

DECIZIA Nr.430
din 21 iunie 2017

**referitoare la sesizarea de neconstituționalitate a dispozițiilor Hotărârii
Parlamentului nr.38/2017 privind modificarea și completarea art.9 din
Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului**

Valer Dorneanu	- președinte
Marian Enache	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Simona-Maya Teodoroiu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Benke Károly	- magistrat-asistent șef

1. Pe rol se află soluționarea sesizării de neconstituționalitate a dispozițiilor Hotărârii Parlamentului nr.38/2017 privind modificarea și completarea art.9 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, sesizare formulată de un număr de 91 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Partidului Național Liberal și Uniunii Salvați România.

2. Sesizarea de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.6647 din 29 mai 2017 și constituie obiectul Dosarului nr.1868C/2017.

3. **În motivarea sesizării de neconstituționalitate**, se arată că, prin abrogarea art.9 alin.(2) din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, interdicția investigării parlamentare a activității instituțiilor și persoanelor din cadrul puterii judecătorești a fost eliminată, creându-se, astfel,

condițiile audierii magistraților de către comisiile comune de anchetă constituite în cadrul Parlamentului. Or, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, orice dispoziție regulamentară care ar implica posibilitatea citării unui judecător în fața unei comisii parlamentare de anchetă încalcă evident dispozițiile constituționale care stabilesc, chiar dacă implicit, separația puterilor în stat, și, desigur, independența judecătorilor și supunerea lor numai legii [Decizia nr.45 din 17 mai 1994]. Se mai citează Decizia Curții Constituționale nr.46 din 17 mai 1994, potrivit căreia referirea la orice persoană, indiferent că are sau nu are o calitate oficială, este neconstituțională, întrucât excedează limitele controlului parlamentar ce se poate exercita, în principal, asupra Guvernului și serviciilor publice, dar nu asupra Președintelui României, cu excepția cazurilor expres reglementate prin Constituție, și nici asupra judecătorilor.

4. Singurele modalități legale de discutare în Parlament a activității Ministerului Public sunt prevăzute la art.79 și 88 din Legea nr.304/2004, conform căroră Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție elaborează anual un raport privind activitatea desfășurată, pe care îl prezintă Consiliului Superior al Magistraturii și ministrului justiției, nu mai târziu de luna februarie a anului următor, acesta din urmă având obligația de a prezenta Parlamentului concluziile asupra respectivului raport.

5. Invocându-se art.102 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, conform căruia dispozițiile acestuia se completează cu prevederile aplicabile din regulamentele proprii ale celor două Camere, abrogarea art.9 alin.(2) trebuie coroborată cu recenta abrogare a art.74 din Regulamentul Camerei Deputaților, prin care se interzicea comisiilor parlamentare să investigheze fapte sau activități cercetate de instituții judiciare sau aflate pe rolul instanțelor de judecată. Articolul respectiv reprezenta o veritabilă consacrare a principiului separației puterilor în stat, obiectivul său fiind acela de a nu permite

puterii legiuitoare să se substituie în atribuțiile specifice puterii judecătorești. Practic, se recunoștea autoritatea deplină a Ministerului Public și a instanțelor de a investiga potențialele infracțiuni și de a se pronunța asupra raporturilor juridice litigioase, considerându-se că, dacă o anumită faptă sau situație ajungea să facă obiectul unei cercetări în justiție, analizarea acesteia în paralel de către comisiile parlamentare nu se mai justifica și putea obstrucționa ancheta organelor competente, reprezentând un impediment în calea aflării adevărului și un mijloc de presiune asupra instituțiilor judiciare. Mai mult decât atât, același text normativ prevedea, la alin.(2), că deschiderea unei proceduri judiciare în legătură cu faptele sau activitățile care constituiau obiectul anchetei parlamentare conducea la încetarea de drept a acesteia din urmă, ceea ce poate fi interpretat inclusiv ca o consecință logică a faptului că sesizarea autorităților competente reprezintă însăși rațiunea promovării unui asemenea demers, orice alte urmări fiind excluse. Astfel, în condițiile în care justiția decide să acționeze anterior constituirii comisiei parlamentare de anchetă sau înainte ca aceasta să finalizeze cercetările, nu mai subzistă nicio justificare legală pentru constituirea comisiei sau, după caz, continuarea investigației deja începute. Prin abrogarea art.74 din Regulamentul Camerei Deputaților, s-a deschis calea desfășurării simultane a anchetelor parlamentare și judiciare având același obiect, precum și a constituirii unor dosare de anchetă separate (parlamentare și penale), nefiind exclusă ipoteza ca deputații să adopte concluzii diametral opuse în raport cu cele reținute de Ministerul Public sau instanțele de judecată.

6. Această împrejurare, coroborată cu instituirea unei obligații *erga omnes* de cooperare cu comisia parlamentară, care va permite audierea, în paralel, a tuturor persoanelor implicate (inculpați, suspecți, martori, etc.), atât de către Parlament, cât și de către procurori sau judecători, constituie o vădită subminare a autorității puterii judecătorești și a însăși noțiunii de justiție imparțială și independentă.

7. Se mai arată că, din modul de redactare a modificărilor regulamentare propuse, obiectul activității comisiei de anchetă este „aflarea adevărului”, ceea ce indică intenția inițiatorilor de a atribui parlamentarilor competențe jurisdicționale specifice instanțelor judecătorești, cărora le este negată, astfel, autoritatea exclusivă în ceea ce privește cercetarea și stabilirea situațiilor de fapt. Se mai precizează că textul nou introdus al art.9 alin.(3⁴) din Regulament, reglementând faptul că 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, este neconstituțional, întrucât sesizarea acestor organe nu se poate realiza pentru infracțiuni inexistente în Codul penal, acesta reglementând doar infracțiunile de obstrucționare a justiției și tănuire.

8. Se mai indică faptul că, în cazul refuzului nemotivat de a răspunde solicitărilor comisiei, aceasta poate propune sesizarea organelor de urmărire penală pentru infracțiunea prevăzută la art.267 din Legea nr.286/2009 privind Codul penal, însă, omisiunea sesizării, astfel cum este reglementată în Codul penal, se referă o omisiunea sesizării organelor de urmărire penală, și la comisiile parlamentare de anchetă.

9. Prin urmare, se consideră că alineatele prin care comisiile parlamentare de anchetă sunt abilitate să sesizeze organele de urmărire penală în cazul refuzului de cooperare al persoanelor convocate sunt neconstituționale în măsura în care s-ar interpreta ca reprezentând consacările legislative ale includerii acestor fapte în sfera licitului penal. Se mai arată că o asemenea posibilitate este exclusă, invocându-se, în acest sens Decizia nr.474 din 28 iunie 2016, prin care s-a reținut că „Regulamentul Camerei Deputaților/ Senatului nu poate cuprinde reguli de fond ce țin de domeniul legilor, ci doar reguli de procedură pentru realizarea acestora. Așadar, din moment

ce Regulamentul Camerei Deputaților/ Senatului este o hotărâre care reglementează organizarea internă și proprie a Camerei, prevederile sale nu pot stabili drepturi și obligații decât pentru deputați, precum și pentru autoritățile, demnitarii și funcționarii publici, în funcție de raporturile constituționale pe care le au cu Camera/ Senatul. Ca atare, prin Regulamentul Camerei Deputaților/ Senatului nu se pot stabili drepturi și obligații în sarcina unor subiecte de drept din afara Camerei Deputaților/ Senatului”.

10. Având în vedere cele expuse, se apreciază că hotărârea contestată încalcă art.1 alin.(4), art.124 alin.(3) și art.134 alin.(2) din Constituție.

11. Se mai indică faptul că obligația de a prezenta informațiile și documentele cerute de comisia de anchetă, potrivit art.111 alin.(1) din Constituție nu incumbă persoanelor care nu fac parte din Guvern și celelalte organe ale administrației publice. Cu toate acestea, alin.(3³) și (3⁴) introduse la art.9 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului instituie o obligație *erga omnes* de cooperare cu comisiile parlamentare de anchetă, constând în furnizarea tuturor informațiilor solicitate și predarea oricăror documente sau mijloace de probă care ar putea fi utile în cadrul investigației. Or, aceste obligații impuse cu caracter *erga omnes* contravin Deciziei Curții Constituționale nr.45 din 17 mai 1994, în accepțiunea căreia regulamentele parlamentare nu pot stabili drepturi și obligații decât pentru deputați, precum și pentru autoritățile, demnitarii și funcționarii publici, în funcție de raporturile constituționale pe care le au cu Parlamentul.

12. Având în vedere cele expuse, se apreciază că hotărârea contestată încalcă art.111 alin.(1) din Constituție.

13. În conformitate cu dispozițiile art.27 alin.(2) și (3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a

fost comunicată președintelui Camerei Deputaților pentru a comunica punctul de vedere al Biroului permanent al Camerei Deputaților.

14. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis Curții Constituționale, cu Adresa nr.2/5820 din 14 iunie 2017, punctul de vedere al Biroului permanent al Camerei Deputaților, prin care se apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată.

15. În ceea ce privește pretinsa încălcare a dispozițiilor art.1 alin.(4) din Constituție, se arată că reglementarea unor dispoziții cu caracter general referitoare la activitatea comisiilor de anchetă nu transformă automat activitatea comisiei de anchetă, care are caracter exclusiv politic, într-o activitate jurisdicțională, prin care să judece și să se pronunțe asupra eventualelor litigii. Expresie a dispozițiilor constituționale ale art.64 alin.(1), autonomia regulamentară de care beneficiază cele două Camere ale Parlamentului conferă acestora dreptul de a dispune cu privire la propria organizare și instituire a procedurilor de desfășurare a activităților parlamentare, operând în cadrul limitelor stabilite de Legea fundamentală, în scopul îndeplinirii atribuțiilor constituționale ale Parlamentului, autoritate reprezentativă prin care poporul român își exercită suveranitatea națională.

16. Competența Camerelor Parlamentului de a organiza comisii de anchetă este prevăzută de legiuitorul constituant la art.64 alin.(4) din Constituție. Cu privire la reglementarea activității comisiilor de anchetă, se arată că instanța constituțională a statuat ca aceasta poate fi dezvoltată prin legi „în accepțiunea de acte juridice ale Parlamentului”, potrivit considerentelor Deciziei nr.1231 din 29 septembrie 2009, prevăzând că se pot stabili drepturi și obligații și în sarcina altor subiecte de drept din afara Camerei Deputaților, nu numai în sarcina Guvernului și a celorlalte organe ale administrației publice.

17. Sub aspectul conținutului normativ, noile prevederi instituie modalități de exercitare a controlului Parlamentului asupra activității Guvernului și a celorlalte

organe ale administrației publice, ca expresie a dispoziției art.111 alin.(1) teza întâi din Constituție. Din punct de vedere juridic, acțiunea comisiei de anchetă de sesizare a conducătorului instituției sau autorității administrației publice centrale în care își desfășoară activitatea persoana citată care a refuzat nemotivat să dea curs solicitării comisiei de anchetă nu poate fi echivalată activității organelor de jurisdicție ori a conducătorului autorității administrației publice centrale în care își desfășoară activitatea persoana citată, după caz. Doar acestea din urmă pot stabili, conform situației de drept și de fapt, răspunderea administrativă, materială, disciplinară sau penală a persoanei cu privire la care se face sesizarea.

18. Cu privire la categoriile de persoane care nu lucrează în cadrul Guvernului sau al celorlalte organe ale administrației publice, comisia de anchetă poate sesiza organele de urmărire penală și doar acestea din urmă pot stabili, conform situației de drept și de fapt, răspunderea juridică a persoanei cu privire la care se face sesizarea.

19. Se mai invocă Decizia nr.1231 din 29 septembrie 2009, prin care s-a subliniat absența caracterului jurisdicțional al activității desfășurate de comisiile de ancheta parlamentară.

20. **Președintele Senatului** nu a comunicat punctul de vedere al Biroului permanent al Senatului.

CURTEA,

examinând sesizarea de neconstituționalitate, punctul de vedere al Biroului permanent al Camerei Deputaților, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile regulamentare criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

21. Curtea a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit. c) din Constituție și ale art.1, art.10, art.27-28 din Legea nr.47/1992, să se pronunțe asupra sesizării de neconstituționalitate.

22. Obiectul controlului de constituționalitate îl constituie dispozițiile Hotărârii Parlamentului 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.355 din 12 mai 2017, care au următorul cuprins:

„1. Articolul 9 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, aprobat prin Hotărârea Parlamentului României nr.4/1992, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.37 din 19 ianuarie 2016, se modifică și se completează după cum urmează:

1. Alineatul (2) se abrogă.

2. După alineatul (3) se introduc patru noi alineate, alineatele (3¹)-(3⁴), cu următorul cuprins:

«(3¹) În vederea audierii, comisia de anchetă parlamentară poate cita orice persoană 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.

(3²) În cazul refuzului nemotivat de a răspunde solicitărilor comisiei, 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 la art.267 din Legea nr.286/2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare.

(3³) Comisia parlamentară poate invita orice altă persoană 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. Persoana invitată poate 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 anchetă.

(3⁴) 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»”.

23. Curtea reține că, anterior acestei modificări, art.9 avea următorul cuprins:

„(1) În condițiile în care se consideră necesară clarificarea cauzelor și împrejurărilor în care s-au produs evenimente sau au avut loc acțiuni cu efecte negative, precum și pentru stabilirea concluziilor, răspunderilor și măsurilor care se impun, la nivelul Parlamentului se pot constitui comisii de anchetă parlamentară.

(2) Comisiile de anchetă parlamentară nu pot avea ca obiect activitatea unor instituții sau persoane care fac parte din puterea judecătorească.

(3) Comisiile de anchetă parlamentară se pot constitui la inițiativa a cel puțin o pătrime din numărul deputaților și al senatorilor.

(4) Prevederile art.8 alin.(3) și (6) se aplică în mod corespunzător și comisiilor de anchetă parlamentară”.

24. Dispozițiile constituționale invocate în susținerea criticilor de neconstituționalitate sunt cele ale art.1 alin.(4) privind principiul separației și echilibrului puterilor în stat, art.111 alin.(1) privind informarea Parlamentului,

art.124 alin.(3) privind înfăptuirea justiției și art.134 alin.(2) privind atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii.

25. Examinând sesizarea de neconstituționalitate, Curtea constată că aceasta îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art.146 lit.c) din Constituție, atât sub aspectul titularilor dreptului de sesizare, întrucât a fost formulată de un număr de 91 de deputați, cât și al obiectului său, fiind vorba de o hotărâre de modificare și completare a Regulamentului activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului.

26. Cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la art.1 alin.(4), coroborat cu art.124 alin.(3) și art.134 alin.(2), precum și la art.111 alin.(1) din Constituție, Curtea constată că autorii sesizării formulează trei critici punctuale raportate la textele constituționale antereferite, pe care le consideră ca fiind încălcate, întrucât ancheta parlamentară continuă chiar în cazul deschiderii unei proceduri judiciare, influențând-o pe aceasta din urmă, fiind obligați să compară în fața acesteia și persoane a căror activitate se desfășoară în instituții/ autorități ce nu se află sub control parlamentar; se pun la dispoziția comisiei de anchetă parlamentare instrumente cu caracter jurisdicțional; și sunt reglementate infracțiuni prin regulamentul activităților comune.

27. Curtea constată că una dintre formele de control parlamentar este cea realizată prin intermediul comisiilor permanente sau de anchetă. În acest sens, art.64 alin.(4) teza întâi din Constituție prevede că „*Fiecare Cameră își constituie comisii permanente și poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale*”. Fiind reglementate la nivel constituțional, nici legea și nici regulamentul parlamentar nu pot ignora această realitate constituțională. Prin urmare, aceste acte normative trebuie să le reglementeze în mod expres și să instituie proceduri, instrumente și mijloace suficiente, care să dea substanță prevederii constituționale. În analiza sesizării de neconstituționalitate, Curtea trebuie să țină cont de nivelul reglementării

în privința comisiilor permanente sau de anchetă, respectiv cel constituțional, astfel încât modelarea acesteia se poate realiza numai din confruntarea cu alte principii, exigențe și valori de aceeași natură, și anume constituțională. Prin urmare, nicio reglementare infraconstituțională nu poate știrbi caracterul efectiv al textului constituțional referitor la controlul parlamentar realizat prin anchete parlamentare.

28. Prin urmare, determinarea conținutului și a limitelor conceptului de anchetă parlamentară se poate realiza numai prin coroborarea prevederilor Constituției; în acest context, revine în sarcina Curții Constituționale, în calitate de garant al supremației Constituției și de unică autoritate de jurisdicție constituțională, să stabilească atât conținutul și valențele, cât și raporturile în care se află textul constituțional referitor la ancheta parlamentară cu celelalte texte constituționale.

29. Jurisprudența anterioară a Curții Constituționale a stabilit că instituirea unei comisii de anchetă reprezintă o aplicare a dispozițiilor art.69 alin.(1) din Constituție, respectiv a principiului potrivit căruia parlamentarii sunt în serviciul poporului. Aceștia, beneficiind de legitimarea textului constituțional menționat, trebuie să dea dovadă de aplecare spre discutarea, dezbateră și rezolvarea problemelor comunității și nicidecum să le ignore. De asemenea, Curtea a reținut că nicio autoritate sau instituție publică nu poate limita sau nega acest principiu, senatorii și deputații exercitându-și mandatul în conformitate cu interesul superior al comunității și cu respectarea competențelor strict determinate prin Constituție [Decizia nr.924 din 1 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.787 din 22 noiembrie 2012]. Prin urmare, în mod conceptual, ancheta parlamentară, fiind o consecință directă a principiului democratic al reprezentativității, are drept obiectiv cercetarea, documentarea și controlul problemelor de interes public, care, prin natura lor, sunt în mod intrinsec legate de binele comun și de apărarea interesului național.

30. Prin urmare, Curtea, determinând rațiunea normativă a anchetei parlamentare, a recunoscut plenitudinea funcției de control a Parlamentului, stabilind, în jurisprudența sa *expressis verbis* că, pentru ca un control parlamentar să fie autentic, el trebuie să fie deplin, adică Parlamentul țării trebuie să dispună de posibilitatea de a lua orice măsuri pentru a da consistență acestei plenitudini [Decizia nr.48 din 17 mai 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.125 din 21 mai 1994], plenitudine care, însă, trebuie exercitată cu respectarea competențelor strict determinate de Constituție.

31. Astfel, de principiu, controlul parlamentar vizează autoritățile și instituțiile care se află în raporturi constituționale specifice cu Parlamentul, potrivit titlului III, cap. IV din Constituție, intitulat *Raporturile Parlamentului cu Guvernul*. În acest sens, Curtea remarcă faptul că art.109 alin.(2) din Constituție, astfel cum a fost interpretat în jurisprudența sa, prevede atribuția exclusivă a celor trei autorități publice, printre care și Camera Deputaților și Senatul, de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului, cerere care poate fi formulată atât la sesizarea unui subiect de drept (în cazul Deciziei nr.270 din 10 martie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.290 din 15 aprilie 2008, de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție) sau din oficiu [Decizia nr.474 din 28 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.590 din 3 august 2016, par.46]. Or, când se formulează o asemenea cerere din oficiu, este evident că Parlamentul o face ca urmare a funcției sale de control pe care o are asupra activității Guvernului.

32. Având, însă, în vedere că Parlamentul exercită suveranitatea națională [art.2 alin.(1) din Constituție], fiind ales de către cetățeni, drept pentru care este **organul reprezentativ suprem al poporului român** [art.61 alin.(1) din Constituție], Curtea reține că scopul anchetei parlamentare nu este acela de a verifica numai aspecte care intră în competența autorităților publice aflate sub

control parlamentar, ci, din contră, de a lămuri, de a clarifica împrejurările și cauzele în care s-au produs evenimentele supuse cercetării. Prin urmare, aceste comisii anchetează/verifică fapte sau împrejurări, și nu persoane. Ele au ca finalitate constatarea existenței sau inexistenței faptelor pentru care a fost creată comisia prin mijloace de cercetare și documentare parlamentară. Prin urmare, activitatea unei comisii de anchetă nu are nicio tangență cu o anchetă judiciară, având un obiect și o finalitate diferite.

33. Curtea constată că textul Constituției menționează *expressis verbis* controlul parlamentar în trei situații: controlul activității serviciilor publice de radio și televiziune [art.31 alin.(5)], controlul activității serviciilor de informații [art.65 alin.(2) lit.h)] și controlul asupra activității Guvernului și celorlalte organe ale administrației publice [art.111 alin.(1)], fără, însă, a se limita la acestea. Plenitudinea de competență a comisiilor de anchetă poate fi, însă, limitată numai prin luarea în considerare a raportului existent între reglementările constituționale referitoare la funcția de control a Parlamentului și alte texte constituționale. În acest sens, Curtea constată că, prin efectul art.1 alin.(4) coroborat cu art.124-134 din Constituție, judecătorii, procurorii sau membrii Consiliului Superior al Magistraturii nu sunt supuși controlului parlamentar; în același sens, Curtea reține că nici membrii Curții de Conturi sau ai Curții Constituționale nu sunt supuși unui asemenea control [art.140 sau art.142-147 din Constituție].

34. Totuși, independența funcțională pe care Constituția o reglementează atunci când se referă la judecători, membrii Curții de Conturi sau ai Curții Constituționale, nu înseamnă că aceste instituții s-ar plasa în afara sistemului de putere instituit chiar prin Constituție, ci faptul că membrii acestora sunt independenți în exercitarea activității sau mandatului lor. Procurorii, singurii față de care Constituția stabilește controlul ierarhic, activitatea lor desfășurându-se sub autoritatea ministrului justiției [art.132 alin.(1) din Constituție], nu fac parte din

puterea judecătorească, ci din autoritatea judecătorească, însă, având în vedere strânsa lor legătură cu înlăptuirea actului de justiție, legiuitorul constituant a ales ca Ministerul Public să nu facă parte din autoritatea executivă, drept pentru care activitatea procurorilor, obiectivizată în instrumentarea fazei de urmărire penală sau a rolului pe care îl joacă în faza judiciară a procesului penal/ civil, după caz, nu se află sub control parlamentar, desfășurarea activității acestora fiind realizată sub autoritatea ministrului justiției [art.132 alin.(1) din Constituție].

35. Curtea reține că jurisprudența sa recentă dezvoltă și accentuează în mod deosebit o nouă dimensiune a dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție, în sensul atașării conținutului său normativ a **principiului colaborării loiale între instituțiile și autoritățile statului** [a se vedea, cu titlu exemplificativ, în special, Decizia nr.80 din 16 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.246 din 7 aprilie 2014, par.270 și 286, Decizia nr.260 din 8 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.318 din 11 mai 2015, par.30, Decizia nr.681 din 23 noiembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1000 din 13 decembrie 2016, par.21, Decizia nr.765 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.134 din 21 februarie 2017, par.48, sau Decizia nr.767 din 14 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.131 din 21 februarie 2017, par.58]. De asemenea, întrucât normele regulamentare reprezintă instrumentele juridice care permit desfășurarea activităților parlamentare în scopul îndeplinirii atribuțiilor constituționale ale forului legislativ, ele trebuie interpretate și aplicate cu bună-credință și în **spiritul loialității față de Legea fundamentală** (a se vedea Decizia Curții Constituționale nr.209 din 7 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.188 din 22 martie 2012, Decizia nr.261 din 8 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 17 aprilie 2015, par.38, sau Decizia nr.293 din 11 mai 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.425 din 6 iunie 2016,

par.39), aşadar, tot ca o dezvoltare jurisprudenţială a dispoziţiilor art.1 alin.(5) din Constituţie. În aceste condiţii, Curtea constată că instituţia controlului parlamentar nu trebuie izolată de principiul constituţional al colaborării loiale între instituţiile şi autorităţile statului şi de cel al loialităţii faţă de Constituţie, ci coroborată şi corelată cu acestea. Prin urmare, este evident că reprezentanţii instituţiilor trebuie să colaboreze în realizarea anchetelor parlamentare, în această formulă concretizându-se şi principiul echilibrului între puterile statului. De asemenea, Curtea mai reţine că, la rândul său, dacă o hotărâre parlamentară privind constituirea unei comisii de anchetă depăşeşte limitele constituţionale antereferte, ea poate fi supusă, în mod individual şi punctual, controlului de constituţionalitate în temeiul art.146 lit.1) din Constituţie coroborat cu art.27 alin.(1) din Legea nr.47/1992.

36. Astfel, **prin invitarea reprezentanţilor autorităţii judecătoreşti, a Curţii de Conturi sau a Curţii Constituţionale** la lucrările comisiilor de anchetă se pot determina problemele sistemice cu care aceste instituţii se confruntă [funcţionare, gestiune, supraîncărcarea activităţii, insuficienţa personalului, celeritatea soluţionării cauzelor, eficienţa activităţii, criminalitate în creştere, tipologii frecvente de infracţiuni comise, probleme în privinţa restituirii imobilelor] ori soluţiile care pot fi preconizate, inclusiv prin exercitarea competenţei de legiferare a Parlamentului. Prin urmare, principiul colaborării loiale între instituţiile şi autorităţile statului presupune exercitarea cu bună-credinţă atât a competenţelor inerente funcţiei de anchetă a Parlamentului, cât şi a calităţii de reprezentant al unei instituţii publice. Subiectelor de drept care nu sunt în raporturi constituţionale cu Parlamentul, mai precis sub controlul acestora, nu li se poate impune obligaţia de a se prezenta în faţa comisiilor de anchetă în temeiul vreunui raport de subordonare sau control politic, ci numai în virtutea principiului colaborării loiale între instituţiile şi autorităţile statului.

37. De aceea, Curtea constată că reglementările constituționale referitoare la autoritatea judecătorească, Curtea de Conturi sau Curtea Constituțională nu se opun ca, spre exemplu, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, procurorul-general al României, președintele Consiliului Superior al Magistraturii, președintele Curții de Conturi, președintele Curții Constituționale să ia parte la lucrările comisiei de anchetă. Însă, aceleași reglementări se opun participării persoanelor care compun aceste autorități în fața comisiilor de anchetă în legătură cu activitatea lor jurisdicțională, judiciară, de urmărire penală sau de audit, după caz.

38. Prin prisma celor de mai sus, este evident că activitatea unei comisii de anchetă nu are nicio tangență cu o anchetă judiciară. Găsirea soluțiilor optime pentru buna funcționare a instituțiilor statului, descoperirea/ analiza/ evaluarea/ determinarea cauzelor unor evenimente importante în viața statului, prezentarea acestora publicului, transparența informațiilor obținute, dezbaterea acestora, remediarea deficiențelor funcționale/ sistemice constatate sunt tot atâtea elemente care caracterizează și, în același timp diferențiază ancheta parlamentară de ancheta penală. Așadar, nu există niciun motiv pentru care ancheta parlamentară trebuie să înceteze atunci când este demarată o anchetă judiciară. În caz contrar, de multe ori unele subiecte de interes general ar rămâne într-o sferă lipsită de vizibilitate pentru societate, pe motiv că în curs s-ar afla o anchetă judiciară, ceea ce este inacceptabil într-o societate democratică în care informațiile care privesc comunitatea, fiind de interes general, trebuie aduse la cunoștința publică, informarea corectă a cetățenilor fiind un deziderat al statului de drept. Mai mult, Curtea reține că o procedură judiciară penală are în prima sa fază un caracter nepublic, iar, ulterior, în faza de cameră preliminară și judecată se realizează publicitatea procedurii judiciare penale, fără, însă, ca aceasta să îi asigure o vizibilitate publică atât de intensă precum o procedură parlamentară. Ele sunt proceduri cu natură juridică diferită, se pot exercita în paralel și nu se exclud una pe alta. Curtea mai reține și faptul că există

teme de larg interes public, care niciodată nu ar putea face obiectul unei anchete parlamentare pe motiv că există proceduri judiciare în curs [defrișarea pădurilor, retrocedarea unor bunuri imobile, Revoluția din 1989, poluarea apelor, colectarea deșeurilor, traficul de ființe vii, furtul din conductele de petrol, cauzele evaziunii fiscale etc.], ceea ce este inadmisibil.

39. De asemenea, Curtea observă că, în urma adoptării noului Cod de procedură penală, deschiderea unei proceduri judiciare se realizează potrivit art.305 alin.(1) din Codul de procedură penală, conform căruia „când actul de sesizare îndeplinește condițiile prevăzute de lege, organul de urmărire penală dispune începerea urmăririi penale cu privire la fapta săvârșită ori a cărei săvârșire se pregătește, chiar dacă autorul este indicat sau cunoscut”. De asemenea, art.305 alin.(3) din același cod prevede că „atunci când există probe din care să rezulte bănuiala rezonabilă că o anumită persoană a săvârșit fapta pentru care s-a început urmărirea penală și nu există vreunul dintre cazurile prevăzute la art.16 alin.(1), organul de urmărire penală dispune ca urmărirea penală să se efectueze în continuare față de aceasta, care dobândește calitatea de suspect”. Cu alte cuvinte, orice anchetă judiciară penală presupune *ab initio* declanșarea unei urmăririi penale *in rem*. În accepțiunea autorilor sesizării de neconstituționalitate, ori de câte ori se declanșa o anchetă parlamentară, aceasta ar fi încetat imediat ce ar fi fost depus un act de sesizare al organului de urmărire penală și s-ar fi început urmărirea penală *in rem*. Astfel, se ajungea la golirea de conținut a demersului parlamentar atunci când era sesizat organul de urmărire penală [prin plângere sau denunț, prin actele încheiate de alte organe de constatare prevăzute de lege] sau dacă acesta se sesiza din oficiu. Or, o asemenea abordare și înțelegere simplistă a anchetei parlamentare nu pot fi acceptate. Controlul parlamentar exercitat prin intermediul comisiilor, fie ele permanente sau speciale ad-hoc de anchetă, nu poate fi considerat ca fiind doar o funcție decorativă pe care Parlamentul ar exercita-o. De altfel, Curtea reține că

încetarea anchetei parlamentare într-o atare situație nici măcar nu era expres normativizată în textul art.9 din Regulament în varianta redacțională anterioară celei supuse analizei controlului de constituționalitate, ea fiind dedusă din norma de trimitere cuprinsă la art.102 din Regulament coroborată cu art.74 din Regulamentul Camerei Deputaților.

40. Prin urmare, Curtea constată că natura juridică diferită a celor două categorii de anchete nu le face incompatibile, ci ele pot coexista în ideea unei cooperări și colaborări loiale între instituțiile statului, chiar dacă același segment al realității este cercetat și documentat. De aceea, nu este nici necesară și nici de dorit încetarea anchetei parlamentare în condițiile demarării unei anchete judiciare, astfel încât, din această perspectivă, nu se poate reține încălcarea art.1 alin.(4) din Constituție.

41. Cu privire la caracterul jurisdicțional al anchetei parlamentare, Curtea a explicat, prin Decizia nr.1231 din 29 septembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.759 din 6 noiembrie 2009, 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. Astfel cum s-a arătat, 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 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.

42. Aceste comisii nu au competența de a da un verdict prin care se constată vinovăția unei persoane, ci doar constată o stare de fapt și fac

propuneri/recomandări în raportul pe care îl întocmește comisia de anchetă cu privire la situația de fapt anchetată, indicându-se, astfel, concluziile la care a ajuns pe baza actelor și documentelor pe care le-a consultat și a audierilor efectuate. Chiar dacă o comisie de anchetă își depășește atribuțiile, „verdictele” sale nu pot avea o finalitate juridică, votul final asupra constatărilor comisiei de anchetă dându-se în plenul respectivei Camere, fiind, deci, un vot politic. Compunerea comisiilor de anchetă, de asemenea, nu poate fi motiv de calificare ca jurisdicțională a activității lor. Faptul că din acestea fac parte și cei 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 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.

43. În acest context, Curtea constată că textul criticat 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 autorității/ instituții publice ce nu se află sub control parlamentar, 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 nici o tangență cu instituțiile statului, caz în care participarea acestora este la latitudinea lor.

44. Noile reglementări pun la dispoziția comisiei de anchetă anumite mijloace procedurale care să contribuie la caracterul efectiv și eficient al anchetei

parlamentare. Este firesc ca persoana citată să se prezinte și să răspundă solicitărilor comisiei; constatarea și stabilirea abaterilor disciplinare este, însă, de resortul exclusiv al titularului acțiunii disciplinare în cazul în care persoana citată nu își îndeplinește aceste din urmă obligații, comisia de anchetă neputând avea o asemenea competență. Prin urmare, 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 răspunde la solicitările comisiei constituie infracțiune, ci omisiunea sesizării organelor de urmărire penală conform art.267 din Codul penal.

45. De asemenea, 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 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 infracțiuni. Nu în ultimul rând, Curtea observă că și în lipsa acestui text regulamentar, comisia putea să sesizeze organele de urmărire penală, astfel încât acesta are mai degrabă un caracter declarativ decât novator.

46. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.c) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.1-3, art.11 alin.(1) lit.A.c), al art.27 alin.(1) și al art.28 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, sesizarea de neconstituționalitate formulată și constată că dispozițiile Hotărârii Parlamentului nr.38/2017 privind modificarea și completarea art.9 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului sunt constituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică președintelui Camerei Deputaților, președintelui Senatului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 21 iunie 2017.