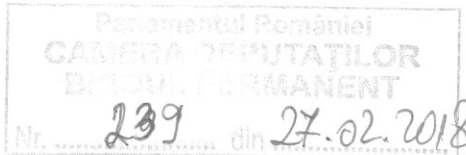


PROIECT



APROBAT



Parlamentul României In sedinta Biroului permanent al
Camera Deputaților Camerei Deputatilor



din data de 27.02.2018

239

Domnului judecător

VALER DORNEANU

Președintele Curții Constituționale a României

Stimate domnule Președinte,

Având în vedere adresa Curții Constituționale nr. 1.476 din 23 februarie 2018, prin care se solicită punctul de vedere al Biroului permanent al Camerei Deputaților cu privire la sesizarea formulată de un număr de 56 de parlamentari aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, referitoare la neconstituționalitatea Hotărârii Parlamentului României nr. 11/2018 privind constituirea Comisiei parlamentare de anchetă a Senatului și Camerei Deputaților pentru verificarea activității directorului Serviciului de Protecție și Pază, domnul Pahonțu Lucian-Silvian, și a modului în care este posibil ca acesta să fi implicat instituția în activități care excede cadrului legal de funcționare,

Biroul permanent al Camerei Deputaților

comunică prezentul

PUNCT DE VEDERE

Prin adresa nr. 3C-15/91 din 22 februarie 2018 un număr de 56 de parlamentari aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal au sesizat Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea Hotărârii Parlamentului nr. 11/2018 privind constituirea Comisiei parlamentare de anchetă a Senatului și a Camerei Deputaților pentru verificarea activității directorului Serviciului de Protecție și Pază, domnul Pahonțu Lucian-Silvian, și a modului în care este posibil ca acesta să fi implicat instituția în activități care exced cadrului legal de funcționare, precizând că aceasta încalcă *principiul legalității prin nerespectarea art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative dedus din art. 1 alin. (5) din Constituție, precum și art. 1 alin. (4), art. 116 alin. (2) prin raportare la art. 53, art. 92 alin. (1), art. 94 lit. c), art. 119, art. 126 alin. (1), art. 131 și art. 132 prin raportare la art. 64 alin. (4), și art. 147 alin. (4) din Constituția României.*

Față de cele sesizate argumentăm următoarele:

Din punct de vedere intrinsec:

I. În ceea ce privește așa-zisa încălcarea art. 64 alin. (4), art. 131 și art. 132 prin raportare la art. 64 alin. (4), art. 126 alin. (1) și art. 147 alin. (4) din Constituția României, în total dezacord cu autorii sesizării precizăm că în jurisprudența sa în materie, Curtea Constituțională constată că izvorul de drept al reglementării unei comisii de anchetă parlamentară constă în însăși Legea fundamentală care, la titlul III - Autorități publice, cap. I - Parlamentul, secțiunea 1 - Organizare și funcționare, la art. 64 alin. (4), cu denumirea marginală "Organizarea internă", prevede: "*(4) Fiecare Cameră își constituie comisii*

permanente și poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. Camerele își pot constitui comisii comune.” Așa cum Curtea Constituțională a arătat în Decizia nr. 1.231 din 29 septembrie 2009, ancheta parlamentară este o expresie a funcției de control pe care o are Parlamentul în cadrul democrației constituționale. Funcția de control a Parlamentului derivă în mod direct din calitatea sa de organ reprezentativ suprem al poporului român și unică autoritate legiuitoare a țării, atribuite conferite de art. 61 alin. (1) din Constituție. Astfel, potrivit art. 2 - Suveranitatea, din Legea fundamentală, organele reprezentative ale poporului român sunt purtătoare ale suveranității naționale ce aparține poporului și sunt constituite prin alegeri libere, periodice și corecte. Acest tip de control parlamentar se poate efectua prin intermediul unei comisii de anchetă constituite ad-hoc sau prin mijlocirea unei comisii permanente. Cu privire la comisiile de anchetă constituite ad-hoc, Curtea a observat că acestea sunt legitimate din punct de vedere constituțional prin textul art. 64 alin. (4) din Legea fundamentală. Din acest text constituțional rezultă, fără dubiu, că aceste comisii de anchetă se constituie și funcționează potrivit autonomiei lor regulamentare, regulamentul stabilind modul lor concret de organizare și funcționare. Pentru a răspunde criticilor de neconstituționalitate, trebuie observate considerentele de principiu enunțate în Decizia Curții Constituționale nr. 45 din 17 mai 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 131 din 27 mai 1994, și anume faptul că regulamentul Camerelor este o hotărâre care reglementează organizarea internă și proprie, astfel că în prevederile sale stabilește drepturi și obligații pentru deputați, senatori, **precum și pentru autoritățile, demnitarii și funcționarii publici, în funcție de raporturile constituționale pe care le au cu Parlamentul.** Astfel, rezultă că în fața comisiilor de anchetă, în mod obligatoriu, trebuie să compară subiectele de drept care se află în raporturi constituționale specifice cu Parlamentul, ori în speța de față, supusă criticilor de neconstituționalitate, potrivit art. 3 din Legea nr. 191/1998 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Protecție și Pază, cu modificările și completările

ulterioare, **activitatea acestuia este controlată de Parlament, iar anual sau la cererea Parlamentului, directorul Serviciului de Protecție și Pază prezintă rapoarte cu privire la îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin potrivit legii, Serviciului de Protecție și Pază.**

Totodată, coroborând prevederile art. 3 mai sus precizate cu dispozițiile art. 7 din același act normativ, care prevăd că [1] *directorul Serviciului de Protecție și Pază* organizează și conduce activitatea serviciului și **îl reprezintă** ... [2] ... *directorul Serviciului de Protecție și Pază angajează serviciul* ..., reiese fără drept de tăgadă că directorul Serviciului de Protecție și Pază nu este supus anchetei parlamentare în calitate sa de persoană fizică, cum susțin autorii sesizării prin sintagma [**anchetează/verifică fapte sau împrejurări, și nu persoana**], ci verifică activitatea acestuia în calitate sa de reprezentant al serviciului, așa cu reiese din prevederile art. 7.

În ceea ce privește **pretinsa activitate de anchetă judiciară** care ar fi desfășurată de comisia de anchetă, prin jurisprudența sa Curtea Constituțională reține că, din punct de vedere etimologic, cuvântul jurisdicție este de sorginte latină (*iuris dictio*) și înseamnă a *spune dreptul*. Astfel, pentru ca o autoritate publică să dispună de jurisdicție trebuie să aibă capacitatea și dreptul de a judeca și de a se pronunța asupra unor litigii care vizează, de principiu, drepturile subiective ale părților implicate. Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 51 din 31 ianuarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 95 din 6 februarie 2008, a statuat că o jurisdicție este extraordinară numai în măsura în care există o confuzie între funcția de anchetă, cea de judecată și cea de soluționare a căilor de atac împotriva propriilor decizii, lipsă de contradictorialitate și publicitate a dezbaterilor, limitare a dreptului la apărare al persoanelor, liber arbitru în administrarea și aprecierea probelor, precum și posibilitatea de a da, în aceleași cauze, verdicte noi, contrare celor validate prin deciziile definitive ale instanțelor judecătorești. Natura juridică a organelor care exercită o jurisdicție extraordinară este cea a instanțelor extraordinare, interzise

de art. 126 alin. (5) din Constituția României. În cauza de față, **Curtea a constatat că aceste comisii de anchetă nu au un caracter jurisdicțional**. Ele nu au abilitarea constituțională sau regulamentară să se pronunțe asupra vinovăției sau nevinovăției unei persoane, ci sunt expresia controlului parlamentar. Scopul lor este acela de a lămuri, de a clarifica împrejurările și cauzele în care s-au produs *„evenimente sau au avut loc acțiuni cu efecte negative, precum și stabilirea concluziilor, răspunderilor și măsurilor ce se impun”*. Ele au ca scop constatarea existenței sau inexistenței faptelor pentru care a fost creată comisia de anchetă, fără a stabili cu titlu de certitudine răspunderea administrativă, materială, disciplinară sau penală. Sintagma *stabilirea concluziilor, răspunderilor și măsurilor ce se impun* nu presupune că aceste comisii au competența de a da un verdict, ci faptul că, în raportul pe care îl întocmește comisia de anchetă cu privire la **situația de fapt** anchetată, va indica concluziile la care a ajuns pe baza actelor și documentelor pe care le-a consultat și a audierilor efectuate. A admite că această sintagmă vizează o activitate jurisdicțională ar însemna ca actele, spre exemplu, ale organelor de control (Curtea de Conturi etc.) să califice aceste organe ca fiind cu caracter jurisdicțional, ceea ce este inadmisibil. Aceste organe au posibilitatea de a audia, de a efectua/cere efectuarea de expertize, de a controla, de a constata săvârșirea unor fapte, de a emite concluzii, recomandări și propune măsuri ce se impun a se lua. Or, o atare activitate nu poate fi automat calificată ca fiind una jurisdicțională. Aceste organe, ca și comisia de anchetă, nu dau verdicte prin care se constată vinovăția unei persoane, ci doar **constată o stare de fapt** și fac propuneri/recomandări. Compunerea comisiilor de anchetă, de asemenea, nu poate fi motiv de calificare ca jurisdicțională a activității lor. Faptul că din acestea fac parte și cei ce au solicitat înființarea comisiei nu are nicio relevanță, prin prisma faptului că votul final al Parlamentului este unul esențialmente politic. În consecință, simplele audieri de persoane, modalitățile de citare/invitare a persoanelor, respectiv propunerile din raportul comisiei de anchetă adresate Birourilor Permanente nu califică activitatea acesteia ca fiind una jurisdicțională.

Se reține deci, că *activitatea de anchetă privește lămurirea unor chestiuni de ordine publică, fără a da verdicte și fără a angaja răspunderea penală sau materială a vreunei persoane*. În lipsa unei activități jurisdicționale nu se poate reține încălcarea art. 126 alin. (1) din Constituție și, prin prisma celor expuse, rezultă că nici celelalte prevederi constituționale invocate [art. 131 și art. 132 prin raportare la art. 64 alin. (4)] nu sunt încălcate.

II. Cu privire la pretinsa încălcare a prevederilor art. 1 alin. (5) prin raportare la art. 64 alin. (4) din Constituția României, cu referire la art. 1 lit. b) din hotărârea Parlamentului supusă criticilor de neconstituționalitate, având ca reglementare obiectivele comisiei parlamentare de anchetă și care prevăd la lit. b) ... *determinarea implicării directorului Serviciului de Protecție și Pază [...] în influențarea unor decizii politice sau în plan politic*, în dezacord cu criticile aduse, învederăm următoarele argumente:

Principiul legalității impune obligația ca normele adoptate să fie precise, clare și previzibile. În acest context, Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa că orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat, conducând la caracterul de *lex certa* al normei (a se vedea, în acest sens, spre exemplu, 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). În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o

protecție adecvată împotriva arbitrariului (a se vedea Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 52, și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României, paragraful 66).

Astfel, analizând textul supus criticii de autorii sesizării conform Dicționarului explicativ al limbii române, sintagmele „*determinarea implicării*” și, respectiv, „*influențarea unor decizii politice sau în planul politic*”, reprezintă a condiționa în mod necesar, a servi drept cauză pentru apariția sau dezvoltarea unui fapt, a unui fenomen; a cauza, a pricinui, a fixa (cu precizie); a stabili, a hotărî, a deduce pe baza unor date, a face ca cineva să ia o anumită hotărâre în a exercita o influență asupra unei ființe sau a unui lucru, în cazul nostru a **unor** decizii politice sau decizii în planul politic. Referitor la critica adusă articolului nehotărât **unor**, acesta nu are înțeles de sine stătător, precede un substantiv și arată obiectul individualizat, dar nu îl identifică exact pentru vorbitori. În speța noastră, identificarea se va face în urma audierilor, efectuărilor/cererilor de efectuare a expertizelor, în urma controlului cu privire la săvârșirea unor fapte. Astfel, apreciem că norma îndeplinește în totalitate condițiile calitative impuse atât de Constituție, cât și de Convenție, fiind enunțată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de aceasta, astfel încât, apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă și să își corecteze conduita. Așadar, nu putem reține criticile de neconstituționalitate ridicate de autorii sesizării.

III. În total dezacord cu autorii sesizării, referitor la presupusa încălcare a prevederilor art. 1 alin. (4), art. 53, art. 92 alin. (1), art. 94 lit. c), art. 116 alin. (2) și ale art. 119 din Constituția României, în continuarea celor precizate la pct. I, argumentăm următoarele:

După cum se poate observa la art. 1 al hotărârii Parlamentului supusă criticii de neconstituționalitate, sunt prevăzute constituirea comisiei de anchetă și obiectivele sale. Niciunul dintre obiectivele stipulate nu aduc atingere sau obstruiește atribuțiile Președintelui României în domeniul apărării ori nu interferează cu administrația publică centrală de specialitate, în speță Consiliul Suprem de Apărare a Țării. *A fortiori*, nici nu poate fi vorba despre restrângerea exercitării unor drepturi sau libertăți. După cum se poate observa, redactarea art. 1 are o succesiune logică a soluțiilor preconizate, realizând o sistematizare a obiectivelor, grupate în funcție de conexiunile și de raportul firesc dintre ele, fiind redactate sub forma: identificarea, determinarea, verificarea, existența, aflarea, procedura, etc., aceste formulări fiind strict de natură procedurală, de control. Parlamentul, în urma raportului comisiei de anchetă nu poate revoca directorul Serviciului de Protecție și Pază, având în vedere prevederile art. 7 din Legea nr. 191/1998, cu modificările și completările ulterioare, și ale principiului simetriei juridice. Scopul acestor dispoziții este de a permite buna funcționare a instituțiilor în baza cooperării loiale dintre acestea prin instituția controlului parlamentar. Șeful statului, Parlamentul, Guvernul, sistemul judiciar, toate servesc scopului comun de a promova interesele țării ca un întreg, nu interesele unei singure instituții. În mod indiscutabil, cooperarea loială nu presupune decât soluții în acord cu ordinea normativă constituțională, întrucât temeiul acestora nu poate fi nicidecum *contra legem*.

Conform Comisiei de la Veneția, trebuie să se plece de la principiul că nimeni nu poate împiedica Parlamentul - instituție autonomă distinctă de justiție - să își desfășoare propria anchetă. Componenta unei comisii parlamentare este întotdeauna o alegere politică. Mandatul său este, în principiu, temporar. Chiar dacă ancheta sa vizează conduita unor subiecte de drept, aceasta are un caracter esențial politic, fără a fi asimilată unei anchete sau proceduri judiciare. Rezultatele sale nu produc niciun fel de efecte pentru ordinea juridică. Raportul prin care se încheie nu este decât o incitare la dezbateri parlamentară și la propuneri către

autoritățile competente a dispune. Scopul final al anchetei comisiei îl reprezintă transparența, informarea publicului cu privire la chestiuni care afectează *res publica*, astfel neputându-se vorbi despre încălcarea normelor și principiilor constituționale.

IV. Nu putem fi de acord nici cu critica adusă de autorii sesizării cu privire la refuzul persoanelor invitate la comisia de anchetă de a furniza informațiile solicitate, din următoarele motive:

Cu privire la acest aspect, dispozițiile regulamentare realizează o evidentă distincție, pe de o parte, între persoanele care trebuie să se prezinte în fața comisiilor de anchetă în considerarea faptului că activitatea instituțiilor/autorităților din care fac parte este sub control parlamentar și care sunt citate în acest sens și, pe de altă parte, persoanele care sunt invitate, respectiv cele care reprezintă, în virtutea funcției lor de conducere, autorități/instituții publice ce nu se află sub control parlamentar și care, în considerarea principiului colaborării loiale între instituțiile/autoritățile statului, au obligația să ia parte la lucrările comisiei în toate cazurile și indiferent de obiectul anchetei parlamentare. (Decizia Curții Constituționale nr. 411 din 14 iunie 2017, paragraful 55).

În privința terților (alte persoane decât cele care lucrează în cadrul Guvernului sau în cadrul celorlalte organe ale administrației publice), procedura de a obține informații demarează cu o invitație, și nu o citație, aceasta din urmă fiind adresată numai subiectelor de drept care, în temeiul art. 111 din Constituție, au obligația constituțională de a prezenta comisiei informațiile solicitate. În acest sens, alin. (5) al art. 9 din Legea nr. 96/2006 precizează o condiție suplimentară, care ține de acordul de voință al persoanei invitate, și anume acceptarea acesteia de a fi audiată.

Curtea Constituțională a constatat în jurisprudența sa (Decizia nr. 720/2017) că normele regulamentare sunt pe deplin aplicabile în procedura desfășurată în fața comisiei de anchetă, astfel că persoana despre care comisia are date că ar putea deține informații relevante în ceea ce privește sfera sa de activitate

are obligația de prezentare dacă activitatea instituției/autorității din care face parte este sub control parlamentar sau dacă reprezintă, în virtutea funcției sale de conducere, o autoritate/instituție publică, chiar dacă aceasta nu se află sub control parlamentar. Toate celelalte persoane, în virtutea dispozițiilor legale și regulamentare aplicabile, se pot prezenta în fața comisiei doar dacă acceptă să fie audiate.

Având în vedere faptul că obiectivul comisiei îl reprezintă verificarea activității unei instituții publice de rang constituțional și că aflarea adevărului se înscrie în sfera interesului public, obligația adoptării unei conduite cu bună-credință se impune a fi respectată, astfel că fiecare persoană, în urma invitației primite, trebuie să adopte un comportament activ, pozitiv. În caz contrar, atitudinea sa poate fi calificată drept potrivnică aflării adevărului și poate constitui obiect de sesizare a organelor de urmărire penală, fără ca prin aceasta să fie încălcate drepturile și libertățile sale individuale (Decizia Curții Constituționale nr. 611 din 3 octombrie 2017). Modalitatea prin care Parlamentul a înțeles să sporească mijloacele/instrumentele/pârghiile pe care le pune la dispoziția unei comisii de anchetă în vederea realizării atribuției pentru care aceasta a fost înființată se circumscrie marjei sale de apreciere cu privire la stabilirea cadrului legal în care comisia își desfășoară activitatea. Astfel, în exercitarea funcției sale de control asupra instituțiilor/autorităților prevăzute de Constituție, Parlamentul are obligația de a crea cadrul normativ necesar realizării unui control efectiv asupra activității acestor entități. Comisia trebuie să fie aptă a efectua o verificare reală și eficientă, astfel încât rezultatul, materializat în raportul prezentat plenului Parlamentului, să poată fi dezbătut și urmat de o decizie corespunzătoare. Prin urmare, comisia trebuie să dispună de toate condițiile și mijloacele pentru a culege și a oferi acele date necesare plenului Parlamentului pe care acesta să își întemeieze, în mod adecvat și judicios, decizia adoptată.

În ceea ce privește faptul că lucrările și actele comisiei se supun dispozițiilor Legii nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate, cu

modificările și completările ulterioare, menționăm că s-a instituit prerogativa comisiei de a solicita rapoarte, informări, explicații, documente, date și informații de la Serviciul de Protecție și Pază, precum și obligația acestuia din urmă de a da curs unor asemenea solicitări. Există deja garanția necesară cu privire la accesul, păstrarea și utilizarea acestor informații cu caracter clasificat la care comisia parlamentară va avea acces în virtutea atribuțiilor legale și constituționale, această garanție fiind reprezentată chiar de prevederile art. 7 alin (4) lit. d) și e) din Legea nr. 182/2002, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora ... *accesul la informații clasificate ce constituie secret de stat [...] este garantat sub condiția validării alegerii [...] și a depunerii jurământului pentru [...] deputați și senatori.*

Controlul civil asupra activității acestui serviciu militar, parte componentă a sistemului național de apărare, trebuie să fie unul real, efectiv, susceptibil a determina decizii adecvate, pertinente și judicioase ale forului de control. Or, critica autorilor sesizării de neconstituționalitate apare cu atât mai nefondată cu cât controlul parlamentar este prevăzut în mod expres de cadrul legal ca o garanție a respectării principiului statului de drept, specific democrației constituționale.

Pe de altă parte, tot prin jurisprudența Curții Constituționale observăm că dispozițiile hotărârii criticate nu pun în discuție drepturi și libertăți fundamentale ale cetățenilor care să fie afectate în substanța lor ca urmare a unei eventuale interpretări arbitrare cu prilejul aplicării acestora de către comisie, deoarece aceasta din urmă nu are vocația de *juris dictio*, în sensul că nu pronunță hotărâri definitive cu privire la vinovăția unei persoane, iar orice măsură rezultată ca urmare a sesizării pe care o poate înainta comisia către persoanele sau organele abilitate să ia anumite măsuri este supusă, la rândul său, controlului instanțelor judecătorești, persoana vizată beneficiind de toate garanțiile specifice unui proces echitabil (a se vedea în acest sens și Decizia nr. 411 din 14 iunie 2017). Prin urmare, nu pot fi reținute nici criticile de neconstituționalitate referitor la încălcarea art. 53 din Constituție.

Astfel, considerăm că hotărârea Parlamentului României supusă controlului constituționalității nu contravine în niciun fel Legii fundamentale.

Având în vedere considerentele expuse, obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată, astfel încât propunem respingerea acesteia.

Acest punct de vedere a fost dezbătut și aprobat în ședința Biroului permanent al Camerei Deputaților din data de 2018, cu votul majorității membrilor prezenți.

**PREȘEDINTELE
CAMEREI DEPUTAȚILOR**

LIVIU DRAGNEA