



Strasbourg, 11 martie 2013

Studiu Nr. 682 / 2012

CDL-AD(2013)001corr
Or. Engl.

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRATIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

RAPORT

ASUPRA

RELAȚIEI DINTRE RESPONSABILITATEA
MINISTERIALĂ POLITICĂ ȘI PENALĂ

Adoptat de Comisia de la Veneția
la cea de-a 94-a Ședință plenară
(Veneția, 8-9 martie 2013)

În baza comentariilor elaborate de

DI James HAMILTON (Membru supleant, Irlanda)
Dna Maria Fernanda PALMA (Membru, Portugalia)
DI Fredrik SEJERSTED (Membru supleant, Norvegia)
DI Kaarlo TUORI (Membru, Finlanda)

I. Introducere

1. Ca parte a procesului său de întocmire a unui raport asupra "Măsurii responsabilității politice și penale separată", Comitetul pentru probleme juridice și drepturile omului al Adunării Parlamentare (APCE) a solicitat Comisiei de la Veneția opinia sa asupra acestei chestiuni dintr-o perspectivă de drept constituțional comparat, prin scrisoarea sa datată 28 iunie 2012.

2. Conform solicitării, scopul raportului este "elaborarea de criterii obiective pentru distingerea cazurilor în care oficialii aleși trebuie trași doar la răspundere politică pentru acțiunile lor de acele cazuri în care responsabilitatea penală ar fi adecvată".

3. Prezentul raport a fost întocmit în baza comentariilor elaborate de DI Hamilton, Dna Palma, DI Sejersted și DI Tuori.

4. Deși solicitarea este restrânsă la sarcina de a elabora criteriile pentru distingerea între răspunderea politică și cea penală pentru oficialii aleși, această sarcină privește chestiunea mai cuprinzătoare a *relației dintre răspunderea politică și legală*, care este una complexă, atât în teoria generală a dreptului constituțional, cât și în legislația națională. Aceasta este perspectiva din care Comisia de la Veneția va aborda solicitarea.

5. Există trei categorii principale de oficiali aleși care în principiu pot fi trași la răspundere politică (precum și legală): (i) șefii de stat, (ii) miniștrii guvernamentali (inclusiv prim-miniștrii și toți membrii guvernului), și (iii) membrii Parlamentului (MP). Regulile și procedurile asupra răspunderii atât legale, cât și politice sunt diferite în majoritatea sistemelor constituționale pentru fiecare dintre aceste trei categorii. Atât șefii de stat, cât și MP adesea beneficiază (deși pentru motive diferite) de un grad mai mare de imunitate față de răspunderea legală decât beneficiază în mod normal miniștrii de guvern. Majoritatea cazurilor în care s-au iscat controverse asupra relației dintre răspunderea legală și politică au vizat miniștrii, iar Comisia de la Veneția înțelege că această chestiune reprezintă miezul tare al solicitării PACE. Prezentul raport se va limita astfel la chestiunea răspunderii *ministeriale* legale și politice.

6. Relația dintre răspunderea ministerială politică și legală reprezintă o chestiune fundamentală în dreptul constituțional care este adesea complex și sensibil. Există o mare diversitate a modurilor în care această chestiune este reglementată în dreptul constituțional național al statelor membre ale Consiliului Europei. Nu există un singur model optim și până la ora actuală nu există nici standarde europene comune sub formă de legi clare, cu excepția aceluia care pot fi derivate din Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO). Pentru a obține o înțelegere comparată cuprinzătoare este mai departe necesară compararea nu doar a regulilor și procedurilor legale asupra răspunderii ministeriale din statele membre ale Consiliului Europei, ci și a modurilor în care acestea sunt interpretate și puse în practică. Aceasta este o sarcină pe care Comisia de la Veneția nu a putut-o duce pe deplin la îndeplinire în limita timpului și resurselor disponibile.

7. În plus față de contribuțiile raportorilor, raportul a luat în considerare răspunsurile corespondenților naționali la solicitarea CECDP¹ a Raportorului care sunt rezumate în documentul CDL-REF(2012)041, precum și un table comparat de prevederi constituționale (legislative) asupra răspunderii ramurilor executive și legislative a guvernului (CDL-REF(2012)040) care a fost întocmit de secretariatul Comisiei de la Veneția. Deși aceste documente oferă o privire de ansamblu asupra unor trăsături importante, există informații relevante încă neacoperite, astfel încât aceste documente nu trebuie considerate complete.

8. Acest raport va încerca inițial să definească conceptele-cheie de răspundere ministerială "politică", "legală" și "penală" precum și relația fundamentală dintre ele (II). Pe urmă raportul va expune o prezentare generală a regulilor pentru această răspundere care se găsesc în sistemele constituționale europene (III), în baza unei distincții dintre (i) reguli procedurale, (ii) reguli substanțiale și (iii) aplicarea propriu-zisă. Aceasta este urmată de o evaluare a provocărilor și problemelor fundamentale (IV), în special legat de faptul că regulile și

¹ Centrul european pentru cercetare și documentare parlamentară

procedurile pentru tragerea la răspunderea legală a miniștrilor de guvern sunt adesea mai mult sau mai puțin "politice" și de faptul că unele prevederi penale substanțiale aplicabile miniștrilor (precum "abuz în serviciu") au o natură foarte largă și vagă. Drept concluzie (V), Comisia de la Veneția va prezenta unele reflecții normative asupra chestiunii.

9. Prezentul raport a fost adoptat de către Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 94-a Ședință plenară (Veneția, 8-9 martie 2013).

II. Asupra răspunderii ministeriale "politice", "legale" și "penale"

10. Răspunderea politică și legală a membrilor guvernului poate fi reprezentată sub forma a două cercuri dintre care cel politic este de departe cel mai mare, acoperind în principiu tot ceea ce face un ministru de guvern. Răspunderea legală este un concept mult mai limitat, acoperind numai cazurile în care ministrul încalcă legea și unde există potențiale consecințe legale care pot fi penale sau alte forme de sancțiuni legale. Răspunderea ministerială penală este astfel o sub-categorie a răspunderii legale care implică alte tipuri de sancțiuni, precum sancțiuni civile.

11. Comisia de la Veneția va folosi termenul de răspundere ministerială "politică" în sens larg, acoperind toate modurile în care un ministru de guvern poate fi "tras la răspundere" pentru acțiuni politice, de la o simplă critică în parlament sau în mass-media, la pierderea alegerilor, până la rezultatele unor proceduri mai formalizate de investigare și supraveghere parlamentară, inclusiv timpul de investigare, audieri de către comitete, comitete speciale de investigație, etc. În sistemele parlamentare, forma supremă de răspundere politică pentru miniștri este votul de neîncredere care obligă ministrul (și uneori întregul cabinet) să demisioneze.

12. De fapt ține de natura lumii politice ca răspunderea politică să acopere tot ceea ce face sau nu face un ministru de guvern, fie că există temeiuri "obiective" pentru critică sau nu². Opoziția nu trebuie să "dovădească" că ministrul a făcut ceva greșit pentru a-l trage la răspundere politică. Răspunderea politică se poate realiza pe căi informale, precum o simplă critică, sau prin proceduri formalizate parlamentare sau de alt fel care sunt guvernate de reguli juridice dar care sunt totuși "politice". Un vot de neîncredere ar trebui în această terminologie să fie considerat o sancțiune "politică", chiar dacă procedura este reglementată juridic și decizia creează o obligație formală de demisie³. Miniștrii pot fi trași la răspundere politică nu numai de opoziție, ci și de mass-media, de opinia publică sau chiar de propriul prim-ministru.

13. În orice sistem politic guvernat de principii de suveranitate a legilor, miniștrii de guvern se supun de asemenea legii și pot fi trași la răspundere dacă o încalcă. Majoritatea țărilor au reguli speciale privind imunitatea legală pentru șefi de stat (regi și președinți) și pentru membri de parlament, dar regulile privind imunitatea pentru miniștri de guvern sunt mai puțin comune și, în măsura în care asemenea reguli există, ele au adesea urmări mai puțin semnificative.

14. Comisia de la Veneția va folosi termenul "răspundere legală a membrilor guvernului" pentru a acoperi toate cazurile în care un ministru de guvern poate fi tras la răspundere legală pentru încălcarea legii în timpul funcției ministeriale, fie că sancțiunile se aplică în timp ce ministrul este în exercițiul funcției sau ulterior. Asemenea sancțiuni pot fi "penale" (în principal amenzi sau închisoare), dar pot îmbrăca și formă de măsuri disciplinare, obligație de plată de despăgubiri, demitere din funcție, non-eligibilitate pentru viitoare alegeri

² Uneori se face distincție între "responsabilitate" și "răspundere" dintre care cea din urmă este rezervată pentru cazuri în care există un element de vină personală. Un ministru poate fi considerat responsabil politic pentru tot ce se întâmplă în minister, chiar dacă el sau ea nu este personal răspunzător/oare. Totuși, repercursiunile politice vor fi de regulă mai aspre dacă există o vină personală față de cazul în care un ministru este doar "responsabil". În cazuri de supraveghere parlamentară, opoziția caută adesea un element de vină pentru a legitima sancțiunile politice.

³ Totuși, dacă ministrul nu respectă votul de neîncredere și rămâne în cadrul guvernului, atunci acest lucru va constitui în multe țări o încălcare a dreptului constituțional, ceea ce poate duce în principiu la răspundere legală, inclusiv punere sub acuzare și sancțiuni penale.

sau alte reacții non-penale.

15. Termenul 'răspundere ministerială *penală*' va fi folosit pentru a acoperi acele cazuri în care un ministru poate fi supus sancțiunilor legale care sunt considerate "penale" de către Curtea europeană a drepturilor omului în legea pentru cazul din Articolul 6 al CEDO. Acestea acoperă toate formele de sentințe cu închisoarea, fie cu suspendare sau nu, precum și majoritatea formelor de amendă și câteva alte sancțiuni grave, inclusiv în unele cazuri non-eligibilitatea sau demiterea din funcție. Când se încearcă determinarea, conform solicitării Adunării parlamentare, faptului dacă "răspunderea penală este adecvată" (spre deosebire numai de răspunderea politică), toate cele trei criterii stabilite de CEDO cu privire la Articolul 6 sunt utile, în special cel referitor la "natura delictului". Curtea folosește trei criterii alternative pentru a determina dacă o sancțiune este penală sau nu - "clasificarea delictului în legislația națională, natura delictului și natura și gravitatea pedepsei"⁴. Aceasta înseamnă că sancțiunile legale împotriva miniștrilor pot fi clasificate drept "penale" conform CEDO și deci pot face obiectul cerințelor Articolelor 6 și 7, chiar dacă nu sunt considerate astfel conform dreptului constituțional și penal național. Clasificarea unui delict drept "disciplinar" în legislația națională nu îl exclude în mod automat din sfera de aplicare a Articolului 6 CEDO.

16. Când se încearcă determinarea, conform solicitării Adunării parlamentare, faptului dacă "răspunderea penală este adecvată" (spre deosebire numai de răspunderea politică), toate cele trei criterii stabilite de CEDO cu privire la Articolul 6 sunt utile, în special cel referitor la "natura delictului".

17. Un exemplu este acela că o amendă care poate fi automat preschimbată în pedeapsă cu închisoare dacă nu este plătită este considerată penală după natură și gravitate⁵. Mai general, o amendă trebuie considerată drept sancțiune penală când are ca scop pedepsirea autorilor delictului și descurajarea recidivei acestora. Conform Curții, "un caracter punitiv este trăsătura definitorie normală a unei pedepse penale"⁶. Deși sancțiunile "penale" se aplică de regulă tuturor, o sancțiune poate fi considerată mai ușor ca având natură disciplinară dacă se adresează unui grup anume de indivizi - e.g. avocați care pledează în sala de judecată, spre deosebire de orice altă persoană care poate apărea în fața unui judecător⁷. Curtea a trasat și o distincție între natura (disciplinară) a sancțiunilor pronunțate de Parlament împotriva membrilor Casei și natura penală a acelor pronunțate împotriva altor indivizi⁸.

18. Răspunderea politică este un concept care este în principal folosit pentru miniștrii de guvern care sunt încă în funcție și care pot fi de exemplu trași la răspundere de parlament. După părăsirea funcției, posibilitatea de a trage foști miniștri la răspundere politică este mult mai mică, deși aceste persoane pot încă primi critici pentru faptele din trecut. Răspunderea penală, pe de altă parte, poate fi invocată atât împotriva miniștrilor prezenți, cât și trecuți, pentru acțiuni comise în timpul mandatului. Totuși, contextul politic poate fi foarte diferit. Pentru un ministru în funcție, amenințarea acuzațiilor penale este cel mai probabil să vină din partea opoziției sau din factori externi (mass-media, procurorul general). Pentru un fost ministru există și amenințarea că acuzațiile pot fi aduse și de noul guvern, ca rezultat al unei schimbări de politici sau chiar ca răzbunare pentru dezacordurile trecute.

19. Miniștrii de guvern pot în principiu să fie pasibili de răspundere penală conform trei seturi de reguli:

1. Reguli ordinare asupra răspunderii penale care se aplică tuturor, inclusiv miniștrilor

⁴ Vezi spre exemplu Alenka Pečnik v. Slovenia, 27 septembrie 2012, § 30; cf. CEDO Engel și alții v. Olanda, 8 iulie 1976, § 82; Weber v. Elveția, 22 mai 1990, §§ 31-34; Ravnsborg v. Suedia, 23 martie 1994, § 30; Putz v. Austria, 22 februarie 1996 §§ 31 ff.; T. v. Austria, 14 noiembrie 2000, § 61; Ezeh și Connors v. Marea Britanie, 9 octombrie 2003, § 82

⁵ CEDO Pečnik, caz citat mai sus, §§ 32 ff.; T. v. Austria, caz citat mai sus, §§ 63 ff

⁶ CEDO Balsyte-Lideikiene v. Letonia, 4 noiembrie 2008, §§ 57 ff.; cf. CEDO Öztürk v. Germania, 21 februarie 1984, § 50

⁷ CEDO Putz, caz citat mai sus, § 34; Weber v. Elveția, 22 mai 1990, §§ 32-33; Kyprianou v. Cipru, 15 decembrie 2005, § 64 (Sala mare), confirmând judecata celei de a doua secțiuni din 24 ianuarie 2004, § 31

⁸ CEDO Demicoli v. Malta, 27 august 1991, § 33

de guvern;

2. Prevederi penale aplicabile tuturor oficialilor publici, atât administrativi, cât și politici;
3. Reguli speciale asupra răspunderii penale care se aplică numai miniștrilor.

20. În țări care dețin *reguli speciale* asupra răspunderii penale care se aplică numai miniștrilor, acestea pot cădea în două categorii:

1. Reguli *procedurale* speciale pentru tragerea miniștrilor la răspundere penală;
2. Reguli *substanțiale* speciale asupra răspunderii penale ministeriale.

21. Dintre acestea două, prima categorie este cea mai răspândită. Un număr de țări europene deține proceduri speciale conform constituției pentru tragerea la răspundere legală a miniștrilor de guvern. Acestea se numesc adesea proceduri de "*punere sub acuzare*" și pot acoperi toate aspectele procedurii, de la primele cercetări și investigații, decizia de a iniția procedurile, regulile de urmărire, compunerea cuții și regulile privind procedura însăși, inclusiv drepturile procedurale ale inculpaților. În mod tipic, regulile sunt mai "politice" decât procedura penală ordinară, iar una sau mai multe etape implică instituții sau jucători politici, cel mai adesea parlamentul.

22. Elementul politic poate face mai ușoară inițierea procedurilor împotriva miniștrilor decât sub procedura penală ordinară și acest lucru poate aduce unele provocări din prisma suveranității legilor. Dar cel mai adesea, procedurile speciale fac mai dificilă inițierea cazurilor, creând un prag politic care poate de fapt funcționa ca un fel de imunitate procedurală care reprezintă de asemenea o provocare din prisma suveranității legilor.

23. În ceea ce privește regulile substanțiale speciale asupra răspunderii penale ministeriale, acestea vin de regulă în plus față de codul penal ordinar și acoperă delicta speciale pe care numai miniștrii le comit, precum încălcarea obligațiilor constituționale sau a altor obligații legale legate de funcția de ministru. Astfel de reguli fac răspunderea legală potențială a miniștrilor mai largă decât în cazul oamenilor obișnuiți, cel puțin ca principiu.

24. Atât regulile procedurale și substanțiale asupra răspunderii ministeriale penale pot astfel fi în mod tipic mai "politice" decât dreptul penal ordinar, sau pot fi aplicate într-un mod mai politic. În acest raport, termenul "politic" va fi folosit în sens larg. Abordarea politică poate fi instituțională, ca spre exemplu când decizia dacă se inițiază sau nu procedurile de punere sub acuzare ține de o majoritate parlamentară, sau când toți sau unii din judecătorii curții de punere sub acuzare sunt desemnați printr-o procedură politică. Dar abordarea politică poate fi și substanțială, ca spre exemplu când regulile asupra răspunderii ministeriale penale depind de evaluări care sunt de natură mai "politică", spre deosebire de evaluările dreptului penal ordinar, ca spre exemplu când cazul pe rol este chestiunea dacă un ministru a încălcat o obligație constituțională față de parlament.

25. Comisia de la Veneția este de părere că într-o anumită măsură se poate considera că este normal și legitim ca regulile privind răspunderea ministerială penală să fie mai politice decât dreptul penal ordinar. Dar acest lucru poate ridica și întrebări majore de certitudine legală pentru persoanele în cauză. Chestiunea centrală din solicitarea Comitetului este unde se trasează linia dintre ce reprezintă elemente politice legitime în regulile asupra răspunderii ministeriale penale și ce reprezintă elemente politice nelegitime în ceea ce regulile și procedurile (penale) legale sunt în fond.

Prezentare comparată a regulilor privind răspunderea ministerială penală

A. Reguli procedurale pentru tragerea la răspundere penală a miniștrilor de guvern

26. Există o variație semnificativă în felul în care procedurile pentru tragerea la răspundere legală a miniștrilor de guvern sunt reglementate în diferite sisteme constituționale europene.

27. Pe de o parte, există unele țări în care nu există proceduri speciale pentru răspunderea

ministerială penală și unde această chestiune este guvernată de procedura penală ordinară - conform căreia ține de procurorul general să inițieze cazurile și de curțile penale ordinare să le judece, conform regulilor ordinare de procedură penală. Exemple de astfel de situații reprezintă Marea Britanie, Irlanda, Germania și Portugalia (unde parlamentul trebuie totuși să autorizeze continuarea procedurii după acuzare, care este obligatorie pentru cele mai grave delict⁹).

28. Pe de altă parte, există țări în care miniștrii pot fi trași la răspundere penală conform unor proceduri care sunt diferite de procedura penală ordinară, atât cu privire la inițierea cazurilor, investigații, compunerea curții, cât și la alte reguli procedurale. Acestea sunt denumite de regulă proceduri de "punere sub acuzare" iar curțile se numesc uneori "curți de punere sub acuzare". Asemenea exemple sunt Franța, Polonia, Danemarca, Norvegia, Finlanda și Islanda.

29. În țări care au proceduri de punere sub acuzare mai speciale (mai politice) pentru miniștrii de guvern există de obicei regula că acestea se aplică numai în cazul delictelor comise *în calitate de miniștri*, în timp ce încălcarea unor legi penale ordinare comise în calitate de persoană privată este lăsată pe seama procedurilor penale ordinare. În terminologia franceză, aceasta este distincția dintre *actes détachables* (fără legătură cu exercitarea funcției ministeriale) și *actes rattachables* (delict comise în calitate de persoană publică). Ultima categorie ar include, spre exemplu, corupția sau reținerea de permise în mod ilegal, luarea de mită, fapte de corupție în general și delict legate de nedivulgarea contribuțiilor politice, deturnarea fondurilor publice în scopuri private, dar poate include și infracțiunile de spargere, furt sau acte de violență împotriva adversarilor politici¹⁰.

30. Un studiu făcut de Senatul francez în zece țări vest-europene arată că numai una din ele (Belgia) a aplicat o procedură specială care să implice Parlamentul pentru delict fără legătură cu exercitarea funcțiilor, în timp ce aceasta este regula pentru delict comise în exercițiul funcțiilor oficiale¹¹. Curtea constituțională a Poloniei, spre exemplu, a stabilit clar că Tribunalul de Stat poate cerceta numai fapte comise de membri ai consiliului de miniștri care au legătură cu funcția acestora¹². Regulile speciale de punere sub acuzare pot acoperi toate aspectele procedurii, pornind de la primele cercetări și investigații, decizia de a iniția procedurile, regulile de urmărire, compunerea curții și regulile privind procedura însăși, inclusiv drepturile procedurale ale inculpaților.

31. În țări cu proceduri speciale de punere sub acuzare ține adesea de parlament (cu majoritate ordinară sau calificată) să ia decizia dacă se *inițiază* procedurile împotriva unui ministru. Aceasta poate să însemne și că ține de organele parlamentare să facă investigațiile prin intermediul unor comitete speciale parlamentare de supraveghere și cercetare, comisii speciale de cercetare și alte proceduri.

33. Țările în care ține de parlament să decidă dacă se *inițiază* sau nu procedurile penale împotriva unui ministru de guvern includ Austria, Danemarca, Estonia, Finlanda, Grecia, Islanda, Italia, Liechtenstein, Lituania, Olanda, Norvegia, Polonia, Portugalia (unde parlamentul trebuie totuși să autorizeze continuarea procedurii după acuzare, care este obligatorie pentru cele mai grave fapte - când pedeapsa este cel puțin trei ani), România, Slovacia, Slovenia, Suedia și Turcia. Unele dintre aceste țări au parlamente unicamerale. Altele au parlamente bicamerale și în acest caz decizia se poate da fie uneia dintre camere (de regulă camera inferioară) sau ambelor (Italia). În Suedia competența de luare a deciziei este dată unui comitet parlamentar; în Finlanda, Comitetul de drept constituțional își exprimă

⁹ Articolul 196 din Constituție.

¹⁰ Spre exemplu în Franța, *Cour de cassation* la judecata din 27 iunie 1995 a definit "les actes commis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions [comme étant] ceux qui ont un rapport direct avec la conduite des affaires de l'Etat [...], à l'exclusion des comportements concernant la vie privée ou les mandats électifs locaux" (acte comise de un ministru în exercitarea funcțiilor oficiale ca fiind acelea care au o legătură directă cu conducerea chestiunilor de stat, excluzând acte privitoare la viața privată sau mandate electorale locale).

¹¹ Service des affaires européennes – Division des Etudes de législation comparée, 10 septembrie 2001. Studiul a acoperit Austria, Belgia, Danemarca, Germania, Grecia, Italia, Olanda, Portugalia, Spania, Marea Britanie.

¹² CODICES (<http://www.codices.coe.int>) POL-2001-2-010, decizia Tribunalului constituțional din 21-02-2001, cazul P 12/2000.

doar opinia asupra aspectelor juridice.

34. În Spania, o acuzație de trădare sau de orice fapt comis împotriva securității statului adusă împotriva miniștrilor are nevoie de inițiativa a un sfert din membrii Congresului și de aprobarea majorității absolute a acestuia. Curtea constituțională poate de asemenea fi invitată să ofere o opinie obligatorie. În Lituania, acordul parlamentului poate fi înlocuit de acela al președintelui republicii când parlamentul nu este reunit în sesiune. În România, oricare dintre camere sau președintele va avea dreptul de a solicita proceduri penale împotriva membrilor guvernului. În unele țări ține de parlament să decidă dacă să inițieze procedurile penale împotriva miniștrilor, dar dacă face acest pas, atunci procesul este predat către curțile penale ordinare (Italia).

35. În multe țări europene, există reguli speciale privind jurisdicția competentă de a judeca cazurile de răspundere ministerială penală. Principalele două categorii sunt:

1. Țări cu curți speciale de punere sub acuzare pentru miniștri de guvern;
2. Țări în care cazurile de răspundere ministerială penală sunt aduse direct în fața unei curți superioare (ordinare).

36. Curți speciale de punere sub acuzare pentru miniștri de guvern se pot găsi, *inter alia*, în Danemarca, Finlanda, Franța, Islanda, Norvegia și Polonia. Trăsătura tipică este aceea că aceste curți speciale sunt mai degrabă curți politice decât ordinare, în sensul că sunt de regulă compuse parțial sau total din membri de parlament sau persoane desemnate de parlament.

37. În Franța, spre exemplu, cazurile de răspundere penală pentru miniștri sunt deferite Curții de Justiție a Republicii care a fost stabilită în forma sa prezentă în 1993 și care constă din cincisprezece membri: doisprezece membri de parlament, aleși în număr egal din rândul lor de către Adunarea națională a senatului și trei judecători ai *Cour de cassation*, dintre care unul va prezida peste Curtea de justiție a Republicii. În Polonia, Tribunalul de Stat va fi compus dintr-un președinte, doi președinți adjuncți și 16 membri aleși de Sejm pentru mandatul curent de funcție în Sejm din rândul celor care nu sunt deputați sau senatori. În Norvegia, Curtea de punere sub acuzare (*Riksretten*), după revizia constituțională din 2007 va fi compusă din primii cinci judecători principali ai Curții Supreme și șase reprezentanți desemnați de parlament. Sisteme similare se găsesc în Danemarca - unde numărul de judecători de profesie și delegați parlamentari este egal, Finlanda și Islanda - cu opt judecători desemnați de parlament la șapte judecători de profesie.

38. În țări care nu au curți speciale de punere sub acuzare, dar care deferă cazurile de răspundere penală pentru miniștri direct către o jurisdicție supremă, aceasta poate de regulă fi curtea constituțională sau curtea supremă sau o altă înaltă curte. Țările care trimit asemenea cazuri către curtea constituțională includ, *inter alia*, Austria, Liechtenstein și Slovenia. În Albania, cazurile sunt trimise direct la Înalta Curte, în Andorra la *Tribunal Superior* (la solicitarea *Tribunal de Corts*), în Belgia la *Cour d'appel*, iar în Olanda, Spania și Suedia direct la Curtea Supremă. În Grecia aceste cazuri sunt trimise la o Curte specială compusă din înalți judecători.

39. O altă chestiune importantă este în ce măsură principiile ordinare de procedură penală sunt aplicabile procedurilor de punere sub acuzare - precum dreptul la reprezentare, interdicerea auto-incriminării, reguli privind dovezile, prezumpția de nevinovăție, etc. Se pare că în principiu acestea de regulă se aplică, cel puțin inițial, însă în practică se pot găsi mai multe modificări și derogări. Principiul celor două instanțe nu se aplică de regulă procedurilor de punere sub acuzare a miniștrilor, unde pare să fie preferată de regulă o procedură cu o singură instanță datorită compunerii sau nivelului înalt al curții.

B. Reguli substanțiale privind răspunderea penală a miniștrilor de guvern

40. Sfera răspunderii ministeriale penale într-o anumită țară este determinată de regulile substanțiale care o guvernează. Și aici există o variație semnificativă în statele membre ale Consiliului Europei dar, după cum am spus deja, se pot identifica trei categorii principale:

1. Drept penal ordinar, aplicabil tuturor (inclusiv miniștri);
2. Prevederi penale aplicabile în special oficialilor publici, atât administrativi, cât și politici (inclusiv miniștri);
3. Prevederi penale speciale aplicabile numai miniștrilor.

41. Miniștrii de guvern pot de regulă fi trași la răspundere penală dacă comit fapte penale ordinare, conform codului penal ordinar și procedurilor penale ordinare, cu excepția cazului în care aceste fapte sunt acoperite de reguli speciale sau imunitate. În astfel de cazuri, în majoritatea țărilor europene, codul penal ordinar se va aplica și miniștrilor, pornind de la fapte triviale, precum depășirea vitezei legale, la fapte grave, precum crimă. Dacă un ministru comite asemenea fapte penale ordinare, aceasta se va întâmpla, de regulă, în calitatea privată, de cetățean.

42. Mai mult, în cazul miniștrilor funcționează adesea prevederi penale speciale care se aplică tuturor oficialilor publici (atât administrativi, cât și politici) pentru fapte particulare pe care numai asemenea oficiali le pot comite - precum mită, corupție sau încălcări mai generale precum "folosirea inadecvată de atribuțiilor funcției", "abuz în serviciu", "gestiune păguboasă" și alte asemenea fapte.

43. Dar încălcări ale codului penal ordinar pot de asemenea apărea și în exercitarea funcției publice, dacă spre exemplu ministrul este prins conducând cu viteză în timpul programului de lucru sau dacă este prins furând sau delapidând fonduri publice.

44. În majoritatea țărilor europene există anumite fapte stipulate în codul penal ordinar care prin natură se aplică numai oficialilor publici, dar care în principiu acoperă atât oficialii din administrație (funcționari publici) și oficiali aleși public (inclusiv miniștri). Un exemplu important îl reprezintă corupția. Un alt exemplu important este categoria de prevederi care interzic oficialilor să "folosească inadecvat atribuțiile funcției" sau să facă "abuz în serviciu" sau formulări similare.

45. Problema inerentă cu astfel de prevederi este că pentru a acoperi toate situațiile care pot fi destul de grave pentru a impune sancțiuni penale, acestea trebuie să fie ori foarte detaliate, ori foarte cuprinzătoare și vagi, afectând astfel acuratețea juridică, precum și permițând a fi folosite în mod inadecvat pentru motive politice. Iată de ce solicitarea CEEDO făcută de raportor către corespondenții parlamentari naționali¹³ include o chestiune privind câte țări au reguli privind "abuz de putere" care sunt aplicabile miniștrilor de guvern¹⁴.

46. Din cele treizeci de țări care au răspuns solicitării¹⁵, cinci nu au niciun fel de prevedere cu privire la abuzul în serviciu sau la fapte similare în legislația lor penală¹⁶. Prevederile în vigoare în Belgia¹⁷ și Grecia¹⁸ nu se aplică miniștrilor de guvern.

47. Dar toate celelalte au prevederi care de fapt incriminează "abuzul în serviciu" într-o formă sau alta și care sunt în principiu aplicabile (deși rareori în practică) miniștrilor de guvern. Formularea acestor prevederi diferă. În Franța¹⁹ și Germania²⁰, spre exemplu, faptele sunt definite ca asumare ilegală de interese, *i.e.* amestecarea unui interes privat într-un proces administrativ. În România se stipulează trei fapte: acțiuni dăunătoare sau lipsa acțiunii împotriva intereselor unei persoane; acțiuni dăunătoare sau lipsa acțiunii prin restrângerea unor drepturi; acțiuni dăunătoare sau lipsa acțiunii împotriva intereselor

¹³ Vezi paragr. 7 de mai sus

¹⁴ Cf. solicitării CEEDO asupra chestiunii "Menținerea răspunderii politice și penale separată" (abuz în serviciu), rezumată în documentul CDL-REF(2012)041.

¹⁵ Andorra, Austria, Belgia, Canada, Croația, Cipru, Cehia, Danemarca, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Muntenegru, Olanda, Norvegia, Polonia, Portugalia, România, Rusia, Serbia, Slovacia, Spania, Suedia, Elveția, "fosta republică iugoslavă a Macedoniei", și Marea Britanie.

¹⁶ Canada, Cipru, Estonia, Irlanda, Olanda

¹⁷ Articolele 254 și 258 din codul penal.

¹⁸ Articolele 239 și 259 din codul penal.

¹⁹ Articolul 432-12 din codul penal.

²⁰ Articolul 331 din codul penal.

publice²¹. În Marea Britanie, conduita inadecvată în serviciul public este o infracțiune de drept comun comisă de un funcționar public care acționează în această calitate și care cu bună știință neglijează îndeplinirea datoriei sale sau cu bună știință acționează inadecvat într-o asemenea măsură, încât se ajunge la abuzarea încrederii publicului în deținătorul funcției.

48. Se pare că majoritatea codurilor penale intenționează să pedepsească nu numai folosirea inadecvată cu bună știință a funcției publice. Neglijarea îndatoririlor de către un oficial public poate fi de asemenea pasibilă de pedeapsă, cum este în Slovacia²². În Suedia, neglijența crasă este necesară când sunt implicați membri ai guvernului²³. Pe de altă parte, unele țări sancționează numai fapte care sunt nu doar intenționate, ci care sugerează că autorul a acționat cu bună știință împotriva îndatoririlor sale (Andorra, Austria).

49. Majoritatea țărilor care incriminează abuzul în serviciu consideră că o condiție necesară este *beneficiul* - personal sau al altor persoane - sau *prejudiciul* - sau intenția de a le cauza. Se poate deduce din numărul foarte limitat de cazuri aduse în rața curții că, în genere, prejudiciile sunt considerate pasibile de pedeapsă numai când sunt intenționate, adică dacă autorul intenționează să facă rău. În Germania, spre exemplu, beneficiul este un element constitutiv al infracțiunii de asumare ilegală de interese²⁴. Unele țări prevăd simultan infracțiuni care implică beneficii și prejudicii pentru care prejudiciile sunt condiția principală (Rusia, Ucraina). Într-un număr de state, beneficiul este o condiție alternativă pentru prejudiciu²⁵. Prejudiciul poate de asemenea fi o condiție necesară (Austria, Polonia). În România, condițiile sunt prejudicierea intereselor publice ale unei persoane²⁶ sau restricționarea drepturilor acestuia / discriminare²⁷ sau perturbarea semnificativă a funcționării normale a unui corp sau instituție a statului²⁸. La rândul său, prejudiciul poate fi material sau nematerial, incluzând încălcarea drepturilor sau intereselor legale ale unei persoane. Victima poate fi și statul sau alt corp public, după cum este stipulat explicit în legislațiile Lituaniei și Poloniei. În sfârșit, un număr de țări consideră beneficiul (Danemarca, Lituania), prejudiciul (Suedia) sau ambele (Islanda) ca factori agravanți.

50. În Estonia, legislatorul a abrogat în 2007 ca fiind prea generală și vagă o prevedere asupra folosirii inadecvate a atribuțiilor funcției care pedepsea "folosirea inadecvată intenționată de către un oficial a funcției sale oficiale cu intenția de a cauza prejudicii semnificative sau dacă prin aceasta se cauzează prejudicii semnificative drepturilor sau intereselor protejate de lege ale altei persoane sau intereselor publice". Această prevedere a fost abrogată din cauza formulării sale prea generale și vage, care făcea dificilă încadrarea actelor ce trebuiau sau nu considerate drept infracțiuni. Aceasta ar fi făcut prevederea problematică cf. Articolului 7 din CEDO și nu a fost considerată necesară pentru că celelalte reguli de drept penal au fost considerate suficiente pentru a acoperi și faptele pasibile de pedeapsă comise de oficiali publici. Prevederea a fost aplicată în 2001 împotriva unui primar și vice-primar și în 2007 împotriva unui vice-președinte de consiliu local care a fost achitat. În nota explicativă întocmită de Ministerul Justiției, "s-a făcut referire... la interpretarea Articolului 7, paragraf 1, al Convenției Europene a Drepturilor Omului, conform căreia elementele necesare ale unei infracțiuni trebuie clar definite în legislație"²⁹.

51. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a trebuit să se ocupe de un caz legat de versiunea anterioară a prevederii abrogată în 2007. Acest caz nota că această prevedere de drept penal și interpretarea sa au fost moștenite de la fostul sistem legislativ sovietic și era o sarcină dificilă aplicarea acesteia în contextul complet nou al economiei de piață. Interpretarea dată acestei prevederi, inclusiv prejudiciul potențial, precum și prejudiciul moral

²¹ Articolul 246-248 din codul penal.

²² Articolul 327 din codul penal.

²³ Articolul 13-3 din documentul de guvernare.

²⁴ Articolul 331 din codul penal.

²⁵ Croația, Cehia, Finlanda, Italia, Muntenegru, Portugalia, Serbia, Slovacia, Elveția. "fosta republică iugoslavă a Macedoniei"

²⁶ Articolul 246 din codul penal

²⁷ Articolul 247 din codul penal

²⁸ Articolul 248 din codul penal

²⁹ Vezi CEDO, Liivik v. Estonia, 25 iunie 2009, paragr.84

adus statului, "implicau folosirea unor noțiuni atât de largi și a unor criterii atât de vagi, încât prevederea penală în cauză nu era de calitate cerută de Convenție în materie de claritate și previzibilitate a efectelor".³⁰

52. Generic vorbind, materialul aflat la dispoziția Comisiei de la Veneția oferă foarte puține exemple de aplicare a prevederilor privind "abuzul în serviciu", "folosirea inadecvată a atribuțiilor de serviciu", etc. în cazul membrilor de guvern.

53. În plus față de prevederile penale legate de abuzul puterilor publice, există unele țări europene care au alte prevederi penale speciale care sunt aplicabile numai miniștrilor de guvern. Motivul pentru aceasta este se pare, inter alia, acela că există anumite obligații pe care numai miniștrii le au și care trebuie supuse sancțiunilor legale dacă sunt încălcate. Aceasta poate acoperi de regulă obligațiile speciale constituționale ale miniștrilor - cum ar fi față de parlament, cabinet, prim-ministru, funcția publică sau public. Datoria unui ministru de a pune la dispoziția parlamentului informații conform procedurilor constituționale stabilite poate fi privită în unele țări ca o obligație legală (nu doar politică), care ar trebui să poată fi sancționată legal în cazuri de încălcare gravă. Obligația constituțională de a demisiona după un vot parlamentar de neîncredere este un alt exemplu. Dacă este încălcată, această încălcare poate principial fi considerată un *crime d'état*, fapt care poate fi în mod legitim supusă răspunderii penale.

C. Aplicarea în practică a regulilor asupra răspunderii ministeriale penale

54. Gradul în care regulile speciale substantive și procedurale asupra răspunderii ministeriale penale sunt efectiv invocate în practică în statele membre ale Consiliului Europei diferă foarte mult. În unele țări, precum Franța, există cazuri din când în când. În alte țări nu au existat asemenea cazuri de foarte multă vreme. În majoritatea țărilor europene, procedurile penale împotriva miniștrilor de guvern este un eveniment extraordinar care are loc doar foarte rar, dar care poate surveni pe neașteptate în cazuri singulare.

55. Evaluarea gradului în care un sistem anume reușește efectiv să mențină răspunderea "politică" și cea "legală" separate se bazează mai mult pe modul în care se aplică în practică regulile naționale de punere sub acuzare decât pe formularea prevederilor. Multe constituții sau legislații naționale au pe hârtie reguli destul de cuprinzătoare și politice asupra răspunderii ministeriale penale, dar acestea nu sunt aplicate în practică și dacă ar fi invocate, atunci s-ar impune un prag înalt în interpretarea lor.

56. Termenul "punere sub acuzare" a intrat în uz pentru prima dată în Marea Britanie și datează din secolul 17. Totuși, se pare că nu a existat nici un caz de punere sub acuzare în Marea Britanie mai bine de două sute de ani iar unii academici chiar susțin că întreaga instituție a căzut în desuetudine (*desuetudo*). De multă vreme, răspunderea legală a miniștrilor guvernamentali britanici a fost supusă regulilor ordinare de drept penal, atât cu privire la regulile procedurale, cât și la regulile substanțiale.

57. Franța a încercat un număr de proceduri diferite pentru punere sub acuzare începând cu anul 1789. Sistemul actual are două curți speciale și proceduri speciale pentru aceasta La Haute Cour (HC) pentru președinte³¹ și La Cour de Justice de la République (CJR) pentru miniștri guvernamentali. Ambele au fost recent reformate - HC în 2007 și CJR în 1993, în urma scandalului "sângele infectat". Sistemul elaborat și destul de complex CJR pare să fie folosit destul de des, într-o perspectivă comparată. Din 1993 par să fi existat un număr de investigații făcute de sistemul CJR, inclusiv două investigații încă neterminate, și cel puțin două cazuri în care miniștri au primit sentințe de închisoare cu suspendare.

58. Germania este un exemplu de țară care nu deține reguli și proceduri speciale pentru răspunderea ministerială penală. Infracțiunile comise de miniștrii federali sunt tratate folosind

³⁰ CEDO, *Liivik v. Estonia*, paragr. 101

³¹ Totuși, Haute Cour nu poate pronunța o sancțiune penală, ci numai destituirea președintelui republicii.

procurorii și curțile penale ordinare, din moment ce nu există nicio prevedere în legislația fundamentală (federală) care să permită o procedură specială de tragere la răspundere a unui ministru federal în fața curții (spre exemplu Curtea constituțională federală). De fapt, nu se poate găsi un asemenea caz. Totuși, conform unor foste constituituri germane, unele state încă cunosc "Ministeranklage" la solicitarea parlamentului de stat (de regulă cu majoritate de 2/3), decisă de Curtea constituțională a statului. "Ministeranklage" este mai degrabă un instrument politic decât unul de drept penal, care seamănă în mare măsură cu "Präsidentenanklage" de sub Art. 61 al Legii Fundamentale. Sfera sa de aplicare rezidă în încălcări ale oricărei legi sau a constituției, care nu sunt sancționate conform dreptului penal. Totuși, în aceste cazuri demisia din funcție este consecința cea mai probabilă. Procedura ordinară în fața unei curți penale poate fi inițiată în paralel cu sau după această procedură. În realitate, instrumentul ("Ministeranklage") nu este folosit și a fost folosit doar rareori în istoria Germaniei.

59. Constituția daneză din 1953 conține un sistem de punere sub acuzare a miniștrilor (*Rigsret*) la articolele 59 și 60 care datează din constituția din 1849. Astfel de cazuri pot fi semnalate de Rege sau Parlament (majoritate ordinară) iar curtea este compusă jumătate din judecători ai Curții Supreme și jumătate din persoane desemnate de Parlament. Regulile de răspundere sunt destul de cuprinzătoare. Până în vremurile moderne, curte de punere sub acuzare fusese convocată de numai patru ori (1844, de două ori în 1877 și în 1910) și mulți au crezut că a ieșit din uz. Totuși, în 1993-95 curtea a fost convocată să judece un caz împotriva unui fost ministru de justiție, Dr. Erik Ninn-Hansen care în mod intenționat și ilegal neglijase să decidă asupra unui număr de solicitări pentru reîntregirea unor familii din Sri Lanka conform legii imigrării. Dr. Ninn-Hansen a fost condamnat la patru luni de închisoare cu suspendare. Acesta a încercat să aducă cazul în fața Curții Europene a Drepturilor Omului, argumentând, inter alia, faptul că Curtea de punere sub acuzare nu era un tribunal independent și imparțial și că dreptul său la un proces corect a fost încălcat, dar solicitarea sa a fost considerată inacceptabilă în 1999³².

60. Norvegia, Finlanda și Sueda sunt exemple de țări care au proceduri speciale (și recent revizuite) de punere sub acuzare pentru miniștri guvernamentali care nu au fost aplicate în practică de mult timp. Noua constituție finlandeză din 1999 are prevederi speciale asupra curții de punere sub acuzare (*Riksrätten*) la Articolul 101 și Articolele 113-116, dar acestea încă nu au fost invocate în practică. Constituția suedeză din 1974 (*Regeringsformen*) are o prevedere de punere sub acuzare în articolul 13-3. Nu există o curte specială de punere sub acuzare, dar procedura este specială. Cazurile împotriva miniștrilor guvernamentali pot fi semnalate de Comitetul constituțional în vigoare (cu majoritate ordinară) al parlamentului și trebuie judecate în fața Curții Supreme. Din nou, această procedură nu a fost folosită în timpurile moderne.

61. Constituția norvegiană din 1814 are reguli speciale de punere sub acuzare a miniștrilor (*Riksrett*) în articolele 86 și 87 care sunt complementate de două statute, unul pentru regulile procedurale și unul pentru regulile substanțiale (foarte cuprinzătoare) privind răspunderea. Cazurile pot fi semnalate de către Parlament (cu majoritate ordinară). Curtea a fost convocată de mai multe ori în secolul 19, dar numai o dată în secolul 20 și aceasta în anul 1926. De atunci, au existat mai multe propuneri de proceduri de punere sub acuzare, dar niciuna nu a avut succes. Până recent, mulți observatori au argumentat că întregul sistem era demodat iar în 2003 o comisie delegată de parlament a propus desființarea acesteia și lăsarea răspunderii ministeriale penale pe seama curților ordinare. Acest lucru a fost totuși prea radical pentru parlament care în loc a promulgat un amendament constituțional în 2007 prin care a reformat puțin sistemul, dar a păstrat principalele trăsături, inclusiv procedurile speciale, compunerea specială a curții și reguli foarte cuprinzătoare privind răspunderea.

62. Conform Articolului 14 al constituției islandeze din 1944, miniștrii de guvern pot fi aduși în fața unei curți de punere sub acuzare de către parlament. Această prevedere este suplimentată de două statute, Actul de răspundere ministerială și Actul asupra curții (*Lands Dómur*). Sfera

³² Cf. solicitării nr. 28972/95 din partea Erik Ninn-Hansen împotriva Danemarcei – decizia din 18 mai 1999.

primului act este largă și include răspunderea penală pentru acțiuni care pun bunurile statului în pericol predictibil și lipsa acțiunii care ar conduce la evitarea unui asemenea pericol, precum și acte sau omisiuni care contravin prevederilor constituției. Procedura nu a fost folosită niciodată până când în 2010 Althingi a decis să-l pună sub acuzare pe fostul prim-ministru, domnul Geir H. Haarde, pentru conduită inadecvată sau neglijarea îndatoririlor legate de evenimentele care au condus la criza financiară experimentată în toamna anului 2008, care implică prăbușirea a trei bănci comerciale majore din Islanda. Atunci curtea a fost convocată pentru prima dată. Punerea sub acuzare de către parlament a avut două părți principale, prima parte înfățișând cinci capete de acuzare de lipsă de acțiune care ar fi putut duce la evitarea sau reducerea riscului unei crize bancare iminente capabile să afecteze bunurile statului, iar a doua parte invocând o nerespectare a prevederilor constituției privind ședințele ministeriale. În octombrie 2011 curtea de punere sub acuzare a respins două dintre capetele de acuzare ca fiind prea generale în conținut. În judecata sa din aprilie 2012, curtea observa că răspunderea legală stipulată în constituție „vine în plus față de răspunderea parlamentară sau politică avută de un ministru de guvern față de Althingi... Din compararea acestor două feluri de răspundere, trebuie conchis că numai în virtutea unei abateri grave în serviciu poate un ministru fi pasibil de pedeapsă”. Drept urmare, curtea l-a achitat pe domnul Haarde de capetele de acuzare substanțiale dar l-a găsit vinovat (nouă judecători votând pentru și șase împotriva) sub acuzația mai formală de încălcare a constituției prin neinclusiunea riscului unei crize bancare în agenda de lucru a ședințelor formale de cabinet. Domnul Haarde nu a fost sancționat iar costurile sale juridice i-au fost rambursate. În 2012 acesta a adus cazul în fața CEDO unde încă așteaptă rezolvare.

63. În 2011 doamna Yulia Timoshenko, fost prim-ministru al Ucrainei a fost acuzată conform Articolului 365 (depășirea/folosirea inadecvată a puterilor oficiale) din codul penal al Ucrainei pentru că, inter alia, a autorizat în mod ilegal semnarea acordului dintre Naftogas și Gazprom cu privire la vânzarea de gaz rusesc către Ucraina, fapt care a pus capăt crizei energetice dintre aceste două țări în 2009. Aceasta a fost condamnată în 2011 la 7 ani de închisoare pentru „folosirea inadecvată a puterilor” cu privire la acordul de furnizare de gaz de către o curte penală ordinară. Cazul așteaptă în prezent rezolvare la Curtea Europeană a Drepturilor Omului (solicitarea 49872/11).

64. Cercetări penale au fost inițiate împotriva altor membri ai guvernului responsabili înainte de alegerile prezidențiale din 2010. În particular domnul Lutsenko, fost ministru de interne, a fost acuzat conform Articolului 191 (însușirea abuzivă a bunurilor statului) și 365 (depășirea/folosirea inadecvată a puterilor oficiale) din codul penal al Ucrainei. Temeiurile expuse pentru acuzații au fost că domnul Lutsenko s-a promovat în mod ilegal șoferul la rang de ofițer de poliție, a alocat fonduri pentru festivitățile anuale ocazionate de ziua miliției încălcând astfel o decizie de guvern și și-a depășit atribuțiile în calitate de ministru când a ordonat monitorizarea de către poliție a unui șofer al serviciilor de securitate suspectat de complicitate în presupusa otrăvire a fostului președinte Yushenko. Pe 27 februarie 2012, domnul Lutsenko a fost condamnat la 4 ani de închisoare pentru abuz în serviciu și delapidare. După arestarea sa, domnul Lutsenko a apelat la Curtea Europeană a Drepturilor Omului care a menționat că au avut loc mai multe încălcări ale Articolului 5 CEDO precum și o încălcare a Articolului 18³³ luat împreună cu Articolul 5³⁴.

65. Comisia de la Veneția nu are o privire de ansamblu empirică deplină asupra numărului de cazuri penale împotriva ministrilor de guvern din țările europene din timpurile moderne. Totuși, pare că deși un număr de țări au reguli mai degrabă generale și „politice” cu privire la răspunderea ministerială, aceste reguli sunt rareori invocate în practică, iar când sunt invocate în mod normal este cu un prag înalt.

66. Pe de o parte aceasta poate fi privită ca o implicație bine venită că distincția dintre dezacord politic și infracțiune este înțeleasă și respectată, ceea ce este un semn al unui sistem democratic matur și funcțional.

67. Pe de altă parte numărul foarte mic de cazuri în care miniștrii guvernamentali au fost trași la răspundere penală pentru acțiunile lor poate fi de asemenea interpretat ca un semn că

³³ „Restricțiunile permise conform acestei Convenții la drepturile și libertățile menționate nu se vor aplica pentru nici un alt scop decât acela pentru care au fost prescise”.

³⁴ CEDO Lutsenko v. Ucraina, solicitarea numărul 6492/11, 3 iulie 2012.

infrafracțiunile ministeriale care în principiu ar trebui sancționate legal (și nu doar politic) pot trece nepedepsite și că regulile și procedurile specializate cu privire la răspunderea ministerială funcționează de fapt ca un fel de imunitate. Unul din motivele pentru care Franța și-a reformat sistemul de răspundere ministerială legală la începutul anilor 90 a fost aceea că sistemul anterior era perceput de multă lume ca funcționând mai mult ca o formă de imunitate ministerială

IV. Evaluarea relației dintre răspunderea ministerială politică și penală

A. Remarce generale

68. Scopul declarat al solicitării față de comisia de la Veneția din partea Comitetului pentru probleme juridice și drepturile omului al Adunării Parlamentare (PACE) este de a obține documentare de fond pentru „elaborarea de criterii obiective pentru distingerea cazurilor în care oficialii aleși trebuie doar la răspundere politică pentru acțiunile lor de acele cazuri în care se impune răspunderea penală”.

69. Elaborarea unor asemenea criterii este o sarcină pentru Comitet și Adunare – iar comisia de la Veneția va contribui doar cu câteva reflecții generale.

70. O primă reflecție este aceea că aceasta este o chestiune destul de cuprinzătoare și complexă. După cum o ilustrează și prezentarea comparată, există o mare varietate a modurilor în care statele membre ale Consiliului European au reglementat răspunderea pentru miniștrii guvernamentali, atât în ceea ce privește procedurile, cât și regulile substanțiale. Mai mult, există o varietate și mai mare a modurilor în care aceste reguli și proceduri sunt puse în practică. Și chiar dacă s-ar ajunge la un acord asupra unor principii cuprinzătoare pentru distingerea între răspunderea politică și cea penală, cazurile individuale care survin vor rămâne supuse dezbaterii și controverselor, fiecare caz necesitând propria evaluare.

71. Mai mult, la această oră există puține standarde europene în acest domeniu. Există cerințele minime care decurg din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) în special din Articolele 6 și 7 și care sunt obligatorii pentru toate statele membre ale Consiliului European. Dar, dincolo de acest punct nu există „o lege tare” comună în Europa în materie. Se poate totuși încerca stabilirea unor standarde comune sub forma unor principii de „lege slabă”, derivate din principiile comune ale democrației și din principiul suveranității legislației, precum și din studiile comparate.

72. Ca punct de plecare este clar că procedurile penale împotriva miniștrilor guvernamentali trebuie să respecte Articolul 6 al CEDO cu privire la dreptul la un proces echitabil, inclusiv drepturile minime spuse în Articolul 6 (3) pentru persoanele acuzate de infracțiuni. Același lucru este valid pentru principiul „nu se aplică pedeapsă fără lege” din Articolul 7. Aceste reguli se aplică indiferent dacă persoana acuzată este un cetățean obișnuit sau ministru de guvern și indiferent dacă ministrul este acuzat în fața curților penale ordinare sau în fața unei urți speciale de punere sub acuzare.

73. Astfel un ministru guvernamental care a fost condamnat pe baza unei acuzații penale poate aduce cazul în fața Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO). Totuși, până acum au existat puține astfel de cazuri. Un exemplu important a fost cazul lui Ninn-Hansen din 1999, menționat mai sus în care solicitantul a reclamat un număr de încălcări ale Articolului 6, inclusiv caracterul echitabil al procedurii și independența și imparțialitatea politică a curții daneze de acuzare³⁵. Curtea nu a găsit dovezi ale nici unei încălcări și a respins solicitarea.

74. Recent, două cazuri cu implicarea unor foști prim-miniștri au fost aduse în fața curții din Strasbourg. Primul este un caz ucrainean împotriva fostului prim-ministru Yulia Tymoshenko; aceasta a fost condamnată pentru „exces de autoritate”. Al doilea este cazul prezentat de fostul prim-ministru Geir Haarde al Islandei, care în 2012 a fost găsit vinovat de curtea de acuzare în urma unei acuzații minore legată de o obligație constituțională, dar nu a fost sancționat. Ambele cazuri încă și așteaptă rezolvarea în fața curții, și nu ține de competența comisiei de la Veneția să ofere o evaluare a acestor cazuri în acest raport general, poate doar cu excepția observației că

³⁵ Cf. solicitarea numărul 28972/95 de către Erik Ninn-Hansen împotriva Danemarcei – decizia din 18 mai 1999.

multiplele diferențe dintre cele două cazuri ilustrează diversitatea chestiunilor privitoare la relația dintre răspunderea penală și cea politică care pot surveni în practică, fapt care face necesară evaluarea fiecărui caz în baza datelor individuale.

75. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a detectat mai multe încălcări ale Articolului 5 și Articolului 18 în conjuncție cu Articolul 5 CEDO în urma arestării fostului ministru de interne ucrainean Jurij Lutsenko³⁶

76. La nivel general, comisia de la Veneția consideră că „standardul de bază ar trebui să fie acela că *procedurile penale nu trebuie folosite pentru a sancționa dezacordul politic*. Miniștrii guvernamentali sunt răspunzători politic pentru acțiunile lor politice, iar aceasta este metoda democratică corectă de a asigura răspunderea în cadrul sistemului politic. Procedurile penale trebuie rezervate pentru fapte penale.

77. Acțiunile și deciziile ministeriale sunt adesea controversate politic și mai târziu se pot dovedi a fi foarte neinspirate și păguboase pentru interesul național. Dar aceasta este o chestiune de rezolvat de către sistemul politic. Procedurile de acuzare sau alte acuzații penale nu trebuie folosite împotriva adversarilor politici pentru motive politice, ci trebuie invocate numai în acele puține și extraordinare cazuri în care ministrul este suspectat de o încălcare clară a legii.

78. Comisia de la Veneția dorește, mai departe, să sublinieze distincția găsită în multe sisteme juridice dintre deciziile administrative (Verwaltungsakte) în care destinatarii sunt persoane private sau companii, și acte care implică discreție politică (Regierungsakte). Se poate argumenta că pentru prima categorie regulile privind răspunderea ministerială penală ar trebui să fie mai stricte și în mare parte similare cu acelea care se aplică funcționarilor publici, în timp ce pentru a doua categorie accentul principal trebuie pus pe răspunderea politică. Dreptul penal nu trebuie folosit pentru a evalua oportunitatea unei decizii politice.

79. La trasarea liniei dintre răspunderea penală și cea politică, trebuie să se ia în considerare caracteristicile speciale ale procedurilor politice de luare a deciziilor și „jocul politic”. Este important pentru o democrație ca miniștrii de guvern să aibă spațiul de manevră pentru a implementa politicile pentru care au fost aleși, cu o marjă de eroare mare fără ca asupra lor să atârne amenințarea sancțiunilor penale. Într-o democrație funcțională, miniștrii sunt trași la răspundere pentru politicile lor pe căi politice, nu apelând la dreptul penal.

80. În același timp, comisia de la Veneția consideră că este la fel de important ca *miniștrii guvernamentali să nu fie deasupra legii*. Dacă un ministru comite o infracțiune, atunci acesta trebuie supus sancțiunilor penale, la fel ca oricine altcineva (deși procedurile pot fi diferite). Poate fi legitim și înțelept să existe un anumit prag pentru inițierea procedurilor penale împotriva unui ministru guvernamental, pentru a proteja împotriva hărțuirii politice, dar acest prag nu trebuie să fie atât de înalt încât să protejeze un ministru care în mod clar a încălcat legea. Deși există motive valide pentru acordarea unui anumit grad de imunitate legală parlamentarilor și șefilor de stat, aceste motive nu acoperă în aceeași măsură pe miniștrii guvernamentali. Așadar, procedurile speciale de acuzare nu trebuie interpretate în asemenea manieră încât să asigure o imunitate procedurală mare miniștrilor care au încălcat în mod clar legea.

81. Popatele în unele țări europene problema nu este că miniștrii de guvern sunt trași la răspundere legală prea ușor, ci, dimpotrivă – că nu sunt trași la răspundere, și că procedurile speciale de acuzare pot funcționa ca o formă de imunitate care protejează miniștrii împotriva urmăririi penale.

B. Procedura pentru tragerea miniștrilor la răspundere penală

82. Există două modele fundamentale diferite în dreptul constituțional european pentru tragerea miniștrilor la răspundere penală. Unul permite ca această chestiune să fie rezolvată de sistemul penal ordinar. Celălalt folosește reguli speciale de acuzare, care pot fi interpretate în mai multe feluri și pot acoperi atât inițierea procedurilor, compunerea curții, precum și alte elemente procedurale.

³⁶ CEDO Lutsenko v. Ucraina, solicitarea numărul 6492/11, 3 iulie 2012, vezi nota 34 de mai sus.

83. Comisia de la Veneția este de părere că ambele alternative trebuie considerate legitime și că ambele fac parte din tradiția constituțională europeană. Nu este sarcina comisiei să pledeze în favoarea uneia sau a alteia. Deși procedurile speciale de acuzare pot fi văzute ca o relicvă a trecutului, există mai multe țări în care legislatorul constituțional național a revizuit recent și astfel a reconfirmat asemenea sisteme, cum este spre exemplu Franța (1993), Finlanda (1999) și Norvegia (2007).

84. Comisia de la Veneția consideră că atât timp cât acuzațiile aduse împotriva unui ministru au caracter „penal”, conform Articolelor 6 și 7 din CEDO, aceleași cerințe de proces echitabil se aplică ambelor categorii – inclusiv elemente fundamentale precum dreptul la apărare, prezumția de nevinovăție, independența și imparțialitatea judecătorești, etc.

85. În țări unde cazurile penale împotriva miniștrilor sunt instrumentate de autorități ordinare de urmărire penală și de curți penale ordinare, Comisia de la Veneția consideră că principala provocare este asigurarea faptului că aceste instituții nu sunt folosite abuziv de guvern (sau alți jucători) împotriva adversarilor politici și în scopuri politice. Mai mult, dacă apare un caz, este important ca procurorul și judecătorii să înțeleagă și respecte distincția dintre delictele penale și cele politice și considerațiile speciale care se aplică exercițiului ministerial al puterii publice.

86. Într-un stat democratic fundat pe principiul suveranității legislației și care respectă drepturile fundamentale, unde independența și imparțialitatea procurorului general și a curților sunt bine stabilite, aceasta va servi ca principală garanție împotriva folosirii abuzive politice a sistemului de justiție penală ordinară.

87. Decizia de a iniția procedurile penale împotriva unui ministru guvernamental (actual sau trecut) va avea de la sine consecințe grave asupra persoanei în cauză, fie că persoana respectivă este găsită vinovată sau nu. În țările în care această acțiune este instrumentată de procurorul general ordinar, este important ca această instituție să poată exercita o bună discreție și să nu dea curs unor presupuneri nerândate și născocite în principal pentru motive politice. Pe de altă parte, este la fel de important ca autoritățile de urmărire să fie în poziția de a nu fi intimidat sau instruit de guvern (sau alți jucători) împotriva formulării de acuzații în cazuri în care există motive substanțiale de a spune că ministrul respectiv a încălcat legea.

88. În țări cu proceduri speciale de acuzare pentru miniștri, acestea sunt de regulă mai politice decât procedurile penale ordinare, după cum am arătat mai devreme. Există motive pentru această stare de fapt – unul dintre ele fiind acela că din moment ce un caz împotriva unui ministru guvernamental va avea chiar prin natura sa repercusiuni politice, este nevoie de o anumită cantitate de expertiză și discreție politică la instrumentarea cazului.

89. Regulile de acuzare a miniștrilor guvernamentali expuse în constituția daneză din 1953 pot servi ca un exemplu tipic de asemenea proceduri „politice”. Un caz de acuzare poate fi semnalat fie de guvern fie de parlament (majoritate ordinară), iar curtea este compusă dintr-un număr egal de judecători ai Curții Supreme și judecători desemnați de parlament. Există reguli speciale care acoperă atât faza de cercetare și investigare, răspunderea ministrului, cât și procedura în fața curții. Conformitatea acestui model cu Articolul 6 al CEDO a fost evaluată în cazul Ninn-Hansen din 1999, în care CEDO a constatat că nu a existat o încălcare a convenției.

90. Proceduri similare de acuzare se pot găsi în alte țări europene, iar comisia de la Veneția nu poate afirma că acest fapt singular contravine CEDO sau principiilor democratice și de suveranitate a legislației.

91. Comisia de la Veneția afirmă totuși că în sisteme cu proceduri „politice” de acuzare există o necesitate sporită de precauție privind felul în care acestea sunt exercitate, cu alte cuvinte trebuie asigurat că elementele politice nu încălcă cerințele fundamentale de judecată echitabilă și acuratețe juridică. Astfel, asemenea sisteme pot fi mai vulnerabile la critică, atât privind Articolul 6 și 7 al CEDO, cât și standardele comune de democrație și suveranitate legislativă, decât sistemele în care răspunderea ministerială penală este lăsată pe seama sistemului ordinar.

92. Comisia de la Veneția subliniază și faptul că deși multe țări europene au ales sisteme cu proceduri speciale de acuzare pentru miniștri, acest fapt nu pare să fie „necesar” pentru a asigura

răspunderea ministerială legală. În multe din aceste țări procedurile speciale nu au fost folosite de foarte multă vreme. Și multe țări par să funcționeze foarte bine lăsând răspunderea ministerială penală pe seama sistemului penal ordinar.

93. În sistemele cu proceduri speciale de acuzare, comisia de la Veneția consideră că este un bun principiu să se distingă între (după cum o fac multe țări) infracțiuni ordinare și infracțiuni comise în calitate de ministru. Procedurile „politice” speciale trebuie preferabil rezervate faptelor penale comise în calitate publică, în exercitarea funcțiilor ministeriale (*actes rattachables*). În contrast, faptele penale ordinare comise în calitate de ministru în calitate de cetățean privat (*actes détachables*) și fără legătură cu exercitarea funcțiilor publice trebuie preferabil să rămână o chestiune pentru procurorul obișnuit și curțile penale.

C. Prevederi care consideră „abuzul în serviciu”, „folosirea inadecvată a puterilor” și „excesul de autoritate” drept infracțiuni

94. La evaluarea regulilor naționale *substanțiale* privindare la răspunderea ministerială penală chestiunea principală este că acestea trebuie să respecte atât Articolul 7 al CEDO și alte cerințe derivate din principiul suveranității legislației, inclusiv acuratețea juridică, previzibilitatea, claritatea, proporționalitatea, tratamentul egal etc.³⁷

95. Articolul 7 al CEDO expune principiul de „nici o pedeapsă fără lege” și stipulează că nimeni nu poate fi tras la răspundere pentru vreo infracțiune în baza vreunui act sau omisiuni care nu a constituit infracțiune conform legislației naționale sau internaționale la momentul comiterii. Mai mult, Articolul 7 a fost interpretat astfel încât să încorporeze și anumite cerințe calitative, inclusiv acelea de accesibilitate și predictibilitate³⁸. Dreptul penal nu poate fi interpretat în mod extensiv în detrimentul acuzatului, spre exemplu prin analogie³⁹. Articolul 7 nu necesită previzibilitatea absolută iar interpretarea juridică este uneori inevitabilă⁴⁰. Dar un anumit nivel de claritate juridică este necesar iar prevederile penale care folosesc asemenea formulări precum spre exemplu „încălcare suveranității legislației”, sau „încălcare democrației” pot ușor fi considerate ca încălcând CEDO.

96. În măsura în care miniștrii de guvern sunt acuzați conform *regulilor ordinare de drept penal* acest lucru dă rareori naștere la probleme speciale. Aici principiul fundamental trebuie să fie acela că asemenea reguli se interpretează și se aplică împotriva miniștrilor în exact același fel ca și împotriva celorlalți indivizi.

97. O zonă a dreptului penal care poate fi de importanță particulară pentru miniștri este aceea a corupției, delapidării sau a altor forme de infracțiuni economice. Este deosebit de important ca aceste reguli să fie aplicate strict și eficient împotriva miniștrilor și a altor oficiali publici desemnați, din moment ce asemenea fapte nu doar că sunt privite drept infracțiuni, dar pot cu ușurință submina încrederea publică și legitimitatea și autoritatea sistemului democratic.

98. În unele țări există reguli speciale asupra răspunderii penale pentru fapte pe care le pot comite numai miniștrii, cum ar fi încălcarea obligațiilor constituționale și a altor obligații legale aferente funcției de ministru. Comisia de la Veneția consideră că acest fapt nu este problematic în sine. Dacă un ministru încalcă grav o obligație constituțională clară, aceasta poate avea consecințe grave pentru sistemul politic și pentru interesul public și poate fi legitim clasificată și tratată drept infracțiune. Totuși, în măsura în care obligația constituțională este de natură mai politică atunci aceasta trebuie sancționată în primul rând ca o chestiune de răspundere politică, iar acuzațiile penale trebuie luate în calcul numai ca ultimă soluție (*ultima ratio*), de folosit numai pentru fapte grave împotriva intereselor obiective ale statului democratic.

³⁷ Cf. raportului asupra suveranității legislației, CDL-AD (2011)003REV

³⁸ CEDO *Huhtamäki v. Finlanda*, 6 martie 2012, § 44; *Cantoni v. Franța*, 15 noiembrie 1996, § 29; *Coëme și alții v. Belgium*, 22 iunie 2000, § 145; *E.K. v. Turcia*, 7 februarie 2002, § 51.

³⁹ Vezi spre exemplu CEDO *Alimuçaj v. Albania*, 7 februarie 2012, § 149; *Jorgic v. Germania*, 12 iulie 2007, § 100.

⁴⁰ Vezi spre exemplu CEDO *Jorgic v. Germania*, citat mai sus, § 101; *S.W. v. Marea Britanie*, 22 noiembrie

99. Cea mai mare provocare, atât în principiu cât și uneori în practică, este faptul că miniștrii guvernamentali din multe țări reprezintă obiectul unor prevederi foarte generale și vagi cu privire la sancțiunile penale pentru „abuz în serviciu”, „folosirea inadecvată a puterilor” și „exces de autoritate” sau formulări similare. Astfel de prevederi se aplică, de regulă, tuturor oficialilor publici, atât funcționari cât și miniștri desemnați politic și miniștri adjuncți, și pot fi problematice în raport cu ambele categorii. Dar în ceea ce-i privește pe miniștri problema specială este aceea că aceste prevederi pot fi instrumentate de adversarii politici în scopuri politice.

100. Prevederile penale care interzic „abuzul în serviciu”, „folosirea inadecvată a puterilor” și „excesul de autoritate” sau infracțiuni similare se găsesc într-un număr de sisteme juridice europene, iar comisia de la Veneția recunoaște că poate exista o necesitate pentru asemenea clauze generale, care pot acoperi multiplele forme de infracțiuni grave pe care le pot comite oficialii publici și care nu sunt ușor de reglementat în detaliu înainte. În același timp comisia susține că asemenea prevederi penale generale sunt foarte problematice, atât cu privire la cerințele calitative ale Articolului 7 al CEDO cât și la alte cerințe fundamentale conform principiului suveranității legislative, precum previzibilitatea și acuratețea juridică, și susține de asemenea că acestea sunt în mod special vulnerabile la manevre politice abuzive⁴¹.

101. Trebuie să ne reamintim că în cazul *Liivik v. Estonia*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat că interpretarea dată unei foste prevederi a codului penal estonian privitoare la „abuzul în serviciu”, „exces de autoritate” a implicat folosirea de noțiuni atât de generale și de critice atât de vagi încât prevederea penală în cauză nu se ridică la calitatea cerută de convenție cu privire la claritatea și previzibilitatea efectelor sale⁴².

102. Pe această bază, comisia de la Veneția consideră că prevederile penale naționale cu privire la „abuzul în serviciu”, „excesul de autoritate” și expresii similare trebuie interpretate în sens îngust și aplicate cu un prag înalt, astfel încât să poată fi invocate numai în cazuri în care fapta este de natură gravă, cum ar fi spre exemplu infracțiuni grave împotriva proceselor democratice naționale, încălcarea drepturilor fundamentale, subminarea imparțialității administrației publice ș.a.m.d. Acestea trebuie raportate numai la exercitarea puterii publice și în măsura în care este posibil trebuie definite la ce fel de acțiuni se referă, fie chiar în statute, în documentele pregătitoare sau prin intermediul legilor relevante pentru caz de către curți, de către responsabilii cu dialogul social sau alte instituții. Mai mult, trebuie impuse criterii suplimentare cum ar fi spre exemplu cerința existenței intenției sau neglijinței crase. Pentru cazuri de „abuz în serviciu” sau „exces de autoritate” care implică interese economice poate fi considerată adecvată cerința unei intenții de câștig personal, fie pentru persoana în cauză sau un partid politic. În sfârșit, pedepsele minimă și maximă pentru asemenea prevederi generale trebuie să fie moderate și trebuie să fie mai mici decât pedepsele specifice pentru infracțiuni mai specifice cum ar fi spre exemplu corupția.

103. La interpretarea și aplicarea prevederilor de „abuz în serviciu” și „exces de autoritate” împotriva miniștrilor (spre deosebire de oficialii nealeși) trebuie luată în considerare și natura specială a politiciilor. Acțiunile care pot să nu fie adecvate pentru un funcționar obișnuit pot uneori fi o parte legitimă din deciziile politice ministeriale. Mai mult, un ministru este supus răspunderii politice sub incidența câștigului obișnuit nu intră. În măsura în care prevederile penale de „abuz în serviciu” și „exces de autoritate” sunt invocate împotriva miniștrilor pentru acțiuni care sunt în principal de natură politică, atunci acest fapt trebuie făcut ca ultimă soluție (*ultima ratio*). Mai mult, nivelul sancțiunilor trebuie să fie proporțional cu infracțiunea comisă și să nu fie influențat de considerații și dezacorduri politice.

104. Comisia de la Veneția susține că responsabilitatea de a nu folosi eronat prevederile privind „abuzul în serviciu” împotriva miniștrilor actuali sau trecuți pentru motive politice ține atât de sistemul politic cât și de procurorul general și curțile de judecată, indiferent dacă ministrul este acuzat conform unor reguli speciale de acuzare sau unor proceduri penale ordinare.

V. Concluzii

105. Comisia de la Veneția consideră că capacitatea unui sistem constituțional național de a

⁴¹ Cf. ECtHR *Liivik v. Estonia*, 25 iunie 2009.

⁴² CEDO *Liivik v. Estonia*, paragr. 101