
A BRIEF RESEARCH ON DISCRIMINATION ASPECTS FROM THE LEGISLATIVE INITIATIVES OF THE MEMBERS OF THE ROMANIAN PARLIAMENT

Marcela Monica Stoica, Assist. Prof., PhD, “Dimitrie Cantemir” Christian University of Bucharest

Abstract: This paper is based on a mini research on some legislative proposals initiated by MPs from the current legislative term 2012-2016.

Given the fact that it has been passed more than 10 years since the effective implementation of Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 regulating the principle of equal treatment between persons, we focused on issue regarding discrimination.

It's interesting, as the results of the research revealed, that aspects of this phenomenon of discrimination are still present in the legislative proposals, the causes being an obvious lack of knowledge on human rights by the elected members and thus the documents regulating them both at international, European and national level, or, more, the often invocuated and claimed electoral interests.

The political elites, that is the parliamentary political elites, have not yet got a professionalization, and the public interest and the defending of the elector's interests is not the most important issues on their agenda.

Certainly, one can see that the capacity to educate for human rights, equal treatment and fighting against discrimination is not found at the elected members. So probably, the saving is, still, in the education in the family and in schools.

Keywords: discrimination, equal oportunities, Chamber of Deputies, political elites, enactment, education.

Introducere

Este deja unanim acceptat faptul că profesionalismul elitelor politice parlamentare, deci, implicit capacitatea lor de inițiativă legislativă și de implicare în desfășurarea procesului legislativ, reprezintă un factor determinant al calității unei democrații. Competiția care definește democrația este „competiția liberă pentru un vot liber exprimat”.²⁴¹

După cum ne arată unele studii în domeniul procesului de consolidare democratică, modul în care se structurează o elită politică este legat și de sistemul de vot care a adus-o la putere și își pune amprenta asupra modalității în care se transformă funcționalitatea unei democrații raportată la sistemul electoral al acelei democrații²⁴². Astfel, democrația este un sistem politic în care deciziile sunt luate de acei indivizi care au fost aleși în urma unui proces competitiv în care candidații urmăresc să obțină voturile alegătorilor²⁴³.

Măsura introducerii sistemului electoral proporțional cu scrutin uninominal sau a așa-numitului vot „uninominal” a fost văzută ca fiind soluția la creșterea profesionalismului elitei, și, implicit, a calității democrației, a apropierii aleșilor de alegători. Anul 2008,

²⁴¹ Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Routledge, London and New York, 1942, p. 271

²⁴² Donald Horowitz, „A Primer for Decision Makers”, în Larry Diamond și Marc Plattner (eds.), *Electoral Systems and Democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2006, p. 36

²⁴³ Joseph Schumpeter, *op.cit.*, p. 273

momentul introducerii și utilizării votului în colegii uninominale pentru alegerile parlamentare fost privit și considerat ca un moment de cotitură în democrația românească²⁴⁴. Și actuala legislatură 2012-2016 a fost aleasă prin același sistem electoral care are la bază principiul reprezentării proporționale, cu vot în colegii uninominale, generând situația neprevăzută și cu totul „originală” a unui legislativ foarte numeros, în fapt, o supra-reprezentare în anumite colegii.

Pe scurt, și elitele parlamentare din această legislatură sunt la fel de controversate, nu numai din cauza modului de accedere, a unora, prin redistribuire, dar mai ales, în ceea ce privește calitatea lor, deseori cei care au intrat în acest fel fiind considerați „parlamentari de rangul doi”.²⁴⁵

Scopul acestei lucrări este de a analiza câteva inițiative legislative ale membrilor Camerei Deputaților din actuala legislatură 2012-2016, inițiative ce vizează aspecte ale drepturilor omului. Astfel, suntem interesați de calitatea actului legislative, deputații fiind titulari ai dreptului de inițiativă legislativă, de modul în care se legiferează, și de cauzele care fac ca atâtea propuneri legislative să cuprindă aspecte evidente de discriminare și încălcare a egalității de șanse. Vom analiza câteva inițiative care au fost pe agenda comisiilor parlamentare și care sunt grăitoare pentru scopul propus.

Autorii acestor inițiative sunt reprezentanți ai întregului spectru politic, de aceea, tocmai pentru considerentele explicate mai sus, în acest demers, nu ne vom opri asupra apartenenței lor politice ci asupra obiectului de reglementare pe care l-au urmărit în propunerile lor și care a creat situațiile de încălcare a principiului egalității de șanse și tratament conducând la un cadru juridic discriminatoriu. Dacă cu aspectele privind neconstituționalitatea ne-am mai obișnuit, concret, problema discriminării este frecventă dar nu pare a preocupa aleșii.

Prezentul studiu este rezultatul unei cercetări care folosește datele primare colectate de pe site-ul Camerei Deputaților²⁴⁶.

Astfel, sunt luate în studiu un număr de 3 inițiative parlamentare care au fost în dezbatere în prima parte a acestei legislaturi²⁴⁷. Acestea sunt:

1. Propuneri privind instituția Avocatului Poporului: Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului (Pl-x 209/2013) și Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului (Pl-x nr. 370/2013);

²⁴⁴ Pentru mai multe detalii a se vedea Marcela Monica Stoica, “Romania in the Process of Democratic Consolidation. The Impact of the Electoral System”, 8th Edition of International Conference “*The European Integration – Realities and Perspectives*”, EIRP Proceedings, vol 8, Danubius University Press, Galați, Romania, 2013; „Le élite politiques, i partiti politici e il processo di democratizzazione in Romania”, in „*Mediterranean Pattern and the Extended Region of the Black Sea. Political, Economical and Cultural Confluences*”, Editura Ars Docendi, București, 2013.

²⁴⁵ A se vedea dezbaterile din mass media din perioada de după alegeri și chiar dezbaterile din plenul Camerei Deputaților. (www.cdep.ro/urmarirea_procesului_legislativ)

²⁴⁶ www.cdep.ro

²⁴⁷ Această mini-cercetare este doar o parte dintr-un studiu mai amplu care este în desfășurare și care are ca scop analiza relației dintre sistemul electoral-elitele politice și funcționarea democrației.

2. Propunere legislativă privind modificarea și completarea Legii nr.248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (Pl-x 330/2013);
3. Propunerea legislativă privind colectarea datelor personale ale utilizatorilor serviciilor de tip Prepay (Plx361/2013).

Scurte considerații privind cadrul legislative internațional, European și național în domeniul egalității de șanse și al nediscriminării

Directiva 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără desosebire de rasă sau origine etnică reprezintă cadrul de referință în acest domeniu și își are inspirația în documentele elaborate sub egida Organizației Națiunilor Unite după cel de al doilea război mondial²⁴⁸.

Art.(3) al acestei directive stipulează că „dreptul la egalitate în fața legii și la protecție împotriva discriminării pentru toate persoanele constituie un drept universal recunoscut de Declarația Universală a Drepturilor Omului, de Convenția Organizației Națiunilor Unite privind eliminarea tuturor formelor de discriminare a femeilor, de Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială și de Convențiile Organizației Națiunilor Unite privind drepturile civile și politice și drepturile economice, sociale și culturale, precum și de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnate de toate statele membre”. De asemenea, art.(20) arată clar că „aplicarea eficientă a principiului egalității necesită o protecție juridică adecvată împotriva represaliilor”.

Mai mult, în capitolul IV al Directivei, art. (14) privind Conformitatea, prevede „(a) abrogarea tuturor actelor cu putere de lege și actelor administrative care contravin principiului egalității de tratament; (b) declararea sau posibilitatea de a declara drept nule și neavenite sau de a modifica orice dispoziții contrare principiului egalității de tratament...”

În România, este în vigoare Ordonanța Guvernului nr.37/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, modificată și republicată. Astfel, a discrimina înseamnă a trata diferit două persoane sau două situații, atunci când nu există nici o distincție relevant sau de a trata într-o manieră identică două sau mai multe persoane sau situații care sunt în fapt diferite. Totodată, principiul egalității impune ca dreptul să trateze egal persoane aflate în situații comparabile, respectiv dreptul să trateze egal persoane aflate în situații diferite²⁴⁹. Ca urmare, legiuitorul încalcă principiul tratamentului egal atunci când pe parcursul elaborării legilor sau a aplicării acestora distinge între persoane care sunt în situații analoage, respectiv atunci când în procesul de elaborare a legilor sau a aplicării lor nu ia în considerare diferențele efective între persoane.

România, care este membră a Uniunii Europene de la 1 ianuarie 2007, a semnat în această calitate, Tratatul de la Lisabona²⁵⁰, care a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, și

²⁴⁸ Directiva 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără desosebire de rasă sau origine etnică, semnată la Luxemburg și publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 180/22 din 19.07.2000

²⁴⁹ Pentru mai multe detalii a se vedea www.cncd.org (cadrul juridic privind combaterea discriminării)

²⁵⁰ Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) și Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE)

care stipulează, în mod expres, că Uniunea este un spațiu al recunoașterii drepturilor omului, al egalității tuturor cetățenilor și al nediscriminării acestora.

Aspecte de discriminare în propunerile legislative de la Camera Deputaților

Cazul 1. Modificări privind instituția Avocatul Poporului

1.1. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului (Pl-x 209/2013)

Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare individualizarea funcției unui Adjunct al Avocatului Poporului, și anume ca unul din adjuncții să devină Avocatul Copilului, fără a fi necesară aprobarea de noi fonduri financiare și crearea de noi funcții. Camera Deputaților este prima Cameră sesizată. Consiliul Legislativ care dă un aviz consultativ a avizat favorabil dar recomandă renunțarea la denumirea de „Avocatul Copilului” și reanalizarea soluției legislative. Se precizează că propunerea legislativă nu este corelată cu dispozițiile Legii nr.35/1997 referitoare la atribuțiile adjuncțiilor Avocatului Poporului. Din punct de vedere constituțional, legea fundamentală consacră numai instituția Avocatului Poporului. De asemenea, crează situații de defavorizare, conducând la ideea apărării cu prioritate a unei categorii de beneficiari, în defavoarea altora.

Propunerea prevede în competența Avocatului Copilului, ca adjunct al Avocatului Poporului, atribuții referitoare la asigurarea unui regim special de protecție a drepturilor copilului împotriva violenței, cruzimii, exploatării, coruperii, neglijării și a altor rele tratamente, la acordarea unei atenții speciale copiilor cu handicap, precum și la autosesizare în legătură cu copilul aflat în situații de risc, în vederea garantării drepturilor și obligațiilor copilului, atribuții care exced scopului instituției Avocatului Poporului prevăzut la art.1 alin.(1) din legea nr.35/1997. Potrivit acestuia menționat, scopul acestei autorități fundamentale a statului este de a apăra drepturile și libertățile persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile publice.

Deci, prezentul proiect reglementează atribuții care aparțin altor instituții.

O astfel de soluție legislativă ar fi contrară prevederilor articolului 101 din Legea nr.272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului. Conform acesteia „Apărarea drepturilor și libertăților copilului în raporturile acestuia cu autoritățile publice cu scopul de a promova și de a îmbunătăți condiția copilului se realizează și prin instituția Avocatul Poporului.”

Trebuie precizat că, potrivit prevederilor art.13 alin.(2) din legea nr.35/1997, adjuncții Avocatului Poporului pot exercita aceste atribuții numai în situația în care acestea le sunt delegate de către Avocatul Poporului.

Sub aspect constituțional, trebuie relevată ideea unicității instituționale a Avocatului Poporului, motiv pentru care instituirea Avocatului Copilului, chiar dacă doar ca adjunct al acestuia, și particularizată doar la problematica drepturilor copilului, este susceptibilă de a ridica aspecte de neconstituționalitate, în condițiile în care Legea fundamentală consacră doar instituția Avocatului Poporului.

Fără a se face distincție între drepturile și libertățile cetățenești pe care trebuie să le apere, Avocatul Poporului veghează la respectarea unor drepturi consființite de Constituție, indiferent de natura, sfera și întinderea lor ori de categorii de beneficiari ai acestora.

Din această perspectivă, instituirea Avocatului Copilului, ca adjunct al Avocatului Poporului, ar putea conduce la ideea apărării cu prioritate a unei categorii de persoane în defavoarea altora, deci o discriminare evidentă. Totodată, titulatura propusă pentru unul dintre adjuncți crează discrepanțe în raport cu ceilalți adjuncți, având în vedere că nici unul nu este individualizat, printr-o anumită denumire, pentru a fi identificat ca „avocat” al unei anumite categorii de persoane.

I.2.O altă propunere care are ca obiect de reglementare instituirea „Avocatului Diasporei” se află în **Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului (Pl-x nr. 370/2013)** care are același model ca și cea care ar fi dorit să instituie “Avocatul Copilului”. Dar drepturile cetățenilor români din diasporă sunt reglementate printr-o legislație specifică care le garantează și protejează drepturile.

Cazul 2. Propunere legislativă privind modificarea și completarea Legii nr.248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (Pl-x 330/2013)

Obiectul de reglementare urmărește completarea Legii nr.248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate în sensul extinderii categoriilor de persoane beneficiare ale pașaportului diplomatic și la președinții de consilii județene. Camera Deputaților este Cameră decizională. Din partea Comisiei pentru drepturile omului avizul acordat a fost favorabil cu majoritate de voturi.

Pașapoartele diplomatice facilitează titularilor susținerea unor interese naționale, iar, pe de altă parte, pașapoartele de serviciu pot fi folosite de titularii acestora când se deplasează în străinătate în calitate oficială, în interesul autorității sau instituției publice din care fac parte. Președinților de consilii județene li se eliberează Pașapoartele de serviciu, se eliberează potrivit art.12 lit.b din Legea nr. 248/2005, unor persoane cu nivel de reprezentare locală, adică județe, municipii, orașe, sectoare ale Municipiului București, între aceștia fiind prefectii, subprefecții, președinții și vicepreședinții consiliilor județene și primarii municipiilor, orașelor și sectoarelor Municipiului București când călătoresc în misiuni oficiale.

De remarcat, că Guvernul nu susține această propunere, subliniind tocmai aspectul care vizează includerea președinților consiliilor județene în categoria de persoane cărora li se eliberează pașapoarte diplomatice și care ar crea o discriminare față de celelalte categorii de persoane care asigură reprezentarea locală în străinătate.

Potrivit art.102 alin.(1) din Legea administrației publice locale nr.215/2001, republicată, președinții consiliilor locale reprezintă județul în relația cu celelalte autorități publice, cu persoane fizice și juridice române și străine, precum și în justiție. Lor li se eliberează pașapoarte de serviciu după cum am arătat.

Cazul 3. Propunerea legislativă privind colectarea datelor personale ale utilizatorilor serviciilor de tip Prepay (Plx361/2013)

Obiectul de reglementare se referă la completarea cadrului legislativ în vigoare referitor la serviciile de telefonie mobilă de tip Prepay.

Senatul a respins în calitate de primă cameră sesizată, iar Camera Deputaților este Cameră decizională

Potrivit expunerii de motive a inițiatorilor, furnizorul de servicii Prepay are obligația de a solicita un act de identitate sau carte de identitate, utilizatorilor de cetățenie română care doresc să achiziționeze aceste servicii. Aceste măsuri de colectare a datelor personale ale utilizatorilor de servicii sunt solicitate în vederea împiedicării unor atentate la siguranța națională, precum și a persoanelor care apelează abuziv numărul de urgență 112, întrucât potrivit expunerii de motive, peste 70% din apelurile primite au fost false, iar mai mult de jumătate au fost efectuate de pe telefoane mobile care utilizau serviciile Prepay. În principal, prin această inițiativă sunt reglementate: drepturile și obligațiile, atât ale furnizorilor de servicii cât și ale beneficiarilor acestora; prelucrarea datelor cu caracter personal ale utilizatorilor de servicii de comunicații electronice și regimul sancțiunilor.

Sin nou Guvernul arată că soluțiile legislative (preconizate aduc grave atingeri vieții private a persoanelor fizice. Ele vin în contradicție cu următoarele reglementări în vigoare :

- principiile statuate de *Convenția Consiliului Europei nr.108/1981 pentru protejarea persoanelor față de prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal*;
- prevederile *Directivei 95/46/CE privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date*;
- dispozițiile *Directivei 2006/24/CE privind păstrarea datelor generate sau prelucrate în legătură cu furnizarea serviciilor de comunicații publice și de modificare a Directivei 2002/58/CE (prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice)*;
- dispozițiile *Directivei 2009/136/CE privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile de comunicații electronice, a Directivei 2002/58/CE privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice și a Regulamentului (CE) nr.2006/2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului*;
- dispozițiile *Directivei 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivelor 2002/21/CE privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice și la infrastructura asociată, precum și interconectarea acestora și 2002/20/CE privind autorizarea rețelor și serviciilor de comunicații electronice*;
- punctul 5.5 din raportul de evaluare a Directivei 2006/24/CE care subliniază printre altele că nu au fost furnizate Comisiei dovezi care să justifice eficacitatea adoptării la nivel național, de către statele membre, de măsuri privind obligativitatea înregistrării identității utilizatorilor de servicii preplătite.

Totodată, inițiativa conține dispoziții contradictorii și discriminatorii raportat la situația “utilizatorilor care nu au cetățenie română, aflate în tranzit pe teritoriul României, care doresc să achiziționeze serviciile de tip Prepay”) conform punctului de vedere la Guvernului).

Mai mult, impunerea obligației de a se identifica sau de a comunica date cu caracter personal furnizorilor de servicii de tip Prepay în sarcina utilizatorilor, persoane fizice,

constituie o restrângere a drepturilor acestora, prin condiționarea exercitării de acte/fapte de comerț de dovedirea identității. Astfel, se și restricționează accesul la anumite servicii de comunicații, destinate, de altfel, publicului, de prelucrarea anumitor date cu caracter personal.

Și în acest caz, Guvernul are un punct de vedere negativ, considerând, că, prin soluțiile preconizate se aduce atingere libertății consumatorului de a lua decizii la achiziționarea de servicii de tip Prepay, dată fiind obligarea identificării poate fi influențată opțiunea consumatorului cu privire la achiziționarea sau nu a serviciului respectiv.

În elaborarea acestei inițiative șlegislative, se remarcă că sunt încălcate cel puțin 5 norme comunitare, deci, necunoașterea legislației europene este evidentă.

De asemenea, se accentuează și aspectul mult discutat și controversat al faptului, că, adesea Parlamentul este considerat ca „anexă” a guvernului, contribuind la scăderea credibilității elitelor politice, mai ales a celei parlamentare, și la o percepție negativă din partea cetățenilor alegători, adică a unei imagini negative a legislativului.

În loc de concluzii

Orice democrație are la bază niște principii fundamentale care o definesc și o identifică ca tipologie, de aceea, egalitatea de șanse și interzicerea discriminării sunt principii care trebuie respectate iar aplicarea lor coerentă reprezintă un aspect decisiv în procesul de consolidare democratică.

Din păcate, adesea, pasivitatea cetățenilor și neimplicarea lor devine o sursă a încălcării egalității și a discriminării. De aceea, este cu atât mai importantă implicarea și participarea elitelor politice în educația pentru democrație. Elitele politice, și apoi elitele politice parlamentare, adică aleșii, trebuie să fie modele pentru alegători iar, implementarea acestor principii trebuie să fie o continuă provocare pentru orice democrație.

Ca urmare, considerăm că elitele politice nu au un grad suficient de socializare și încă nu s-au constituit într-un vector de educare a maselor.

BIBLIOGRAFIE:

Horowitz, Donald, „A Primer for Decision Makers” , în Larry Diamond și Marc Plattner (eds.), *Electoral Systems and Democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2006, p. 36

Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Routledge, London and New York, 1942; ediția a 2-a, Harper, New York, 1947

Legislație

Directiva 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără desosebire de rasă sau origine etnică publicată la Luxemburg în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 180/22 din 19.07.2000;

Legea nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului;

Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate;

Ordonanța Guvernului nr.37/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, modificată și republicată;

Propunere legislativă privind modificarea și completarea Legii nr.248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (Pl-x 330/2013);

Propunerea legislativă privind colectarea datelor personale ale utilizatorilor serviciilor de tip Prepay (Plx361/2013);

Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului (Pl-x nr. 370/2013).

Surse internet

www.cdep.ro

www.cncd.org