

APROBAT



În ședința Biroului permanent al
Camerei Deputaților

din data de 12.03.2018

Nr. 301

PROIECT



Parlamentul României
Camera Deputaților

Domnului judecător

VALER DORNEANU

Președintele Curții Constituționale a României

Stimate domnule Președinte,

Având în vedere adresa Curții Constituționale nr. 1.649 din 2 martie 2018, prin care se solicită punctul de vedere al Biroului permanent al Camerei Deputaților cu privire la sesizarea formulată de un număr de 22 deputați aparținând Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România și 2 deputați neafiliați, 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-Silvan, și a modului în care este posibil ca acesta să fi implicat instituția în activități care excedează cadrului legal de funcționare,

Biroul permanent al Camerei Deputaților

comunică prezentul

PUNCT DE VEDERE

Prin adresa nr. 2/2089 din 28 februarie 2018 un număr de 22 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Uniunii Salvați România și 2 deputați neafiliați 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-Silvan, și a modului în care este posibil ca acesta să fi implicat instituția în activități care excedează cadrului legal de funcționare, precizând că aceasta este neconformă cu *art. 64 alin. (4) și art. 73 alin. (3), prin raportare la art. 76 alin. (1) din Constituția României.*

Față de cele sesizate argumentăm următoarele:

I. În ceea ce privește așa-zisa încălcare a art. 64 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 statuat prin Decizia nr. 1.231/2009, 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 și prin intermediul unei comisii de anchetă constituite ad-hoc. 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. 45/1994 și anume faptul că Regulamentele Camerelor reprezintă hotărâri care reglementează organizarea lor internă și proprie, astfel că **prevederile acestora stabilesc 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 *in personam*, cum susțin autorii sesizării, 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** semnalată de autorii sesizării prin sintagma “***nu au abilitatea constituțională sau regulamentară să se pronunțe asupra vinovăției sau nevinovăției unei persoane*** ...” 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. 51/2008, 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. **Curtea a constatat că aceste comisii de anchetă nu au un caracter jurisdicțional.** 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 (obiectivele) 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 a activității lor ca fiind jurisdicțională. Faptul că din acestea fac parte și persoanele 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. 64 alin. (4).

După cum se poate observa, redactarea art. 1 al hotărârii criticate 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 principiul 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. Chiar dacă activitatea unei comisii de anchetă vizează conduita unor subiecte de drept, aceasta nu este asimilată unei anchete sau proceduri judiciare. Rezultatele sale nu produc efecte pentru ordinea juridică. Raportul prin care se încheie activitatea se supun dezbaterii parlamentare și poate conține propuneri către autoritățile competente să dispună. Scopul final al anchetei comisiei îl reprezintă transparența, informarea publicului cu privire la chestiuni care afectează *res publica*, neputându-se vorbi despre încălcarea normelor și principilor constituționale.

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 oferi acele date necesare plenului Parlamentului pe care acesta să își întemeieze, în mod adecvat și judicios, decizia adoptată.

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 ne fondată cu cât controlul parlamentar este prevăzut în mod expres de cadrul legal ca o garanție a respectării principiului statului de drept, specific democrației constituționale.

II. Nu suntem de acord cu autorii sesizării nici în ceea ce privește așa-zisa încălcare a dispozițiilor secțiunii a 4-a a capitolului II din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la instrumentele de prezentare și motivare.

Observăm că prevederile art. 31 din acest act normativ nu se referă la hotărârile Parlamentului pentru constituirea comisiilor de anchetă care, așa cum am expus, reprezintă o opțiune, fundamentată constituțional, a Parlamentului. Dispozițiile art. 31 se referă la actele normative care conțin dispoziții normative și au impact asupra evaluărilor statistice, lucrărilor de cercetare, documentelor de politici publice, mediului macroeconomic și de afaceri, impactului financiar asupra bugetului general consolidat, precum și impactului asupra sistemului juridic.

III. Cu privire la pretinsa încălcare a prevederilor art. 73 alin. (3) prin raportare la art. 76 alin. (1) și cu referire la art. 118 alin. (2) și (3) din Constituția României, apreciem următoarele:

După cum se poate observa, hotărârea Parlamentului privind constituirea comisiei de anchetă nu aduce atingere și nu interferează în niciun fel cu prevederile art. 73 alin. (3) și ale art. 118 alin. (2) și (3) din Constituția României. Hotărârea supusă criticilor de neconstituționalitate a fost adoptată în temeiul art. 67 coroborat cu art. 76 alin. (2) din Constituția României, care

prevăd ... [*art. 67 – actele juridice și cvorumul legal*] Camera Deputaților și Senatul adoptă ... *hotărâri* ..., în prezența majorității membrilor și [*art. 76 alin. (2) – adoptarea legilor și a hotărârilor*] ... *hotărârile* [Parlamentului] se adoptă *cu votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră*. Astfel, autorii sesizării fac o totală confuzie între adoptarea unor reglementări de natura legii și adoptarea unor reglementări care nu sunt de natura legii, în speță hotărâri ale Parlamentului. Astfel, prin coroborarea și interpretarea prevederilor art. 64, 67 și art. 76 alin. (2) din Constituția României și ale art. 9 și 10 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat, rezultă fără echivoc că Parlamentul, prin **hotărâre adoptată cu votul majorității deputaților și senatorilor prezenți poate** constitui comisii de anchetă parlamentară.

După cum se poate observa, Legea fundamentală face distincție între legi și hotărâri ale Parlamentului. Hotărârea adoptată nu are incidență în materia tratată la art. 73 alin. (3) din Constituție, în speță *reglementarea organizării Consiliului Suprem de Apărare a Țării* și nici în materia reglementată de art. 118 alin. (2) *structura sistemului național de apărare, pregătirea populației, a economiei și a teritoriului pentru apărare, precum și statutul cadrelor militare*, care se stabilesc numai prin lege organică, neputând astfel încălca aceste dispoziții. Dispozițiile hotărârii supuse controlului de constituționalitate nu au ca obiect modificarea actelor normative a căror materie este reglementată de prevederile art. 73 alin. (3) și ale art. 118 alin. (2) și (3) din Constituție.

Pentru examinarea conformității prevederilor hotărârii criticate cu prevederile Constituției se impune precizarea, în prealabil, a naturii juridice și a locului acestei hotărâri în sistemul actelor normative și al sferei normelor juridice. Din examinarea acestor dispoziții constituționale, precum și a celor care prevăd procedura de legiferare, rezultă că hotărârea, prin conținutul și procedura sa de adoptare, nu se încadrează în categoria legilor. Aceasta pentru că, spre deosebire de lege, hotărârea Parlamentului nu este supusă promulgării. Deși

art. 76 din Constituție stabilește că hotărârile privind regulamentele Camerelor se adoptă, ca și legile organice, cu votul majorității membrilor fiecărei Camere, acest lucru nu este suficient pentru a-i conferi altă natură juridică distinctă de cea de hotărâre.

Cât privește sfera normelor juridice care, potrivit Constituției, sunt de nivelul hotărârii, acestea sunt stabilite prin efectele juridice rezultate din sistematizarea dispozițiilor constituționale privind Parlamentul (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 46/1994).

Având în vedere considerentele expuse, apreciem că 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