



AVIZ
**referitor la propunerea legislativă privind
răspunderea ministerială**

Analizând **propunerea legislativă privind răspunderea ministerială**, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B679 din 10.02.2015,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect reglementarea cazurilor de răspundere și a pedepselor aplicabile membrilor Guvernului, propunându-se abrogarea Legii nr.115/1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată, cu modificările ulterioare.

2. La **titlu**, pentru corelare cu dispozițiile art.109 alin.(3) din Constituție, expresia „răspunderea ministerială” trebuie înlocuită cu sintagma „responsabilitatea ministerială”.

3. Pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, capitolele trebuie marcate cu cifre romane, potrivit următorului model: „CAPITOLUL I”. Precizăm că se impune și marcarea primului capitol - „Dispoziții generale”, precum și a ultimului capitol - „Dispoziții finale”.

4. La **art.3 alin.(2)**, având în vedere terminologia utilizată în art.64 alin.(4) și (5) din Constituție, ar trebui ca norma să se refere la „comisii permanente, comisii de anchetă sau alte comisii speciale”.

5. La **art.3 alin.(3)**, semnalăm că nu este posibilă stabilirea prin lege a termenului în care Guvernul și fiecare dintre membrii săi au obligația să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați sau senatori. Avem în vedere faptul că, potrivit art.112 alin.(1) din Constituție, condițiile privind modalitatea de îndeplinire a acestei obligații (deci inclusiv termenul în care trebuie dat răspunsul) se stabilesc **prin regulamentele celor două Camere ale Parlamentului**. Or, așa cum a statuat Curtea Constituțională în Decizia nr.413/2013, *„Întrucât însăși Legea fundamentală le stabilește domeniul de reglementare, orice ingerință a legii în sfera rezervată regulamentelor parlamentare este neconstituțională (s.n.), în egală măsură în care regulamentele Parlamentului, care, depășindu-și aria de incidență, ar pătrunde în domeniul rezervat legii, ar contraveni Constituției”*.

Pentru acest motiv, este necesară eliminarea din text a expresiei „în termen de 20 de zile”.

Pe cale de consecință, este necesară și reformularea corespunzătoare a **art.8 alin.(2) lit.c)**, textul putând face trimitere, eventual, la „termenul stabilit prin Regulamentele celor două Camere ale Parlamentului”.

6. La **art.4**, pentru corectitudinea reglementării, trimiterea trebuie făcută la art.106 din Constituție, care are ca obiect stabilirea cazurilor de încetare a funcției de membru al Guvernului, și nu la art.105, care reglementează cazurile de incompatibilitate.

7. La **art.7**, semnalăm că normele propuse sunt imprecise și incomplete, impunându-se reanalizarea acestora. Astfel, deși art.109 alin.(2) și (3) din Constituție are în vedere orice fapte săvârșite de membrii Guvernului în exercițiul funcției lor, din redactarea propusă pentru art.7 alin.(1) și (2) rezultă că s-ar avea în vedere doar acele fapte care constituie infracțiuni potrivit Codului penal (nu și cele incriminate prin legi penale speciale), precum și, în exclusivitate, regulile procedurale instituite prin Codul de procedură penală, nu și cele care sunt prevăzute în alte acte normative care cuprind dispoziții de procedură penală.

Apreciem că actuala formulare a art.7 alin.(1) și (2) din Legea nr.115/1999 exprimă mai corect și mai concis regula potrivit căreia aplicarea regulilor speciale privind răspunderea penală a membrilor Guvernului are în vedere doar faptele săvârșite de aceștia **în exercițiul**

funcției lor. Propunem, de aceea, păstrarea formulărilor actuale și în cuprinsul **art.7 alin.(1) și (2)** din proiect.

8. La art.8 alin.(1), fără a ne pronunța asupra oportunității soluției legislative propuse, semnalăm că, recent, prin Legea nr.187/2012, limitele pedepsei pentru respectivele infracțiuni au fost reduse în raport cu reglementarea anterioară, astfel încât, în prezent, pedeapsa este închisoarea de la 1 la 5 ani, și nu închisoarea de la 2 la 12 ani, cum se prevedea anterior datei de 1 februarie 2014. Sugerăm, de aceea, reanalizarea, în acest sens, a limitelor pedepselor prevăzute prin proiect.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru pedeapsa stabilită la **art.8 alin.(2)**, precum și pentru pedeapsa complementară stabilită la **art.9 alin.(2)**, pentru care textele aflate în prezent în vigoare prevăd limite mai reduse.

9. La art.8 alin.(1) lit.b), având în vedere natura juridică a ordonanțelor și a ordonanțelor de urgență, precizăm că singura autoritate care poate constata „încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor” prin ordonanțe sau prin ordonanțe de urgență este Curtea Constituțională. Din redactarea propusă rezultă că ar reprezenta infracțiune semnarea sau contrasemnarea unor ordonanțe sau ordonanțe de urgență care au fost declarate neconstituționale, întrucât aduc atingere drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, fără nicio altă condiție decât săvârșirea faptei cu intenție. O astfel de soluție legislativă ar trebui însă reanalizată, întrucât este lipsită de precizia necesară unei norme de incriminare, referirea generică la „încălcarea drepturilor și libertăților”, fără ca fapta să fie circumstanțiată în niciun fel nefiind suficientă în acest sens. Pe de altă parte, menționăm că există și situații în care, prin decizii succesive ale Curții Constituționale, unele norme sunt declarate constituționale, pentru ca, ulterior, prin reconsiderarea jurisprudenței Curții, acestea să fie declarate neconstituționale. Într-o astfel de situație, apreciem că intervenția răspunderii penale ar fi cel puțin discutabilă.

Pentru toate aceste motive, este necesară reanalizarea normei propuse pentru **art.8 alin.(1) lit.b).**

Observațiile sunt valabile, în mod corespunzător, și pentru norma propusă la **art.8 alin.(2) lit.e)**, inclusiv cele referitoare la imprecizia normei de incriminare. Menționăm că, pentru respectivele

situații, competența de a stabili contrarietatea dintre actele avute în vedere de text și prevederile legale aparține instanțelor de judecată.

10. La art.8 alin.(2) lit.d), pentru un spor de rigoare în reglementare, apreciem că textul ar trebui să fie completat, în final, cu expresia „atunci când li se solicită prezența”. Precizăm că o astfel de precizare este și în acord cu dispozițiile art.111 alin.(2) teza finală din Constituție.

11. La art.8 alin.(3), pentru corectitudinea reglementării, textul trebuie reformulat, astfel:

„(3) Tentativa la infracțiunea prevăzută la alin.(1) lit.a) se pedepsește”.

12. Semnalăm că reglementarea cuprinsă în **art.12 alin.(2) și (3)** nu se corelează cu dispozițiile art.109 alin.(2) din Constituție și nici cu cele ale art.289, 294 și 294¹ din Codul de procedură penală. Astfel, trebuie precizat că sesizarea Camerei Deputaților, a Senatului sau a Președintelui României nu se face pentru „aprobarea cererii de urmărire penală”, așa cum se prevede în proiect, ci pentru a cere urmărirea penală.

Pe de altă parte, din reglementarea propusă rezultă că, în cazul plângerii formulate de victima infracțiunii, sesizarea Camerei Deputaților, a Senatului sau a Președintelui României ar fi obligatorie. O astfel de soluție legislativă nu este corectă în raport cu dispozițiile art.294 și 294¹ din Codul de procedură penală, referitoare la condițiile privind examinarea sesizării și la efectuarea de verificări prealabile.

Întrucât și dreptul persoanei vătămate prin infracțiune de a sesiza organul de urmărire penală, și dreptul oricărui cetățean de a face un denunț, precum și modalitatea de sesizare din oficiu a organului de urmărire penală sunt deja reglementate în mod amănunțit în Codul de procedură penală, prevederea lor în proiect nu este necesară și trebuie eliminată.

Mai mult decât atât, precizăm că normele din cuprinsul **art.12 alin.(2) și (5)** contravin Constituției, întrucât exclud posibilitatea cetățenilor de a se adresa **direct** Președintelui României, Camerei Deputaților sau Senatului pentru ca acestea să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului. Precizăm că norma similară din art.16 alin.(3) din Legea nr.115/1999 a fost declarată neconstituțională prin Decizia Curții Constituționale nr.1133/2007.

13. În ceea ce privește dispozițiile procedurale cuprinse în **art.13 și 14**, apreciem că în această materie sunt aplicabile, *mutatis mutandis*, cele reținute în Decizia Curții Constituționale nr.319/2013, cu privire la normele de procedură referitoare la imunitatea parlamentară. Precizăm că, în această Decizie, Curtea a subliniat că *„examinarea acestor dispoziții relevă existența unor paralelisme legislative, în sensul că norme cu caracter procedural privind cazurile de reținere, arestare sau percheziție a deputaților și senatorilor sunt stabilite atât la nivelul legii organice (Legea nr.96/2006), cât și la nivelul regulamentelor parlamentare. Or, sub acest aspect, Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare, stabilește în art.14 alin.(1) că «Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ».*

În același sens, Curtea Constituțională a statuat că se impune ca regulile de procedură să fie stabilite prin regulamentele celor două Camere, iar nu prin lege (s.n.) (a se vedea Decizia nr.81 din 27 februarie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.136 din 14 martie 2013)”.

Întrucât normele procedurale referitoare la punerea sub urmărire penală a membrilor Guvernului sunt cuprinse și în Regulamentele celor două Camere, prevederea lor în proiectul de lege apare ca fiind neconstituțională, în raport cu cele reținute în Decizia Curții Constituționale nr.319/2013.

Precizăm că, în ceea ce privește raportul dintre lege și regulamentele celor două Camere ale Parlamentului, prin Decizia nr.413/2013, Curtea Constituțională a statuat că *„...legile și regulamentele parlamentare sunt acte normative distincte, cu obiect de reglementare diferit. Astfel, în vreme ce legea reglementează totalitatea relațiilor sociale, fiind adoptată de Parlament în virtutea supremației și plenitudinii sale legislative, regulamentul parlamentar își circumscrie sfera de incidență la organizarea și funcționarea celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, din punct de vedere funcțional, regulamentele parlamentare se limitează la cadrul relațiilor din interiorul autorității legiuitoare, fără să contravină sau să se substituie prevederilor legii. În mod corelativ, Constituția impune o limitare puterii legiuitoare, în sensul că aceasta nu poate*

intervenii printr-o lege în domeniul organizării și funcționării Parlamentului. (s.n)”.

14. În ceea ce privește instituirea, potrivit **art.14 alin.(4)**, a regulii potrivit căreia la expirarea termenului, „urmărirea penală se consideră aprobată în mod tacit”, precizăm că aceasta excede cadrul constituțional. Astfel, dispozițiile art.109 alin.(2) din Legea fundamentală, care prevăd că numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor, implică **manifestarea expresă de voință** a acestor subiecte de drept public, excluzând posibilitatea instituirii, prin lege, a echivalenței lipsei răspunsului expres cu aprobarea tacită.

Pentru acest motiv, norma nu poate fi acceptată. Observația este valabilă și pentru **art.15 alin.(6)**.

15. În ceea ce privește reglementarea cuprinsă în **art.15 alin.(1) - (5)**, semnalăm că aceasta este similară celei prevăzute în art.16 din Legea nr.115/1999, normă declarată neconstituțională prin Decizia Curții Constituționale nr.1133/2007, întrucât instituia *„condiții fără îndeplinirea cărora Președintele României nu își poate exercita dreptul necondiționat, prevăzut de art.109 alin.(2) din Constituție, de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor”*.

Pentru aceste motive, reglementarea nu poate fi adoptată în forma prevăzută la **art.15** din proiect.

16. Norma propusă pentru **art.16 alin.(2)** nu este necesară și trebuie eliminată, întrucât nu instituie reglementări derogatorii de la dreptul comun. Mai mult decât atât, textul utilizează expresii care nu sunt specifice procedurii penale, cum ar fi „urmărirea penală se execută” sau „instanțele competente pentru judecare”.

17. Semnalăm că, pentru asigurarea unei reglementări complete, proiectul trebuie să cuprindă și norma prevăzută în prezent de art.21 din Legea nr.115/1999, referitoare la procedura aplicabilă în cazul trimerii în judecată a membrului Guvernului, în vederea suspendării acestuia din funcție potrivit art.109 alin.(2) din Constituție.

18. La **art.18**, întrucât articolul este alcătuit dintr-un singur alineat, este necesară eliminarea, din debutul textului, a expresiei „(1)”.

19. Semnalăm că soluția legislativă propusă pentru **art.19 alin.(3)** impune modificarea expresă și a **art.8 alin.(2)** din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, care nu prevede demiterea de drept a membrului Guvernului condamnat definitiv, ci demiterea acestuia de către Președintele României, la propunerea Primului-ministru.

20. La **art.20 alin.(1)**, pentru rigoarea reglementării, expresia „în termen de 30 de zile” trebuie înlocuită cu sintagma „la 30 de zile”.

Pentru respectarea normelor de tehnică legislativă, **alin.(2)** trebuie reformulat, astfel:

„**(2)** La data intrării în vigoare a prezentei legi, se abrogă Legea nr.115/1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.200 din 23 martie 2007, cu modificările ulterioare”.


PRESEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU

București

Nr.

212/9.03.2015.

Lege privind responsabilitatea ministerială

Notă: v. D.C.C. nr. 1133/2007 - M. Of. nr. 851/12 dec. 2007 (art. 16);

- 1 republicare cu renumerotare M. Of. nr. 200/23 mar. 2007
Lege privind responsabilitatea ministerială

- 2 modificări prin D.C.C. nr. 665/2007 M. Of. nr. 547/10 aug. 2007
Decizia nr. 665 din 5 iulie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.23 alin.(2) și (3) din Legea nr.115/1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată
suspendă pentru o perioadă de 45 de zile dispozițiile art.23 alin.(2) și (3) (termenul se împlinește la 23 septembrie 2007), după care operează prevederile art.147 alin.(1) din Constituție.

- 3 admisă excepție de neconst. prin D.C.C. nr. 665/2007 M. Of. nr. 547/10 aug. 2007
Decizia nr. 665 din 5 iulie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.23 alin.(2) și (3) din Legea nr.115/1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată
art.23 alin.(2) și (3)

- 4 modificări prin O.U.G. nr. 95/2007 M. Of. nr. 678/4 oct. 2007
Ordonanță de urgență pentru modificarea Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială
respinsă prin L. nr. 78/2008 M. Of. nr. 286/14 apr. 2008
modifică art. 16

- 5 modificări prin D.C.C. nr. 1133/2007 M. Of. nr. 851/12 dec. 2007
Decizia nr. 1.133 din 27 noiembrie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 12 - art. 22 din cap. III "Procedura de urmărire și judecare" al Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, art. 23 și art. 24 din aceeași lege, precum și ale art. I și art. II din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 95/2007 pentru modificarea Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială
suspendă pentru o perioadă de 45 de zile dispozițiile art. 16 (termenul se împlinește la 26 ian. 2008) după care operează prevederile art. 147 alin. (1) din Constituție

- 6 admisă excepție de neconst. prin D.C.C. nr. 1133/2007 M. Of. nr. 851/12 dec. 2007
Decizia nr. 1.133 din 27 noiembrie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 12 - art. 22 din cap. III "Procedura de urmărire și judecare" al Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, art. 23 și art. 24 din aceeași lege, precum și ale art. I și art. II din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 95/2007 pentru modificarea Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială
art. 16

- 7 modificări prin L. nr. 78/2008 M. Of. nr. 286/14 apr. 2008
Lege privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 95/2007 pentru modificarea Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială
respinge O.U.G. nr. 95/2007

- 8 modificări prin L. nr. 187/2012 M. Of. nr. 757/12 nov. 2012
Lege pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal
Decizia ICCJ nr. 4/2014 - M.Of. nr. 434/13 iun. 2014
la data de 1 februarie 2014, modifică art. 8 alin. (1) partea introductivă, art. 8 alin. (2) partea introductivă, art. 9 alin. (2)