



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

L. 486 / 11 IX 2023

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul Penal, cu modificările și completările ulterioare*, inițiată de domnul deputat AUR Ringo Dămureanu împreună cu un grup de parlamentari AUR (**Bp. 388/2023**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea *Legii nr. 286/2009 privind Codul Penal, cu modificările și completările ulterioare*, cu un nou articol, art. 261¹, potrivit căruia se pedepsește cu închisoare de la 15 zile la 3 luni sau cu amendă refuzul nejustificat al persoanelor care lucrează în cadrul Guvernului sau în alte organe ale administrației publice, dar și persoanele cărora le-a încetat raportul de serviciu sau calitatea deținută, și care sunt citate în fața unei comisii de anchetă parlamentară, de a se prezenta ori de a răspunde solicitărilor comisiei de anchetă.

II. Observații

1. Precizăm că sancțiunea penală pe care inițiatorii doresc să o instituie în *Codul penal* pentru fapta de refuz nejustificat de prezentare în fața comisiilor parlamentare de anchetă ori de a nu răspunde solicitărilor acestora este de natură să creeze un paralelism legislativ contrar normelor de tehnică legislativă, fiind contrar dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5) din *Constituția României, republicată*, sub aspectul cerințelor de calitate a legii, respectiv claritate, precizie și previzibilitate.

Se impune precizarea 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. Este, prin urmare, de forța evidenței faptul că aceste comisii anchetează/verifică fapte sau împrejurări, și nu persoane. 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 a vreunei persoane*¹”.

În consecință, comisia de anchetă are un rol limitat atât din punctul de vedere al obiectului de cercetare, respectiv verificarea necesară clarificării anumitor cauze sau împrejurări în care s-au produs evenimente sau au avut loc acțiuni cu efecte negative, cât și din punct de vedere temporal, activând atât timp cât este necesar pentru clarificarea obiectivelor sale concrete².

În plus, precizăm că dispozițiile alin. (3)-(6) a art. 9 din *Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și senatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, prevăd deja proceduri și sancțiuni care pot fi stabilite pentru persoanele care refuză să dea curs solicitărilor unei comisii parlamentare de anchetă. Cu alte cuvinte, conduitele pe care inițiatorii le doresc a fi incriminate la nivel penal sunt deja acoperite de alte dispoziții din *Codul penal*, în măsura în care acestea capătă valențe de natură penală și întrunesc conținutul constitutiv al unor infracțiuni din *Codul penal*.

Cu titlu de exemplu, precizăm faptul că art. 9 alin. (4) din *Legea nr. 96/2006* prevede faptul că „*În cazul refuzului nemotivat de a răspunde*

¹ Decizia Curții Constituționale nr. 1231/2009 privind constituționalitatea prevederilor art. 40 alin. (3) teza finală coroborate cu art. 46 lit. b), art. 73, art. 75, art. 76 și art. 78 din Regulamentul Camerei Deputaților, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 759 din 6 noiembrie 2009.

² R. Popescu în I. Muraru, E. S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ediția 3, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 576.

solicitărilor comisiei de anchetă, aceasta poate propune sesizarea conducătorului autorității sau instituției unde desfășoară activitatea persoana citată, în vederea aplicării în mod corespunzător a prevederilor regulamentelor de organizare și funcționare a instituției respective, sau poate propune sesizarea organelor de urmărire penală pentru infracțiunea prevăzută de art. 267 din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare” .

Astfel, sesizarea organului de urmărire penală are în vedere constatările comisiei de anchetă referitoare la faptul că funcționarul public avea cunoștință de săvârșirea unei fapte prevăzute de legea penală în legătură cu serviciul în care își îndeplinește sarcinile, a omis sesizarea de îndată a organelor de urmărire penală. Așadar, nu fapta persoanei citate de a nu răspunde la solicitările comisiei constituie infracțiune, ci omisiunea sesizării organelor de urmărire penală, conform art. 267 din *Codul penal* ³.

Art. 267 din *Codul penal* incriminează fapta funcționarului public care, luând cunoștință de săvârșirea unei fapte prevăzute de legea penală în legătură cu serviciul în cadrul căruia își îndeplinește sarcinile, omite sesizarea de îndată a organelor de urmărire penală.

Prin urmare, persoana citată, în calitatea sa de funcționar public în cadrul Guvernului sau al celorlalte autorități ale administrației publice, are, pe toată perioada exercitării funcției publice, această obligație legală.

Ca atare, omisiunea, inacțiunea sau atitudinea sa pasivă de a sesiza organele de urmărire penală de îndată ce a luat cunoștință de săvârșirea unei fapte penale în legătură cu serviciul în cadrul căruia își îndeplinește sarcinile poate fi oricând obiectul unei sesizări penale, precum și al aplicării Regulamentului de organizare și funcționare a respectivei instituții/autorități publice.

În acest context, se impune a fi menționate dispozițiile art. 76 alin. (3) din *Regulamentul Camerei Deputaților*, care prevăd că „La cererea Comisiei de anchetă parlamentară orice persoană care cunoaște fapte sau împrejurări în legătură cu obiectul cercetării ori care deține un mijloc de probă este obligată să le aducă la cunoștință sau să le înfățișeze la termenele stabilite. Instituțiile și organizațiile sunt obligate, în condițiile legii, să răspundă la solicitările Comisiei de anchetă parlamentară în termenul stabilit de aceasta”.

Prin urmare, chiar și în lipsa prevederilor exprese ale art. 9 alin. (4) din *Legea nr. 96/2006*, această obligație legală a funcționarilor publici exista,

³ Decizia Curții Constituționale nr. 430/2017 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a dispozițiilor Hotărârii Parlamentului României nr. 38/2017 privind modificarea și completarea art. 9 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 655 din 09 august 2017.

sanctiunea constând în posibilitatea oricărei persoane de a denunța, în temeiul art. 290 din *Legea nr.135/2010 privind Codul de procedură penală, cu modificările și completările ulterioare*, și a sesiza astfel organele de urmărire penală pentru săvârșirea infracțiunii de omisiune a sesizării.

Totodată, sesizarea înaintată de comisia de anchetă fie conducătorului autorității/instituției publice, fie organelor de urmărire penală nu reprezintă decât actul declanșator al unei cercetări disciplinare sau, după caz, al unei anchete penale.

Aceste activități se desfășoară după propriile reguli și proceduri prevăzute de lege, iar persoanele sau organele menționate sunt cele care, în virtutea competențelor lor legale, vor stabili răspunderea administrativă, disciplinară, materială sau, după caz, penală a persoanei citate sau invitate în fața comisiei parlamentare⁴. Curtea Constituțională a reținut și faptul că întregul demers al comisiei de anchetă nu are o reală valoare juridică, ci are relevanță exclusiv în plan politic.

De asemenea, potrivit art. 9 alin. (6) din *Legea nr. 96/2006, „Refuzul persoanelor invitate la comisia de anchetă de a furniza informațiile solicitate sau de a pune la dispoziția acesteia celelalte documente sau mijloace de probă deținute, utile activității comisiei, poate fi considerat ca obstrucționare sau împiedicare a aflării adevărului și poate constitui temei pentru sesizarea organelor de urmărire penală”*.

Cu privire la refuzul persoanelor invitate la comisia de anchetă de a furniza informațiile solicitate sau de a pune la dispoziția acesteia celelalte documente sau mijloace de probă deținute, utile activității comisiei, *Curtea Constituțională* a statuat că această conduită „nu constituie infracțiune, organele de urmărire penală nefiind sesizate pentru acest refuz, ci, în urma coroborării datelor existente, comisia poate sesiza organele de urmărire penală cu privire la săvârșirea unei infracțiuni⁵”.

Practic, „sesizarea organelor de urmărire penală nu poate avea ca temei refuzul persoanelor invitate de a furniza informațiile solicitate sau de a pune la dispoziția comisiei documente sau mijloace de probă deținute, care sunt utile activității comisiei, ci poate fi exclusiv consecința constatării, în urma coroborării datelor la care are acces comisia, a unor indicii/suspiciuni/presupuneri rezonabile cu privire la săvârșirea unei infracțiuni de către persoana invitată să se prezinte în fața comisiei, neputându-se rezuma la faptul că nu s-a prezentat în fața comisiei și/sau nu a

⁴ Decizia Curții Constituționale nr. 411/2017 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind completarea dispozițiilor art. 9 din *Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor*, republicată, cu completările ulterioare, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I*, nr. 588 din 21 iulie 2017.

⁵ Decizia Curții Constituționale nr. 430/2017 referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a dispozițiilor Hotărârii Parlamentului României nr. 38/2017 privind modificarea și completarea art. 9 din *Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului*, publicată în *Monitorul Oficial al României, Partea I*, nr. 655 din 09 august 2017.

*prezentat documentele cerute. O interpretare contrară (...) încalcă principiul legalității incriminării, prevăzut de art. 23 alin. (12) din Constituție, și caracterul general obligatoriu al deciziilor instanței constituționale, consacrat de art. 147 alin. (4) din Constituție*⁶”.

În consecință, apreciem că, luând în considerare cadrul legal în vigoare – suficient de acoperitor din perspectiva conduitelor avute în vedere de inițiatori, reglementarea unei alte infracțiuni, de natură specială față de cele care pot fi reținute în prezent, nu poate fi justificată și poate da naștere la dificultăți de interpretare și încadrare juridică a conduitelor interzise.

2. Menționăm că sfera persoanelor incluse în propunerea inițiatorilor ridică probleme de constituționalitate deoarece se referă la citarea persoanelor cărora le-a încetat raportul de serviciu sau calitatea deținută. Or, aceste categorii de persoane nu mai exercită funcții oficiale, devenind, prin urmare simpli cetățeni, terți față de procedurile desfășurate în cadrul comisiilor parlamentare de anchetă, astfel încât citarea acestora în calitate de martor sau în orice altă calitate contravine dispozițiilor constituționale privind libertățile cetățenești și justiția.

Potrivit celor reținute de Curtea Constituțională, „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, preconizatul alin. (5) al art. 9 din Legea nr. 96/2006 precizează o condiție suplimentară, care tine de acordul de voință al persoanei invitate, și anume acceptarea acesteia de a fi audiată. Persoana invitată are posibilitatea de a răspunde și în scris comisiei de anchetă parlamentară, furnizând informațiile solicitate, sau poate transmite prin poștă documente sau celelalte mijloace de probă pe care le deține și care sunt utile comisiei de anchetă⁷”.

3. Semnalăm că limitele de pedeapsă propuse de inițiatori nu se încadrează în filosofia și arhitectura *Codului penal* și sunt necorelate cu celelalte deja existente în cuprinsul *Codului penal* și par a institui un regim

⁶ Decizia Curții Constituționale nr. 206/2018 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 351 din 23 aprilie 2018.

⁷ Decizia Curții Constituționale nr. 411/2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 588 din 21 iulie 2017.

sanctionator mai blând față de cel deja aplicabil în baza celorlalte infracțiuni care pot fi reținute.

Având în vedere importanța valorii sociale încălcate prin fapta antisocială, pericolozitatea faptei și a făptuitorului, circumstanțele în care fapta a fost săvârșită, precum și necesitatea ca utilizarea instrumentelor de coerciție ale dreptului penal să fie utilizate aplicând și *principiul ultima ratio*, apreciem că scopul avut în vedere de inițiatori este atins prin aplicarea dispozițiilor legale anterior menționate, nefiind deci necesară reglementarea unei noi infracțiuni.

Astfel, în *Codul penal* român instituirea pedepselor are la bază *principiul gradualității*, prin stabilirea unor praguri progresive de sancționare: 1 lună - 3 luni, 3 luni - 2 ani, 6 luni - 3 ani, 1 an - 5 ani, încheindu-se cu pedeapsa detențiunii pe viață alternativ cu pedeapsa închisorii de la 15 la 25 de ani și, într-un final, cu pedeapsa detențiunii pe viață, ca pedeapsă unică.

Din analiza prevederilor inițiativei legislative, se observă că limitele de pedeapsă propuse nu se încadrează în pragurile succesive de sancționare, propunând limite atipice de pedeapsă, respectiv 15 zile - 3 luni închisoare.

Aceste limite atipice nu respectă filosofia *Codului penal* și ansamblul reglementării penale în care fiecare instituție este prevăzută și concepută prin raportare la toate celelalte, în mod integrat (instituția răspunderii penale, instituția pedepsei, individualizarea pedepselor, cauze de reducere și majorare a pedepselor, cauze care înlătură răspunderea penală, cauze care înlătură sau modifică executarea pedepsei).

Cu alte cuvinte, limite de pedeapsă precum cele din inițiativa legislativă vor face inaplicabile, de exemplu, dispozițiile referitoare la circumstanțele atenuante al căror efect este reducerea limitelor de pedeapsă cu o treime. Or, având în vedere că limita minimă generală a pedepsei închisorii este de 15 zile închisoare (potrivit art. 60 C. pen.), aceasta nu poate fi redusă ca urmare a reținerii unor cauze de reducere a pedepsei.

Prin urmare, nu poate fi stabilită și aplicată o pedeapsă cu închisoare sub minimul de 15 zile.

Asfel, apreciem că textul art. 261¹ propus de inițiatori a fi introdus în cuprinsul *Codului penal* nu respectă exigențele constituționale de calitate a legii, fiind lipsit de previzibilitatea și claritatea specifice unei norme penale.

De asemenea, faptele antisociale considerate periculoase de inițiatori sunt deja *de lege lata* sancționate penal prin intermediul altor infracțiuni, iar instituirea unei noi incriminări creează premisele de apariție a

unui paralelism legislativ de natură să perturbe arhitectura și filosofia *Codului penal* în ceea ce privește regimul sancționator, sferei subiectului activ și a conduitelor interzise.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,
ROMÂNIA
Guvernul
Ion Marcel CIOLEACU
PRIM-MINISTRU

Domnului senator Nicolae-Ionel CIUCĂ
Președintele Senatului