



## **AVIZ**

**referitor la proiectul Legii privind responsabilitatea ministerială**

Analizând proiectul Legii privind responsabilitatea ministerială, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.33 din 11 martie 1998,

### **CONSILIUL LEGISLATIV**

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 și art.48(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează favorabil proiectul de lege, cu următoarele observații și propuneri:**

Proiectul are ca obiect de reglementare responsabilitatea ministerială și a fost inițiat în temeiul prevederilor art.108 alin.3 din Constituție.

Dispozițiile proiectului stabilesc sfera persoanelor ce pot fi supuse răspunderii ministeriale, referindu-se în concret numai la răspunderea penală pentru care se și reglementează procedurile declanșării urmăririi penale.

Prin natura problemelor tratate și a soluțiilor propuse proiectul se încadrează în categoria legilor ordinare.

#### **I. Observații de principiu**

1. Invocând textul constituțional cuprins în art.108 alin.3 din Constituție, proiectul abordează și reglementează exclusiv problematica răspunderii penale a membrilor Guvernului.

Chiar dacă textul de referință urmează alineatului 2 ce are ca obiect expres urmărirea penală a miniștrilor, apreciem că această așezare a textelor nu justifică limitarea răspunderii lor numai la cazul penal.

Este de reținut mai întâi faptul că, așa cum enunță definiția marginală a articolului 108 - "Răspunderea membrilor Guvernului" -

acesta stabilește principiile generale ale răspunderii acestora, sintagma generică "răspunderea" vizând orice formă de răspundere.

De altfel, textul debutează în alin.1 cu **răspunderea politică**, se referă apoi în alin.2 la **răspunderea penală** iar în alin.3 prevede că printr-o lege se vor reglementa **cazurile de răspundere și pedepsele aplicabile**.

Concluzia necesității extinderii răspunderii și la alte forme poate fi justificată și de considerente de practică socială și juridică. În lipsa unor reglementări exprese s-ar putea susține că miniștri răspund numai politic și penal.

Pe de altă parte, așa cum în alin.1 al art.108 s-a reglementat **răspunderea politică solidară**, cu atât mai mult trebuia ca într-o lege a răspunderii ministeriale să se prevadă când operează în mod individual răspunderea civilă ori materială și când sunt atrase astfel de răspunderi colective și în ce condiții.

Semnalăm și o posibilă implicație a acestor limitări în domeniul contravențional.

Textul referindu-se numai la răspunderea pentru infracțiuni, creează posibilitatea ca miniștrii să poată fi subiecți ai **răspunderii contravenționale** la fel cu oricare altă persoană. Or, reamintim că în procedura contravențională există ipoteze în care contravenientul poate fi **reținut și judecat** cu procedura de urgență prevăzută pentru fapte flagrante. Desigur, logica ar impune soluția că dacă un ministru n-ar putea fi reținut în cazul unei infracțiuni (decât cu respectarea procedurii din proiect) cu atât mai mult n-ar putea fi reținut în cazul unei contravenții. Tot atât de adevărat este însă faptul că normele de procedură sunt de strictă interpretare și aplicare astfel că, ipotetic un ministru ar putea fi reținut și judecat pentru o contravenție. Având însă în vedere și prevederile art.69 din Constituție care, referindu-se la deputați și senatori, stabilesc posibilitatea trimiterii acestora "**în judecată contravențională**" numai cu încuviințarea Camerei, credem că trebuie examinată posibilitatea ca persoanele supuse răspunderii ministeriale să beneficieze, în cazul săvârșirii unei contravenții, de aplicarea aceleiași proceduri speciale ca și în cazul trimiterii "**în judecată penală**".

Așadar, restrângerea sferei răspunderii ministeriale numai la cazul săvârșirii unor infracțiuni, în afara faptului că este de natură să decoreze conținutul proiectului în raport cu titlul acestuia, conferă reglementării un caracter incomplet. Sub acest aspect, credem că

proiectul ar trebui să cuprindă dispoziții speciale, cel puțin cu valoare de principii sau de trimitere la dreptul comun, și cu privire la celelalte forme ale răspunderii juridice - administrativă, civilă, materială - răspunderea ministerială având un caracter mai complex, neputând fi limitată la răspunderea penală a membrilor Guvernului.

2. Din prevederile art.1 la proiect rezultă că răspunderea ministerială se referă la primul ministru, miniștri și ceilalți membri ai Guvernului.

Întrucât proiectul legii are însă ca obiect **răspunderea ministerială**, nu exclusiv a membrilor Guvernului, considerăm necesar să se examineze dacă sub incidența acestei răspunderi n-ar trebui să se afle și alte persoane care, chiar dacă nu sunt membri ai Guvernului, dețin funcții de **demnitari** în puterea executivă, cum sunt cele de secretari de stat, subsecretari de stat, ale căror responsabilități pot influența decizia ministrului și drept urmare și răspunderea acestora.

3. Modul în care este circumscrisă răspunderea penală prin art.2 nu răspunde cerințelor constituționale întrucât potrivit prevederilor art.108 alin.3 în legea responsabilității ministeriale trebuie să se prevadă expres "cazurile de răspundere și pedepsele aplicabile" iar prin prezentul proiect se face practic trimitere la toate infracțiunile prevăzute de legea penală.

Din modul de redactare a acestui text ni se pare evident că s-au avut în vedere fapte specifice funcției și responsabilității de ministru așa cum au fost ele delimitate și individualizate și în legislația unor țări în care există astfel de reglementări (în Franța și Anglia sunt sancționate penal, spre exemplu, activitățile de dezinformare a Parlamentului).

Reamintim de asemenea că și în țara noastră vechea Lege asupra responsabilităților ministeriale din 2 mai 1879 (abrogată prin Decretul 417/1949) stabilea, în afara răspunderii pentru orice infracțiune comună, o răspundere penală specifică pentru semnarea unor decrete care violau un text expres din Constituție, sau al unei legi existente, pentru luarea unor măsuri care violau un asemenea text, pentru fapte violente de împiedicare a exercitării drepturilor electorale ș.a.

Răspunderea pentru orice infracțiune de drept comun ar trebui în opinia noastră să constituie o altă ipoteză de răspundere (în care însă trebuie prevăzute pedepse mai severe).

Pe de altă parte, modul în care este împărțită prin art.2, răspunderea ministerială pentru infracțiuni săvârșite **în exercițiul funcției** și pentru săvârșirea **oricăror altor infracțiuni** este destul de confuz, operând cu două criterii diferite care nu sunt suficient particularizate. Sintagma "în exercițiul funcției" introduce o delimitare în timp, iar expresia "săvârșirea oricăror altor infracțiuni" poate fi înțeleasă ca referindu-se fie la fapte săvârșite în afara timpului exercitării funcției, dar care ar putea fi **în legătură** cu exercițiul funcției, fie la fapte care nu au nici o legătură cu exercițiul funcției.

4. Prin alineatul 2 al art.2 se instituie o răspundere penală identică cu aceea a oricăror persoane, nu numai sub raportul faptelor comise, dar și al pedepselor aplicabile.

Întrucât proiectul ar trebui să stabilească **un regim special** al "responsabilității ministeriale", credem că acest regim ar trebui să se refere atât la aspectele procedurale (cuprinse în Capitolul II), cât și la regimul sancționator, mai ales în cazul infracțiunilor săvârșite "în exercițiul funcției" sau "în legătură cu exercițiul funcției", impunându-se pedepse mai severe decât în cazul aceluiași fapte săvârșite de orice persoană care nu are nici o legătură cu funcția de membru al Guvernului. Acesta pare a fi și sensul alin.3 al art.108 din Constituție care se referă la cazurile de răspundere și la **pedepsele aplicabile** membrilor Guvernului, care urmează a fi reglementate prin legea privind responsabilitatea ministerială.

5. Articolul 3 prevede că persoanele supuse răspunderii ministeriale nu pot fi reținute, arestate, percheziționate sau trimise în judecată penală fără încuviințarea **Camerei** din care fac parte sau a Președintelui României în cazul că nu au calitatea de parlamentari. Textul pare a institui o protecție specială și în cazul altor infracțiuni decât cele săvârșite **în exercițiul funcției**, ceea ce poate atrage obiecțiunea că el excede prevederilor art.108 alin.2 din Constituție care se referă explicit doar la "fapte săvârșite în exercițiul funcției". Credem că art.3 ar trebui să facă o precizare în sensul prevederilor constituționale, corelându-se astfel și cu dispozițiile prevăzute în art.5 și art.15 din proiect.

6. În legătură cu aceste probleme privind fondul reglementării apreciem că proiectul anterior cu același obiect (avizat de Consiliul Legislativ cu avizul nr.441 din 5 iulie 1997) avea un conținut mai

complex și cuprindea soluții juridice mai adecvate, chiar dacă acestea erau perfectibile.

Astfel, pe lângă răspunderea penală proiectul reglementa și răspunderea membrilor Guvernului pentru pagubele cauzate de aceștia prin acte administrative ilegale ori prin nesoluționarea, în termenul legal, a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege.

Instituirea unei astfel de răspunderi se impune cu atât mai mult cu cât art.48 alin.1 din Constituție prevede răspunderea pentru pagubele provocate de o autoritate publică în astfel de cazuri.

## **II. Observații de redactare**

1. La art.1, textul apare ca fiind absolut și imperativ, pentru ipoteze ce pot fi aleatorii motiv pentru care sugerăm următoarea formulare posibilă: "dispozițiile prezentei legi sunt aplicabile primului-ministru...".

2. La art.4 alin.3, în loc de "va dispune" propunem să se scrie "va cere" deoarece măsura la care se referă textul este una de urmărire penală, activitate în care Președintele României sau Parlamentul nu exercită vreo atribuție și nu pot dispune revocarea unei astfel de măsuri.

3. La art.5, ar trebui adăugată și sesizarea din oficiu a Procurorului General.

4. La art.6 alin.1 sugerăm să se scrie "este" în loc de "apare ca", iar fraza a doua să fie introdusă după o virgulă, cu literă mică în formularea "împreună cu un raport în care ...", renunțându-se la redactarea: "În dosar se atașează ..."; în alin.2, ca de altfel în întregul proiect, propunem să se utilizeze verbul la timpul indicativ prezent în loc de timpul viitor ("înaintează" în loc de "va înainta"), iar în loc de "propunerea de cerere a urmăririi penale" să se scrie "propunerea de începere a urmăririi penale".

Totodată, la alin.2 semnalăm că s-a omis reglementarea modului de constituire a Comisiei speciale de către Președintele României și dacă aceasta se constituie pentru fiecare caz în parte sau este permanentă.

5. La art.8 alin.1, în loc de cuvântul "celor" sugerăm să se scrie cuvântul "datelor" fiind impropriu ca din propria audiere să rezulte "probe" care să poată fi folosite împotriva celui audiat;

6. La art.9 alin.3, în loc de "imposibilitatea obiectivă" propunem să se scrie "imposibilitate" și să fie eliminată expresia "cu prilejul dezbaterilor" deoarece, în situația prevăzută, acestea nu mai au loc și

se amână la termenul nou fixat; în alin.4 ar fi preferabil să se scrie "Cel în cauză", în loc de "Acesta", iar în alin.5, în loc de "În același termen" să se scrie "În termenul prevăzut în alin.1 ...".

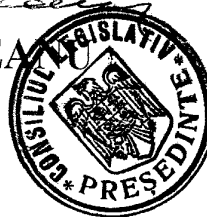
7. La art.12, în finalul textului, în loc de "pentru suspendarea" sugerăm să se scrie "în vederea luării măsurii suspendării...".

8. La art.15 alin.2, propunem inițiatorului ca întregul text să fie redactat la singular, astfel: "Numai Președintele României are dreptul să ceară urmărirea penală a unui fost membru al Guvernului pentru infracțiuni săvârșite în timpul exercițiului funcției, chiar dacă a avut și calitatea de senator sau deputat."

**PREȘEDINTE**

*Valer Dornea*

**Valer DORNEA**



București

Nr. *L.11. 16.0398*