

PUNCT DE VEDERE

privind

Proiectul de ordin al Ministrului Afacerilor Interne pentru modificarea și completarea Regulamentului de organizare și funcționare a Agenției Naționale Împotriva Traficului de Persoane, aprobat prin Ordinul ministrului administrației și internelor nr.220/2012” care reglementează prevederile „Hotărârii 84/2018 pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 460/2011 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale Împotriva Traficului de Persoane

24 Iunie 2020, București

Grupul Independent de Lucru Împotriva Traficului de Persoane și Migranți (THB-WG) solicită eliminarea mențiunii referitoare la monitorizarea și evaluarea organizațiilor neguvernamentale din articolul 2(1) al Proiectul de Ordin¹ supus dezbaterii publice în data de 10 martie 2020², și anume: *“Agenția este o structură de ordine și siguranță publică, având competență generală în domeniul propriu de activitate, realizând evaluarea și monitorizarea, la nivel național, a activității desfășurate în domeniul luptei împotriva traficului de persoane, de către instituțiile publice și organizațiile neguvernamentale”*.

Principalele motive ale acestei solicitări vizează nerespectarea de către Proiectul de Ordin a Directivei 36/2011/UE (Directiva Anti-traffic) și cerințelor de corelare legislativă, de claritate, precizie și previzibilitate impuse de Constituție și legislația națională, generând confuzie și dificultăți în ceea ce privește interpretarea și aplicarea reglementărilor respective, ducând totodată la atingerea gravă a dreptului la asociere și acțiune a organizațiilor neguvernamentale. De asemenea, THB-WG solicită corelarea normelor juridice naționale în domeniu referitoare la competențele instituționale de monitorizare și evaluare, în vederea **clarificării rolului structurilor** create de HG nr. 861/31.10.2018 pentru aprobarea Strategiei naționale împotriva traficului de persoane pentru perioada 2018-2022 și cel al ANITP.

Observații

- 1) Evaluarea și monitorizarea de către o instituție guvernamentală (ANITP) a activității desfășurate în domeniul luptei împotriva traficului de persoane de către **organizațiile neguvernamentale** este în contradicție cu prevederile Directivei Anti-traffic care stipulează, în repetate rânduri, că trebuie să existe o **“strânsă cooperare cu organizațiile relevante ale societății civile din acest domeniu”** și nicidecum o monitorizare și evaluare a acestora³. Preambulul ghidează Statele Membre în implementarea voinței legiuitorului european care, la punctul 6, recomandă **colaborarea „îndeaproape cu organizațiile societății civile, inclusiv cu organizațiile neguvernamentale recunoscute și active din domeniu care se ocupă de persoanele traficate, în special în ceea ce privește inițiativa de elaborare a politicilor, campaniile de informare și de sensibilizare, programele de cercetare și educare și cele de formare profesională, precum și în ceea ce privește**

¹ Disponibil la: http://webapp.mai.gov.ro/frontend/documente_transparenta/270_1583862158_Proiect%20OMAI.pdf.

²A se vedea <https://www.mai.gov.ro/informatii-publice/transparenta-decizionala>

³A se vedea Directiva 36/2011/UE (articolele 11(4), 18(2), 19), disponibilă la adresa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036>.

monitorizarea și evaluarea efectelor măsurilor de combatere a traficului". Așadar, legislația europeană în materie reglementează foarte clar relația dintre societatea civilă și instituțiile publice ale Statelor Membre, aceasta fiind una de colaborare și nu de subordonare. Monitorizarea și evaluarea menționate de Directivă vizează numai efectele măsurilor de combatere a traficului și nicidecum activitatea ONG-urilor din domeniu.

- 2) Dispozițiile articolului 2(1) ale Proiectul de Ordin care vin să implementeze prevederile Hotărârii Guvernului nr. 84/2018 pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 460/2011 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale Împotriva Traficului de Persoane, **sunt în contradictoriu** cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 861/2018 pentru aprobarea Strategiei naționale împotriva traficului de persoane pentru perioada 2018-2022. Aceste dispoziții afectează raporturile și situația juridică stabilite cu privire la entitățile monitorizate și evaluate, precum și stabilirea clară a structurii responsabile de această activitate de monitorizare și evaluare – ANITP sau Comitetul de Monitorizare.

Situația de contradictorialitate se referă în special la rolul ANITP în monitorizarea și evaluarea instituțiilor naționale și includerea organizațiilor neguvernamentale în sfera monitorizării și evaluării:

- a) Proiectul de Ordin propune ca ANITP să realizeze *evaluarea și monitorizarea, la nivel național, a activității desfășurate în domeniul luptei împotriva traficului de persoane, de către instituțiile publice și organizațiile neguvernamentale*. Această reglementare are ca bază legală articole 2(1) și 3(1)lit.b ale HG 84/2018, care dispun că monitorizarea și evaluarea realizate de către Agenție are în vedere activitatea desfășurată *de instituțiile publice cu atribuții în domeniul traficului de persoane și de organizațiile neguvernamentale în raport cu obiectivele prevăzute în planurile de acțiune pentru implementarea Strategiei naționale;*
- b) HG 861/2018 dispune la art. 5 Anexa 1 punctul XIII că monitorizarea și **evaluarea se va realiza de către "Comitetul de monitorizare a implementării strategiei (...) format din reprezentanți la nivel decizional ai instituțiilor implicate (secretar de stat, inspector general, director) și va fi coordonat la nivel de secretar de stat de către Ministerul Afacerilor Interne"**. Aceasta **este limitată doar la activitățile instituțiilor publice centrale, regionale și locale**⁴, enumerate în detaliu la punctul XIV, organizațiile neguvernamentale nefiind menționate. Strategia națională, la fel ca Directiva Anti-trafic, face distincție clară între monitorizarea și evaluarea instituțiilor publice (VII.4. *Monitorizarea și evaluarea traficului de persoane și a implementării politicilor*) și colaborarea cu societatea civilă (VII.5. *Cooperare interinstituțională și internațională*)⁵.

Această situație de contradictorialitate și paralelism legislativ se datorează nerespectării de către Ministerul Afacerilor Interne în elaborarea Proiectului de Ordin a principiului *Lex posterior derogat prior* care stabilește că voința ultimă a legiuitorului este cea valabilă, incluzând și intenția

⁴ Punctul XIII (a) și (b).

⁵ A se vedea HG 861/2018, disponibilă la: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/206645>.

de a abroga dispozițiile contrare⁶. Astfel, prin intrarea în vigoare a HG 861/2018 la data de 9 noiembrie 2018, au fost abrogate implicit prevederile art. 2(1) și 3(1)lit.b ale HG 84/2018 intrată în vigoare la data de 12 martie 2018, care prevede că ANITP *monitorizează și evaluează activitățile desfășurate de instituțiile publice cu atribuții în domeniul traficului de persoane și de organizațiile neguvernamentale*.

Așadar, de la data intrării în vigoare a HG 861/2018 a încetat și temeiul legal pentru emiterea art. 2(1) al Proiectul de Ordin, actul de reglementare secundară al HG 84/2018. Acest aspect este reglementat de către Înalta Curte de Casație și Justiție care a decis că un act administrativ cu caracter normativ nu mai poate produce efecte după abrogarea actului normativ în temeiul căruia a fost emis⁷, acest principiu aplicându-se și în cazul abrogării implicite parțiale a actului normativ de reglementare primară.

În același timp art. 2(1) al Proiectul de Ordin este în contradicție și cu prevederile art. 19 al Hotărârii Guvernului nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central, modificată, care stabilește clar că *numai în propunerea respectivei politici publice, și anume HG 861/2018, se stabilește metodologia monitorizării și evaluării politicilor publice*.

- 3) În ceea ce privește conținutul *Referatului de aprobare*, considerăm că acesta nu îndeplinește exigențele impuse în procesul elaborării actelor normative. Potrivit dispozițiilor art. 6(1) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, soluțiile cuprinse în actul normativ „[...] trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale **armonizării legislației naționale cu legislația europeană și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului**”.

Referatul de aprobare a Proiectul de Ordin nu conține nicio informație privind motivele elaborării reglementării articolelor respective⁸. De asemenea, nota de fundamentare a HG 84/2018 nu oferă explicații care să faciliteze înțelegerea motivelor pentru soluția identificată prin art. 2(1) și 3(1)lit.b ca *inter alia* ANITP să includă în sfera de monitorizare și evaluare organizațiile neguvernamentale⁹ cu încălcarea prevederilor Directivei Anti-trafic. Așadar, Ministerul Afacerilor Interne nu a reușit să explice concordanța legală a prevederilor menționate anterior și necesitatea efectivă a includerii organizațiilor neguvernamentale în sfera monitorizării și evaluării făcute de către ANITP, nici interesul social, impactul bugetar și conformitatea dispozițiilor respective cu legislația națională și internațională, încălcând astfel prevederile constituționale și legale¹⁰. Lipsa de motive convingătoare și imperative este și mai gravă atunci

⁶ Decizia ÎCCJ (Complet DCD/CAF) nr. 30/2016 (M. Of. nr. 1025/20.12.2016): Art. 5 alin. (1) din O.G. nr. 27/1996 privind acordarea de facilități persoanelor care domiciliază sau lucrează în unele localități din Munții Apuseni și în Rezervația Biosferei „Delta Dunării.

⁷ Decizia nr. 230/23 ianuarie 2008, disponibilă la adresa <http://www.scj.ro/SCA%20rezumate%202008/SCA%20r%20230%202008.htm>;

⁸ A se vedea Referatul de Aprobare a Proiectului de Ordin disponibil la adresa

http://webapp.mai.gov.ro/frontend/documente_transparenta/270_1583862158_Referat%20de%20aprobare.pdf;

⁹ A se vedea Nota de Fundamentare a Hotărârii de Guvern nr 84/2018, disponibilă la adresa <https://www.gov.ro/ro/guvernul/procesul-legislativ/note-de-fundamentare/nota-de-fundamentare-hg-nr-84-07-03-2018&page=5>;

¹⁰ Decizia nr 710/2009 a Curții Constituționale referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial nr. 358 din 28 mai 2009;

când se referă la limitarea unui drept fundamental precum dreptul la asociere¹¹ și libertatea societății civile.

- 4) În ce privește *conținutul prevederilor propuse la articolul 2(1), acestea sunt vagi și neclare* cu privire la aplicabilitatea lor, fără a clarifica dacă aceste reglementări vor fi aplicate organizațiilor neguvernamentale aflate în relații contractuale cu instituțiile publice abilitate cu implementarea de acțiuni prevăzute de Strategia națională împotriva traficului de persoane pentru perioada 2018-2022. De asemenea, Proiectul de Ordin nu prevede modul și metodele prin care această monitorizare și evaluare se va realiza, precum și care sunt efectele acestui proces. Astfel, aceste propuneri de disproporționalitate nu îndeplinesc cerințele legale impuse de legislația și jurisprudența națională¹² și europeană¹³ de claritate, precizie și previzibilitate a căror aplicare să asigure evitarea deciziilor arbitrare în implementarea acestora de către ANITP.

Astfel, prin conținutul său, articolul 2(1) atribuie o competență nelimitată de control al ANITP asupra organizațiilor neguvernamentale, aspect care încalcă autonomia acestora fiind în contradicție cu dispozițiile Recomandării CM2018(11) a Comitetului Miniștrilor Consiliului Europei pentru Statele Membre, care stabilește că statul trebuie să asigure un cadru legal și un mediu politic și public favorabil organizațiilor societății civile astfel încât să desfășoare în mod liber activități, pe bază legală, în concordanță cu legislația și standardele internaționale, pentru a lupta pentru protejarea și promovarea tuturor drepturilor omului și a libertăților fundamentale¹⁴. De fapt, monitorizarea și evaluarea activității organizațiilor neguvernamentale de către ANITP, în baza Proiectul de Ordin, reprezintă o limitare a dreptului la liberă asociere a organizațiilor neguvernamentale active în domeniul prevenirii traficului de persoane și asistenței victimelor, garantat de Constituția României prin articolul 40, o limitare lipsită de legitimitate deoarece Proiectul de Ordin nu prevede dacă realizarea monitorizării și evaluării este absolut necesară pentru atingerea unui scop legitim precum protecția securității naționale sau ordinii publice, prevenirea infracționalității, protecția sănătății, a moralei sau a libertăților altora - limite prevăzute de către legislația și jurisprudența europeană¹⁵.

Mai mult, articolul respectiv nu reglementează garanții care să permită o protecție a ONG-urilor împotriva riscurilor de abuz din partea ANITP, ceea ce afectează în mod direct dreptul organizațiilor neguvernamentale la informație prevăzut de art. 31 din Constituție, libertatea de exprimare prevăzută de art. 30 din Constituție, și dreptul de apărare prevăzut la art. 24 din Constituție.¹⁶

¹¹ Hotărârea din 17 februarie 2004, pronunțată în Cauza Gorzelik și alții împotriva Poloniei, paragraful 95, Hotărârea din 10 iulie 1998, pronunțată în Cauza Sidiropoulos și alții împotriva Greciei, paragrafele 40, Hotărârea din 2 octombrie 2001, pronunțată în Cauza Stankov și Organizația Macedoneană Unită Ilinden împotriva Bulgariei, paragraful 84).

¹² Decizia nr. 183 din 2 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 381 din 22 mai 2014: Curtea a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului de reglementare, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează.

¹³ Hotărârea Curții Europene a Drepturilor și Libertăților Fundamentale *Hasan and Chaush v. Bulgaria* nr. 30985/96, paragraf 84;

¹⁴ Recomandarea CM2018(11) al Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei pentru Statele Membre cu privire la necesitatea consolidării apărării și promovării spațiului societății civile în Europa, 28 November 2018, Avizul Explicativ I (a);

¹⁵ Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale și Pactului Internațional privind Drepturile Civile și Politice Legea nr.30 din 18 mai 1994 privind ratificarea Convenției pentru apararea drepturilor omului și a libertatilor fundamentale și a protocoalelor aditionale la aceasta conventie, publicată în Monitorul Oficial nr. 135 din 31 mai. 1994;

¹⁶ Curtea Constituțională a precizat că noțiunea de "a afecta", reținând sensul juridic al acestei noțiuni, sub diferite nuanțe, cum ar fi: "a suprima", "a aduce atingere", "a prejudicia", "a vătăma", "a leza", "a antrena consecințe negative", vezi Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012 etc.

Ca urmare a celor menționate mai sus, Grupul Independent de Lucru Împotriva Traficului de Persoane și Migranți (THB-WG) solicită Ministerului Afacerilor Interne:

1. modificarea corespunzătoare a articolelor 2(1) și 3(1)lit.b ale Hotărârii Guvernului 84/2018, aspect care va duce la modificarea implicită a articolului 2(1) al Proiectului de Ordin pentru asigurarea conformității actelor normative respective cu prevederile constituționale, precum și cu legislația europeană și internațională privind garantarea dreptului la liberă asociere și acțiune a organizațiilor neguvernamentale active în domeniul prevenirii traficului de persoane și asigurarea de asistență corespunzătoare victimelor.
2. amendarea legislației naționale în vederea clarificării rolului actorilor implicați în activitatea de monitorizare și evaluare a Strategiei Naționale împotriva Traficului de Persoane pentru perioada 2018-2022, aprobată prin Hotărârea Guvernului 861/2018.

Această solicitare vine în spiritul bunei cooperări deja existente între organizațiile neguvernamentale semnatare și instituțiile statului cu atribuții în domeniul luptei împotriva traficului de persoane. Prin acest demers oferim sprijinul necesar pentru identificarea reglementărilor legale care să reflecte această cooperare atât de necesară pentru lupta eficientă împotriva traficului de persoane și sprijinirea corespunzătoare a victimelor.

Cu respect, în numele:

1. Asociației Centrul de Advocacy și Drepturile Omului
2. Asociației Centrul European pentru Educație și Cercetare Juridică
3. Asociației WorldTeach
4. Asociației Femeilor Române din Italia
5. Fundației Freedom House România
6. Fundației Ușa Deschisă
7. Fundației ReachingOut
8. Asociației Valoare Plus
9. Asociației Cultural Socială Economică Christiana
10. Fundației Agenția de Dezvoltare Comunitară Împreună
11. Asociației Solidaritatea pentru Libertatea de Conștiință
12. Asociației Serviciul Iezuiților pentru Refugiați din România
13. Asociației Centrul Syene pentru Educație
14. Asociației liberatED
15. Grupului Independent de Lucru Împotriva Traficului de Persoane și Migranți (THB-WG)