ROMÂNIA

CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ
referitor la proiectul Legii privind despăgubirea victimelor mineriadelor din anii 1990 - 1991

Analizând proiectul **Legii privind despăgubirea victimelor mineriadelor din anii 1990 - 1991,** transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.46 din 15 martie 1999,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează favorabil proiectul de lege, cu următoarele observaţii şi propuneri :

Evocând consecinţele materiale şi morale, suferite de anumite persoane, ca urmare a mineriadelor din anii 1990 şi 1991, proiectul legii reglementează modul de dezdăunare a acestora de către stat, urmând ca ulterior, statul să se îndrepte cu acţiuni în regres împotriva persoanelor vinovate.

Prin conţinutul său, proiectul se încadrează în categoria legilor ordinare.

I. Observaţii cu privire la fondul reglementării

1. În titlul proiectului şi în cuprinsul acestuia nu ar trebui să se vorbească de "mineriade", termen care nu este şi nici n-ar trebui consacrat din punct de vedere juridic, el fiind o creaţie a mass-media, după un model literar. Folosit în lege, termenul pare a crea o aparenţă de legalitate a unor acţiuni ilegale.

Dimpotrivă, noţiunea ar trebui definită din punct de vedere juridic, cu specificităţile sale istorico-sociale caracteristice celor doi ani consecutivi prin elemente de loc, timp, subiecţi şi prin raporturi de cauzalitate care să delimiteze obiectul reglementării şi în care ar putea acţiona prevederile unei asemenea legi. În acest sens, ar putea fi examinat următorul titlu al proiectului legii:

"Lege privind despăgubirea victimelor acţiunilor ilegale ale minerilor din anii 1990 şi 1991".

2. Referirile din art.1 la "acţiuni agresive", "vătămări corporale", "lipsiri de libertate" şi producerea de "decese", în măsura în care acestea constituie infracţiuni care dau loc şi unor acţiuni civile alăturate celei penale, ar trebuie astfel formulate încât să nu se înţeleagă că faptele în cauză - dacă ele nu sunt încă prescrise - nu ar mai putea face obiectul unei urmăriri penale, ci doar a unei acţiuni civile de dezdăunare, potrivit prezentului proiect.

Totodată, în context trebuie ţinut seama şi de faptul că este posibil ca unele infracţiuni sau acţiuni civile de despăgubiri să fi fost judecate, iar altele să se afle încă în curs de judecată. În legătură cu aceste ipoteze, proiectul nu cuprinde nici o dispoziţie, putând astfel da loc la transferarea în sarcina statului a unor obligaţii de despăgubire nejustificate.

Din proiect nu rezultă nici cuantumul sau nivelul maxim al despăgubirilor ce pot fi acordate, expresia din finalul art.1 alin.1 potrivit căreia "sunt îndreptăţiţi la despăgubiri **corespunzătoare**, în condiţiile legii", fiind insuficientă, atât timp cât proiectul nu consacră **criteriile** pentru calcularea despăgubirilor materiale şi, mai ales, a daunelor morale prevăzute în proiect în art.1 alin.2.

Din acest punct de vedere, apreciem că proiectul ar trebui să fie mai nuanţat şi mai precis pentru a nu lăsa loc unor interpretări care exced, pe cât se pare, intenţiei iniţiatorilor.

3. Deşi Expunerea de motive este semnată şi de ministrul finanţelor, sunt suficiente argumente juridice care pledează pentru incompatibilitatea acestui minister sau a unui reprezentant din structurile acestuia în cadrul Comisiei prevăzută în art.3 pentru examinarea şi rezolvarea cererilor de despăgubire. Într-adevăr, dacă potrivit art.8 din proiect, sumele reprezentând despăgubiri pentru daunele materiale şi morale, precum şi orice alte cheltuieli necesare pentru stabilirea şi plata acestor despăgubiri se achită din bugetul Ministerului Finanţelor şi dacă pentru recuperarea acestora, statul, prin Ministerul Finanţelor poate formula, potrivit art.10, cerere în regres împotriva persoanelor răspunzătoare potrivit legii, este de la sine înţeles că acelaşi minister nu poate participa şi la luarea deciziei prin care i se stabilesc astfel de obligaţii şi drepturi. Din aceste motive ar fi de gândit dacă este o idee bună ca însăşi comisia să se constituie la direcţiile generale ale finanţelor publice şi controlului financiar de stat, fiind suficient, pe cât se pare, ca acestea să asigure doar lucrările de secretariat.

Din dispoziţiile art.1106 din Codul civil rezultă că subrogarea trebuie făcută odată cu plata, cunoscându-se atât persoana creditorului cât şi persoana debitorului. În cazurile la care se referă proiectul, există riscul ca în vederea executării acţiunii în regres debitorul să fie necunoscut, astfel încât statul pare a-şi asuma o plată ştiind de la început că nu mai poate recupera suma. Într-adevăr, atât timp cât organele specializate ale statului nu au identificat şi sancţionat potrivit legii "persoanele răspunzătoare", nu se poate cere Ministerului Finanţelor să exercite acţiuni în regres pentru recuperarea sumelor pe care legea l-ar obliga să le plătească. În aceste condiţii, plata despăgubirilor apare în contextul reglementării din proiect, ca o **liberalitate**, dat fiind faptul că practic nu s-ar putea ajunge la constituirea unor creanţe a căror exigibilitate să fie urmărită de organele statului. Prin urmare, dispoziţiile din art.10 neavând vreo finalitate, propunem reexaminarea menţinerii lor în proiect.

4. Mecanismul luării deciziei de către Comisie (art.4) şi mai ales reglementarea căilor de atac împotriva deciziei Comisiei (art.5) trebuie, de asemenea, reexaminate, pentru a li se asigura un cadru funcţional adecvat. În acest sens, art.4 ar trebui să precizeze natura juridică a deciziei şi modul adoptării acesteia (cvorumul de lucru, vot majoritar, unanim sau prin simplu consens).

Decizia poate fi atacată la instanţa civilă (art.5 alin.1), dar instanţa poate fi sesizată şi direct cu cererea de despăgubire dacă n-a fost rezolvată în termen de către Comisie (alin.2), caz în care hotărârea instanţei nu este supusă apelului (alin.3). Trebuie înţeles oare că, în acest caz cererea este soluţionată definitiv într-un singur grad de jurisdicţie?

De asemenea, este de neînţeles şi dispoziţia din art.6 alin.2 privind executarea silită a despăgubirilor stabilite prin decizie, în condiţiile în care în art.8 s-a prevăzut că sumele în cauză se achită din bugetul Ministerului Finanţelor, acesta fiind obligat să execute decizia în numele statului, evident fără portărei.

5. Din cuprinsul art.8, ca de altfel din întregul proiect, rezultă că sumele reprezentând despăgubiri ar urma să fie alocate de la bugetul de stat, astfel că devin incidente dispoziţiile art.10 alin.2 din Legea privind finanţele publice nr.72/1996, potrivit cărora "în cazurile în care se fac propuneri de elaborare a actelor normative a căror aplicare atrage micşorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, iniţiatorii au obligaţia să prevadă mijloacele necesare acoperirii golului de venituri sau sporului de cheltuieli", prevedere care însă nu

se regăseşte în proiect. Dispoziţii exprese în acest sens sunt necesare şi pentru faptul că sumele aferente despăgubirilor ar trebui alocate de la bugetul de stat în bugetul Ministerului Finanţelor, cu această destinaţie. Precizăm că sume **de această natură** sunt deja stabilite prin art.59 din Legea bugetului de stat pe anul 1999.

6. Din proiect rezultă că pot solicita despăgubiri persoanele fizice, deşi este ştiut că victime au fost şi **persoane juridice**, care ar trebui şi ele să beneficieze de despăgubiri, ipoteză pe care proiectul ar trebui să o prevadă într-o dispoziţie expresă.

II. Observaţii pe text

1. Ţinând seama de primele consideraţii din aviz, art.1 ar trebui să evite referirea la infracţiuni şi să dea o reglementare adecvată acţiunilor civile, fiind suficient să prevadă că au drept la despăgubiri cei care au fost vătămaţi sau au suferit prejudicii materiale sau morale în timpul şi cu ocazia acţiunilor ilegale ale minerilor în anii 1990 - 1991.

2. În art.2 alin.3 se impune persoanelor fizice îndatorirea "de a elibera dovezi" despre datele ce rezultă din "scripetele proprii" şi care privesc situaţiile invocate în susţinerea cererilor şi pretenţiilor altor persoane arătate la alin.1 şi 2. Textul este excesiv, fiind cunoscut că persoanele fizice nu ţin, în genere, scripte proprii şi chiar dacă ar ţine, ar fi abuziv să li se ceară date pe care n-ar vrea să le furnizeze, mai ales în situaţia în care nu au nici o calitate în procedura administrativă sau în procesul civil.

3. La art.3, pentru acurateţea textului, propunem eliminarea sintagmei "în temeiul prezentei legi", care se subînţelege. De asemenea, în textul care fixează componenţa Comisiei, ar trebui să se prevadă condiţiile legale în care membrii acesteia îşi desfăşoară activitatea, în raport cu instituţiile în care sunt angajaţi, precum şi modul în care ar fi retribuiţi pentru munca prestată în cadrul Comisiei. O dispoziţie similară trebuie să se refere la salarizarea personalului secretariatului sau la degrevarea acestuia de sarcinile specifice instituţiilor în care sunt salarizaţi.

4. Dispoziţia din art.4 alin.3, potrivit căreia cel îndreptăţit la despăgubiri poate **accepta** (nu conveni, cum este scris în proiect) să primească acţiuni, obligaţiuni sau alte titluri de valoare deţinute sau emise de stat, ar trebui dusă până la ultima ei consecinţă, prevăzându-se expres cum se vor reglementa eventualele diferenţe dintre valoarea acţiunilor, obligaţiunilor sau altor titluri de stat şi cuantumul despăgubirilor acordate.

5. La art.9 alin.1 din proiect este necesar să se prevadă că sumele aferente despăgubirilor se alocă de la bugetul de stat, în bugetul Ministerului Finanţelor, cu această destinaţie.

III. Observaţii de redactare şi de tehnică legislativă

1. Sub aspectul redactării, semnalăm că proiectul de lege este lipsit de formula introductivă care, potrivit normelor de tehnică legislativă, cuprinde denumirea autorităţii emitente şi exprimarea hotărârii de adoptare a actului normativ respectiv.

Ca urmare, după titlul proiectului, este necesară introducerea formulei: "Parlamentul României adoptă prezenta lege".

2. La art.1, în alin.1 şi 2, expresia "ai celor decedaţi" ar trebui înlocuită cu "**victimelor decedate**", pentru a se înţelege clar că nu este vorba de orice persoană decedată;

3. La art.3 alin.2, expresia "ori a înlocuitorului acestuia" creează nelămuriri, neştiindu-se dacă această persoană face sau nu face parte din comisie, atât timp cât alin.1 privind componenţa acesteia nu s-a referit la "înlocuitorii" membrilor de drept ai comisiei;

4. La art.4 în alin.4, expresia "conform coeficientului de inflaţie la data plăţii" propunem să fie înlocuită cu expresia uzitată: "cu indicele ratei inflaţiei la data plăţii";

5. La art.5, începutul textului ar avea o redactare mai riguroasă dacă s-ar scrie: "În termen de 30 de zile de la comunicarea deciziei, petiţionarul nemulţumit se poate adresa ...";

6. La alin.1 al art.11, în locul expresiei "în termen de 60 de zile", care este inadecvată şi creează incertitudini cu privire la momentul intrării în vigoare, propunem să se scrie "la 60 de zile" care dă textului precizia necesară;

7. Alin.2 al art.11 nu este necesar şi poate fi eliminat, deoarece sumele plătite ca despăgubiri fac parte din fondurile publice administrate de Ministerul Finanţelor care sunt gestionate potrivit Legii nr.72/1996 şi Legii nr.82/1991, iar modalităţile de plată sunt prevăzute chiar în proiect.

PREŞEDINTE

Valer DORNEANU

Bucureşti
Nr. 321/24.03.1999