manieră defectuoasă, confuză și deficitară a preambulului legii, ceea ce duce la concluzia că restrângerile și interdicțiile prevăzute de această lege au ca scop *„restrângerea exercitării dreptului de a ocupa funcții numite sau alese în structurile de putere și în aparatul represiv al regimului communist, în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989.”*

Curtea observă, de asemenea, că dispozițiile Legii lustrației sunt lipsite de rigoare normativă, nefiind suficient de clare și de precise.

Față de aceste ambiguități, Curtea se mărginește să atragă atenția asupra posibilelor dificultăți de ordin practic în aplicarea măsurilor prevăzute de lege.

În continuare, Curtea reține că în concepția legii criticate răspunderea juridică și sancționarea se întemeiază pe deținerea unei demnități sau funcții în structurile și aparatul represiv al fostului regim totalitar comunist. Răspunderea juridică, indiferent de natura ei, este o răspundere preponderant individuală și există numai întemeiată pe fapte juridice și acte juridice săvârșite de o persoană, iar nu pe prezumții.

Așa cum s-a mai arătat, lustrația nu poate fi utilizată ca mijloc de pedeapsă sau răzbunare, deoarece scopul acesteia nu este pedepsirea celor prezumați vinovați. O pedeapsă poate fi impusă doar pentru o activitate criminală din trecut, pe baza Codului penal aplicabil și în conformitate cu toate procedurile și garanțiile procesului penal.

Or, supusă controlului de constituționalitate sub acest aspect, Legea lustrației este excesivă în raport cu scopul legitim urmărit, deoarece nu permite individualizarea măsurii. Această lege instituie o prezumție de vinovăție și o adevărată sancțiune colectivă, bazată pe o formă de răspundere colectivă și pe o culpabilizare generică, globală, făcută pe criterii politice, ceea ce contravine principiilor statului de drept, ale ordinii de drept și prezumției de nevinovăție instituită prin art.23 alin.(11) din Constituție. Chiar dacă legea criticată permite apelarea la justiție pentru justificarea interzicerii dreptului de a candida și a fi ales în funcții și demnități, aceasta nu reglementează un mecanism adecvat în scopul stabilirii desfășurării unor activități concrete îndreptate împotriva drepturilor și libertăților fundamentale. Cu alte cuvinte, legea nu oferă garanții adecvate de control judiciar asupra aplicării măsurilor restrictive.

Nici o persoană nu va putea fi supusă lustrației pentru opinii personale și convingeri proprii, sau pentru simplul motiv de asociere cu orice organizație care, la data asocierii sau a activității desfășurate, era legală și nu

a comis încălcări grave ale drepturilor omului. Lustrația este permisă doar cu privire la acele persoane care au luat parte efectiv, împreună cu organizații ale statului la grave încălcări ale drepturilor și libertăților omului.

Articolul 2 al legii supuse controlului de constituționalitate prevede una din principalele sancțiuni colective care vizează dreptul de a candida și dreptul de a fi ales în funcțiile de demnitate publică enumerate a persoanelor care au aparținut anumitor structuri politice și ideologice. Dispozițiile acestui articol de lege contravin prevederilor constituționale ale art.37 și art.38 prin care se consacră dreptul de a fi ales, cu interdicțiile expres și limitativ menționate. Este evident că dispozițiile art.2 din Legea lustrație excedează cadrului constituțional, prevăzând o nouă interdicție dreptului de acces în funcțiile publice care nu respectă art.53 din Constituție referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. Astfel, Curtea constată că această limitare este lipsită de proporționalitate în raport cu scopul urmărit, întrucât aduce atingere însăși existenței dreptului și nu își justifică necesitatea într-o societate democratică.

Curtea consideră că Legea lustrației aduce atingere și principiului neretroactivității legii consacrat în art.15 alin.(2) din Constituție, potrivit căruia *“Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile.”* Legea se aplică pentru fapte și acțiuni săvârșite după intrarea ei în vigoare. De aceea nu se poate pretinde ca, respectând legile în vigoare și acționând în spiritul lor, cetățenii să aibă în vedere eventuale reglementări viitoare.

Totodată, Curtea observă că Legea lustrației a fost adoptată după 21 de ani de la căderea comunismului. De aceea, caracterul tardiv al legii, fără a avea în sine un rol decisiv, este considerat de Curte ca fiind relevant pentru disproporționalitatea măsurilor restrictive, chiar dacă prin acestea s-a urmărit

un scop legitim. Proportionalitatea măsurii față de scopul urmărit trebuie privită, în fiecare caz, prin prisma evaluării situației politice a țării, precum și a altor circumstanțe.

În acest sens este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului privind legitimitatea legii lustrației în timp.

Astfel, în cauza *Zdanoka contra Letonia*, 2004, Curtea s-a pronunțat cu privire la măsurile statului leton de a dispune excluderea pe termen nedefinit a unor persoane de la eligibilitatea în alegerile naționale parlamentare și locale, datorită activităților pe care acestea le-au întreprins într-o perioadă de timp (1991) în cadrul unor structuri comuniste declarate neconstituționale. Analizând cazul, Curtea a arătat că o astfel de măsură ar fi fost justificată și proporțională în timpul primilor ani după înlăturarea regimului, “când nou-instauratele structuri încă mai puteau fi amenințate de alunecare către totalitarism, iar astfel de restricții ar fi fost de natură a înlătura un astfel de risc.” Curtea a condamnat statul leton pentru încălcarea art.3 din Protocolul nr.1 la Convenție, motivând că nu s-a dovedit faptul că excluderea unei persoane de la dreptul de a candida este proporțională cu scopul legitim. În speță, Curtea a considerat că participarea persoanei în acțiunile antidemocratice realizate imediat după instaurarea noului regim democratic în Letonia nu au fost suficient de serioase pentru a justifica restricțiile din prezent. După trecerea însă a unei perioade mai lungi de timp, nu se mai poate invoca un caracter preventiv pentru o astfel de măsură.

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.

Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin. (4) *din Constituție, precum și* al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

Decide:

Constată că Legea 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 este neconstituțională.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și primului-ministru și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Dezbaterea a avut loc la data de 7 iunie 2010 și la aceasta au participat: Ioan Vida, președinte, Nicolae Cochinescu, Acsinte Gaspar, Petre Lăzăroiu, Ion Predescu, Puskás Valentin Zoltán, Tudorel Toader și Augustin Zegrean, judecători.