



## AVIZ

### **referitor la propunerea legislativă privind înființarea, organizarea și funcționarea comisiilor parlamentare de anchetă**

Analizând propunerea legislativă privind înființarea, organizarea și funcționarea comisiilor parlamentare de anchetă, (b75/05.03.2018), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/1131/13.03.2018 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D222/14.03.2018,

## **CONSILIUL LEGISLATIV**

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și al 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 de reglementare stabilirea atribuțiilor și a regulilor de organizare și funcționare a comisiilor parlamentare de anchetă. Totodată, se propune incriminarea mai multor fapte și se prevăd pedepsele aplicabile.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.73 alin.(3) lit.c) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art.65 alin.(2) lit.j) din Legea fundamentală, competența revine Camerelor Parlamentului.

2. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

3. Referitor la **art.2 alin.(1)**, menționăm că temeiul înființării comisiilor parlamentare de anchetă îl constituie **art.64 alin.(4) din Constituție** iar modalitatea de constituire și de funcționare a acestora se stabilește de fiecare Cameră a Parlamentului, în virtutea **autonomiei reglementare** conferite acestora de Constituție. În acest sens, prin **Decizia nr.411/2017**, Curtea Constituțională a reținut

că „izvorul de drept al reglementării unei comisii de anchetă parlamentară constă în **însăși Legea fundamentală**”.

Pe de altă parte, dispoziția cuprinsă în acest alineat este deja cuprinsă în **art.9 alin.(2) din Legea nr.96/2006** privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare, articol care se referă inclusiv la constituirea comisiilor parlamentare de anchetă. Prin urmare, prin soluția legislativă propusă la art.2 alin.(1) se creează un **paralelism legislativ**, interzis de normele de tehnică legislativă.

**4.** Menționăm că, prin **Decizia nr.413/2013**, Curtea Constituțională a reținut 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 interveni printr-o lege în domeniul organizării și funcționării Parlamentului.*

(...) Întrucât însăși Legea fundamentală le stabilește domeniul de reglementare, **orice ingerință a legii în sfera rezervată regulamentelor parlamentare este neconstituțională**, în egală măsură în care regulamentele Parlamentului, care, depășindu-și aria de incidență, ar pătrunde în domeniul rezervat legii, ar contraveni Constituției”.

Totodată, Curtea a statuat, prin **Decizia nr.1231/2009** că „*ancheta parlamentară este o expresie a funcției de control pe care o are Parlamentul în cadrul democrației constituționale. 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 observă că acestea sunt legitimate din punct de vedere constituțional prin textul art.64 alin.(4) din Legea fundamentală, care prevede că "Fiecare Cameră își constituie comisii permanente și poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. Camerele își pot constitui comisii comune". Din acest text constituțional rezultă, fără dubiu, că aceste **comisii de anchetă** se constituie și funcționează în cadrul fiecărei*

*Camere, care, potrivit autonomiei lor regulamentare, urmează ca prin regulament să stabilească modul lor concret de organizare și funcționare.”*

Față de cele reținute de Curtea Constituțională, dispozițiile din cuprinsul proiectului referitoare la constituirea și funcționarea comisiilor parlamentare de anchetă urmează fi reconsiderate, întrucât se subscriu domeniului rezervat regulamentelor parlamentare.

5. Referitor la **art.3 alin.(1) – (3), (5) și (7)**, constatăm că soluțiile preconizate se impun în considerarea celor reținute de Curtea Constituțională în paragrafele 157 și 158 din **Decizia nr.611/2017**, potrivit cărora **„legea ar trebui să prevadă garanțiile necesare și suficiente cu privire la accesul, păstrarea și utilizarea unor informații cu caracter nepublic la care comisiile parlamentare vor avea acces (...). Prin urmare, revine Parlamentului României, în exercitarea funcției sale de legiferare, sarcina de a adopta reglementările legale prin care să consacre în mod expres instrumentele necesare îndeplinirii funcției sale de control, respectiv norme clare, previzibile prin care să asigure comisiilor parlamentare prerogativele inerente scopului pentru care sunt create, respectiv garanțiile/obligățiile de care acestea sunt ținute în activitatea pe care o desfășoară”**.

Pe de altă parte, menționăm că **art.9 din Legea nr.96/2006**, a fost completat prin Legea nr.195/2017 cu noi alineate care, așa cum a reținut Curtea Constituțională prin Decizia nr.411/2017, **„instituire mijloacele sau instrumentele prin care comisia de anchetă parlamentară își poate realiza scopul pentru care a fost instituită, și anume citarea oricărei persoane care lucrează în cadrul Guvernului sau în cadrul celorlalte organe ale administrației publice și care poate avea cunoștință despre o faptă sau o împrejurare de natură să servească la aflarea adevărului în cauza care formează obiectul activității comisiei, respectiv invitarea oricărei alte persoane care poate avea cunoștință despre o faptă sau o împrejurare de natură să servească la aflarea adevărului în cauza care formează obiectul activității comisiei și care acceptă să fie audiată”**. Întrucât prin soluțiile legislative preconizate se dorește instituirea unui nou instrument, pe lângă cele menționate mai sus, **„care să consacre dreptul comisiilor parlamentare de a solicita terților, persoane private sau autorități/instituții publice, actele, datele și informațiile necesare realizării obiectivelor în vederea cărora au fost constituite, precum și obligația corelativă a terților de a răspunde la asemenea**

**solicitări**” (Decizia nr.611/2017), în acord cu normele de tehnică legislativă care prevăd obligația cuprinderii în același act normativ a reglementărilor din aceeași materie, și întrucât *„legea care privește raporturi ca cele vizate de normele examinate (...) nu putea fi alta decât cea privind Statutul deputaților și senatorilor”* (Decizia nr.411/2017), apreciem că **soluțiile legislative preconizate pentru art.3 alin.(1) – (3), (5) și (7), ar trebui promovate printr-o intervenție legislativă asupra Legii nr.96/2006.**

Observația este valabilă și pentru **celelalte prevederi** cuprinse în prezenta propunere legislativă, **cu excepția** celor care, potrivit deciziilor Curții Constituționale, sunt de domeniul regulamentar.

La art.3 **alin.(1)**, referitor la sintagma *„comisia de anchetă poate solicita și obține”*, sugerăm să se analizeze dacă aceasta este în acord cu cele reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr.411/2017, potrivit căroră *„dispozițiile art.9 din Legea nr.96/2006 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 sunt 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, sau alte persoane, care, spre exemplu, pot să nu aibă nicio tangență cu instituțiile statului, caz în care participarea acestora este la latitudinea lor”*.

6. Semnalăm că reglementarea cuprinsă în **art.4** configurează o natură juridică a activității comisiilor parlamentare de anchetă similară activității jurisdicționale a instanțelor de judecată, soluție legislativă care pare a fi în contradicție cu cele reținute de Curtea Constituțională în Decizia nr.1231/2009 și reluate în Decizia nr.430/2017. Astfel, Curtea a stabilit că *„simplele audieri de persoane, modalitățile de citare/invitare a persoanelor, respectiv propunerile din raportul comisiei de anchetă adresate Biroului permanent 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”*.

Având în vedere caracterul nejurisdicțional al activității comisiilor de anchetă, precum și faptul că declarațiile persoanelor audiate nu constituie probe într-o procedură judiciară, este de analizat în ce măsură ar fi posibilă aplicarea, fie și „în mod corespunzător” a dispozițiilor Codului de procedură penală privind audierea martorilor, inclusiv cele referitoare la depunerea jurământului. În acest context, semnalăm că reglementarea propusă la art.4 alin.(4) nu are în vedere nici posibilitatea schimbării referirii la divinitate din formula jurământului, în funcție de credința religioasă a persoanei audiate, și nici posibilitatea ca respectiva persoană să facă o declarație solemnă.

7. În ceea ce privește normele din cuprinsul **art.5 alin.(1) - (3)**, precizăm că acestea nu pot fi adoptate în forma propusă, întrucât, prin prevederea aplicării „corespunzătoare” a dispozițiilor art.271, 267 și 273 din Codul penal, nu sunt îndeplinite condițiile esențiale privind claritatea și previzibilitatea normelor de incriminare.

Pe de altă parte, asimilarea faptelor prevăzute de normele din proiect cu infracțiuni contra înfăptuirii justiției nici nu este posibilă, având în vedere natura juridică a activității comisiilor parlamentare de anchetă. Așa cum am precizat, prin Decizia nr.1231/2009, dar și prin Decizia nr.430/2017, Curtea Constituțională a reținut că activitatea comisiilor parlamentare de anchetă nu are caracter jurisdicțional. Prin urmare, în cazul acestui tip de activitate nu pot fi aplicate „în mod corespunzător” norme de incriminare a unor infracțiuni al căror obiect juridic îl constituie relațiile sociale referitoare la înfăptuirea justiției.

Mai mult decât atât, **art.5 alin.(2)** stabilește drept infracțiune omisiunea sesizării comisiei de anchetă de către persoane care dețin informații utile obiectului cercetării, normă care nu întrunește cerința previzibilității, întrucât stabilirea „utilității” informațiilor deținute de o persoană nu se poate face potrivit unor criterii obiective.

În ceea ce privește **art.5 alin.(4)**, precizăm că „incompatibilitatea” nu este o sancțiune, așa cum rezultă din textul propus, ci o situație în care o persoană ocupă în același timp două funcții, fără ca legea să permită aceasta. Pe de altă parte, semnalăm că din trimiterea la „funcțiile publice prevăzute în Legea nr.144/2007” rezultă că persoanele citate care nu se prezintă la audiere în fața comisiilor parlamentare de anchetă nu mai pot ocupa funcții publice în cadrul Agenției Naționale de Integritate. În cazul în care s-au avut, de fapt, în vedere funcțiile publice prevăzute inițial în respectivul act normativ, trimiterea ar fi trebuit făcută la dispozițiile Legii nr.176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice,

pentru modificarea și completarea Legii nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, cu modificările ulterioare.

**8.** La **art.6 alin.(3)**, textul nu este suficient de clar prin raportare la rolul anchetei parlamentare, în acord cu jurisprudența Curții Constituționale. Astfel, potrivit Deciziei nr.1231/2009, „*ancheta parlamentară este o expresie a funcției de control pe care o are Parlamentul în cadrul democrației constituționale*”. Prin urmare, obiectivul anchetei parlamentare este subsumat realizării de către Parlament a **propriilor funcții**, transmiterea raportului comisiei de anchetă către anumite autorități/instituții fiind o posibilitate pe care acesta o are, în situația în care ar considera că remedierea aspectelor negative constatate ar ține de exercitarea competențelor legale ale respectivelor autorități sau instituții publice, și nu o obligație. Este necesară reanalizarea textului.

**9.** Referitor la **art.7**, norma propusă nu poate fi promovată întrucât legea nu are forță juridică superioară regulamentelor parlamentare, astfel încât să se poată dispune obligația modificării acestora de către cele două camere ale Parlamentului.

În acest sens „Curtea Constituțională a statuat, prin **Decizia nr.413/2013** că „*Parlamentul, în dubla sa calitate — de autoritate legiuitoare, respectiv de corp autonom, investit cu o putere de organizare și funcționare proprie —, adoptă acte normative de sine stătătoare — legi, respectiv regulamente —, între care nu există niciun raport de ierarhizare, întrucât obiectul de reglementare vizează domenii diferite*”.

Față de cele semnalate mai sus, pentru a răspunde exigențelor constituționale statuate de Curtea Constituțională prin deciziile sale în materie, propunerea legislativă trebuie reformulată ca o intervenție asupra Legii nr.96/2016, iar doar dispozițiile care țin strict de exercitarea autonomiei regulamentare să fie integrate în cadrul Regulamentelor parlamentare.

  
**PREȘEDINTE**  
dr. Dragoș ILIEȘCU

București

Nr. 310/10.04.2018.

Evenimente SUFERITE de act până la data: 23.03.2018

**L. nr. 144/2007 (republicare)**

**M. Of. nr. 535/3 aug. 2009**

în vigoare

*Lege privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate*

Funcție pasivă:

admisă excepție de  
neconst. prin

D.C.C. nr. 415/2010

Decizia nr. 415 din 14 aprilie 2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor cap. I "Dispoziții generale" (art. 1-9), ale art. 11 lit. e), f) și g), ale art. 12 alin. (2), ale art. 13, ale art. 14 lit. c), d), e) și f), ale art. 17, ale art. 38 alin. (2) lit. f), g) și h), ale art. 42 alin. (2), (3) și (4), ale cap. VI "Verificarea averilor, a conflictelor de interese și a incompatibilităților" (art. 45-50) și ale art. 57 din Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate M. Of. nr. 294/5 mai 2010  
*cap. I cu art. 1-9, art. 11 lit. e), f) și g), art. 12 alin. (2), art. 14 lit. c), d), e) și f), art. 42 alin. (2), (3) și (4), cap. VI cu art. 45-50*

modificări prin

D.C.C. nr. 415/2010

Decizia nr. 415 din 14 aprilie 2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor cap. I "Dispoziții generale" (art. 1-9), ale art. 11 lit. e), f) și g), ale art. 12 alin. (2), ale art. 13, ale art. 14 lit. c), d), e) și f), ale art. 17, ale art. 38 alin. (2) lit. f), g) și h), ale art. 42 alin. (2), (3) și (4), ale cap. VI "Verificarea averilor, a conflictelor de interese și a incompatibilităților" (art. 45-50) și ale art. 57 din Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate M. Of. nr. 294/5 mai 2010  
*suspendă pentru o perioadă de 45 de zile prevederile cap. I cu art. 1-9, art. 11 lit. e), f) și g), art. 12 alin. (2), art. 14 lit. c), d), e) și f), art. 42 alin. (2), (3) și (4), cap. VI cu art. 45-50 (termenul se împlinește la data de 19 iunie 2010, după care operează dispozițiile art. 147 alin. (1) din Constituție)*

modificări prin

L. nr. 176/2010

Lege privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative M. Of. nr. 621/2 sep. 2010  
*modifică art. 15 alin. (2) și (3), art. 16 alin. (2) și (4), art. 26 alin. (2), art. 28 alin. (1) lit. h), art. 28 alin. (3), art. 29, art. 31 alin. (1) și (5), art. 37 alin. (1) și (3), art. 38 alin. (2) lit. c) și f); introduce art. 35\_1, art. 38\_1; abrogă art. 1-12, art. 13 alin. (3), art. 14, art. 17, art. 41 - 57*

modificări prin

O.U.G. nr. 5/2013

Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate M. Of. nr. 72/4 feb. 2013  
*introduce art. 29\_1; abrogă art. 29 alin. (3)*

modificări prin

L. nr. 132/2013

Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 5/2013 pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate M. Of. nr. 248/30 apr. 2013  
*aprobă O.U.G. nr. 5/2013*

admisă excepție de  
neconst. prin

D.C.C. nr. 418/2014

Decizia nr. 418 din 3 iulie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 25 alin. (2) teza a doua și art. 26 alin. (3) din Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, a art. 75 lit. b) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali și a art. 46 alin. (1) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 M. Of. nr. 563/30 iul. 2014  
*art. 25 alin. (2) teza a doua, sunt constituționale în măsura în care sintagma „aceeași funcție” se referă la toate funcțiile eligibile prevăzute de art. 1*

modificări prin

L. nr. 153/2017

Lege-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice M. Of. nr. 492/28 iun. 2017  
*abrogă art. 29\_1*

310

Evenimente *SUFERITE* de act până la data: 15.03.2018

**L. nr. 96/2006 (republicare)**

M. Of. nr. 49/22 ian. 2016

în vigoare

*Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor*

Funcție pasivă:

completat prin	<u>L. nr. 30/2017</u>	Lege pentru completarea Legii nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor	<u>M. Of. nr. 212/28 mar. 2017</u>
		<i>introduce alin. (12_1) la art. 38</i>	
completat prin	<u>L. nr. 195/2017</u>	Lege pentru completarea art. 9 din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor	<u>M. Of. nr. 598/25 iul. 2017</u>
		<i>introduce alin. (3) - (6) la art. 9</i>	
modificări prin	<u>O.U.G. nr. 59/2017</u>	Ordonanță de urgență privind modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu	<u>M. Of. nr. 648/7 aug. 2017</u>
		<i>modifică art. 49 alin.(6)</i>	
modificări prin	<u>L. nr. 203/2017</u>	Lege pentru modificarea art. 38, 41 și 49 din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor	<u>M. Of. nr. 853/30 oct. 2017</u>
		<i>modifică art. 38 alin. (9) și (12), art. 41 alin. (2) și art. 49 alin. (3), (6) și (8)</i>	
modificări prin	<u>L. nr. 33/2018</u>	Lege pentru modificarea art. 41 din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor	<u>M. Of. nr. 55/18 ian. 2018</u>
		<i>modifică art. 41 alin.(1), art. 41 alin. (3) partea introductivă</i>	



Evenimente *SUFFERITE* de act până la data: 15.03.2018

**H.P. nr. 4/1992 (republicare)**

M. Of. nr. 110/5 feb. 2018

în vigoare

*Hotărâre privind Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului*

Evenimente *SUFERITE* de act până la data: 15.03.2018

**H.C.D. nr. 8/1994 (republicare)**

M. Of. nr. 481/28 iun. 2016

în vigoare

*Regulamentul Camerei Deputaților*

Funcție pasivă:

completat prin	<u>H.C.D. nr. 27/2017</u>	Hotărâre privind completarea art. 113 din Regulamentul Camerei Deputaților <i>introduce alin. (1_1) la art. 113</i>	<u>M. Of. nr. 238/6 apr. 2017</u>
modificări prin	<u>H.C.D. nr. 28/2017</u>	Hotărâre privind modificarea alin. (2) al art. 214 din Regulamentul Camerei Deputaților <i>modifică art. 214 alin. (2)</i>	<u>M. Of. nr. 238/6 apr. 2017</u>
modificări prin	<u>H.C.D. nr. 37/2017</u>	Hotărâre privind modificarea și completarea Regulamentului Camerei Deputaților <i>modifică art. 76 alin. (1); introduce alin. (1_1)-(1_3) la art. 76; abrogă art. 74 și art. 76 alin. (2)</i>	<u>M. Of. nr. 348/11 mai 2017</u>
modificări prin	<u>H.C.D. nr. 98/2017</u>	Hotărâre privind modificarea și completarea Regulamentului Camerei Deputaților <i>modifică art. 120 alin. (2); introduce alin. (8_1) la art. 46</i>	<u>M. Of. nr. 989/13 dec. 2017</u>

Evenimente *S U F E R I T E* de act până la data: 15.03.2018

**H.S. nr. 28/2005(republicare)**

M. Of. nr. 72/25 ian. 2018

în vigoare

*Hotărâre privind Regulamentul Senatului (republicare)*