

**DECIZIA Nr.52**  
**din 1 februarie 2018**

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru completarea Legii nr.176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative**

**Publicată în Monitorul Oficial nr.206 din 07.03.2018**

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 obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru completarea Legii nr.176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, obiecție formulată de un număr de 52 deputați.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.12.479/20 decembrie 2017 și constituie obiectul Dosarului nr.2.949A/2017.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate** se arată că legea criticată, prin conținutul său, vizează statutul deputaților și senatorilor, deși expunerea de motive se referă la modificarea și completarea conținutului Legii nr.176/2010. În acest sens se susține că legea anulează efectele unor interdicții instituite în privința deputaților și senatorilor identificați în conflict de interese în perioada 2007—2013 prin rapoartele rămase definitive ale Agenției Naționale de Integritate sau prin hotărâri ale instanțelor judecătorești, drept care se apreciază că legea criticată nu are nicio legătură cu obiectul său, astfel cum acesta reiese din titlul legii. Prin urmare, se consideră că „inexistența identității de obiect între scopul legii și dispoziția normativă propusă face legea neclară”, ceea ce constituie o încălcare a dispozițiilor art. 8 alin.(4) și art.41 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative raportat la art.1 alin.(5) și art.74 alin.(3) și (5) din Constituție. În acest sens, sunt invocate Decizia nr.619 din 11 octombrie 2016, paragraful 40, și Decizia nr.1 din 14 ianuarie 2015, paragrafele 23 și 26.

4. Se susține că legea criticată a fost adoptată cu încălcarea art.61 alin.(2) și art.75 alin.(1) din Constituție, întrucât a fost adoptată de Camera Deputaților ca primă Cameră sesizată și de Senat, în calitate de Cameră decizională. Or, potrivit art.75 alin.(1) și art.117 alin.(3) din Constituție, sesizarea Camerelor în modul anterior referit vizează numai ipoteza înființării unei autorități administrative autonome, nu și orice modificări ale organizării și funcționării acesteia. Chiar și în acest caz, se arată că modificările operate prin prezenta lege nu vizează organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, ci înlăturarea consecințelor legale ale constatării existenței conflictului de interese în cazul unei categorii de persoane.

5. Se apreciază că art.I și II din lege încalcă principiul neretroactivității legii civile, consacrat de art.15 alin.(2) din Constituție. În acest sens, se arată că aceste dispoziții legale aparțin dreptului administrativ, din moment ce și interdicția la care se referă are caracter administrativ. Prin urmare, nu se poate dispune încetarea efectelor unei interdicții deja instituite; caracterul retroactiv al acestor dispoziții se deduce din coroborarea și modul lipsit de claritate al formulării acestora, în sensul că interdicția încetează *ab initio*,

de la data dispunerii sale. Este invocată jurisprudența Curții Constituționale referitoare la principiul neretroactivității, și anume Decizia nr.96 din 24 septembrie 1996 și Decizia nr.447 din 29 octombrie 2013.

6. Se mai învederează faptul că dispozițiile legii criticate încalcă principiul colaborării loiale între autoritățile și instituțiile publice, prevăzut de art.1 alin.(5) din Constituție. Se arată că acestea anulează efectele unor hotărâri judecătorești și încalcă deciziile ale Curții Constituționale. A lipsi de efecte hotărâri judecătorești, precum cele prin care s-au instituit interdicții deputaților și senatorilor aflați în conflict de interese de natură administrativă, constituie o încălcare a obligației constituționale antereferte. De asemenea, se arată că legea criticată reprezintă o sfidare la adresa Curții Constituționale, prin încălcarea cu bună știință a Deciziei nr.619 din 11 octombrie 2016, sens în care este citat paragraful 41 al acesteia.

7. Prin urmare, se solicită admiterea obiecției de neconstituționalitate și constatarea neconstituționalității legii criticate, în ansamblul său.

8. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, obiecția de neconstituționalitate a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a-și exprima punctele lor de vedere.

9. **Președintele Camerei Deputaților** apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

10. Cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la art.1 alin.(5) din Constituție, cu referire la art.41 alin.(1) din Legea nr.24/2000, se arată că titlul legii criticate exprimă sintetic atât intervenția asupra unei legi, cât și natura intervenției, respectiv completarea legii enunțate. Astfel, titlul legii corespunde întru totul conținutului normativ al acesteia, noul text fiind integrat corect sub aspect tehnic legislativ în ansamblul legii. Se mai arată că soluția normativă aleasă este potrivită și se corelează cu ansamblul reglementării-cadru; în acest sens se menționează că art.1 alin.(3) din Legea nr.176/2010 dispune că această lege se aplică președinților Camerelor Parlamentului, deputaților și senatorilor, iar art.25 dispune cu privire la constatarea situației de conflict de interese, cu circumscrierea sancțiunilor incidente potrivit reglementării aplicabile demnității/ funcției sau activității respective, drept care art.25<sup>1</sup>, nou-introdus, este intrinsec legat de dispozițiile legale antereferte.

11. Se arată că legea criticată este una organică, iar ordinea de sesizare a Camerelor este dată de art.75 alin.(1) teza întâi din Constituție, în considerarea faptului că Agenția Națională de Integritate este o autoritate administrativă autonomă, conform art.117 alin.(3) din Constituție, iar înființarea acestor autorități se realizează prin lege organică, ce se adoptă ca primă Cameră sesizată de Camera Deputaților, Cameră decizională fiind Senatul. Se mai arată că atât Legea nr.176/2010, legea de bază, cât și Legea nr.116/2013, o lege modificatoare a acesteia, au fost adoptate ca legi organice, ordinea de sesizare a Camerelor fiind cea anterior descrisă.

12. Cu privire la criticile de neconstituționalitate raportate la principiul neretroactivității legilor se arată că art.25<sup>1</sup> din lege nu conține în sine nicio dispoziție cu caracter retroactiv și nici nu reglementează o situație juridică nouă, care ar conduce la încălcarea principiului neretroactivității legii civile, ci instituie dispoziții pentru viitor cu privire la situații juridice produse în trecut, sub imperiul unor norme juridice neclare. Se mai arată faptul că art.11 din lege indică intenția legiuitorului de a exclude arbitrarul în aplicarea normei juridice nou-reglementate, în sensul instituirii în mod expres a unei dispoziții, care ar putea părea cel mult superfluă, astfel încât nu se poate trage concluzia că art.1 se aplică de la data punerii în aplicare a interdicțiilor prevăzute de art.25 din Legea nr.176/2010.

13. Cu privire la critica de neconstituționalitate raportată la principiul constituțional al colaborării loiale se arată că a admite faptul că modalitatea de aplicare a unei norme juridice de către instanța judecătorească ar fi obligatorie pentru puterea legislativă în sensul că Parlamentul, în pofida art.61 alin.(1) din Constituție, nu ar putea interveni asupra acelei norme juridice, ar contraveni rațiunii existenței puterii legislative, căreia i s-ar nega, astfel, rolul constituțional. De asemenea se mai indică faptul că textul legal nou-introdus respectă jurisprudența Curții Constituționale, întrucât rezultă dintr-un considerent al Deciziei Curții Constituționale nr.619 din 11 octombrie 2016, iar considerentele deciziilor instanței constituționale sunt obligatorii.

14. **Președintele Senatului și Guvernul** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

15. La termenul de judecată fixat pentru data de 18 ianuarie 2018, Curtea, având în vedere cererea de întrerupere a deliberărilor pentru o mai bună studiere a problemelor ce formează obiectul cauzei, în temeiul dispozițiilor art.57 și art. 58 alin.(3) din Legea nr.47/1992, a amânat pronunțarea asupra cauzei pentru data de 31 ianuarie 2018 și, ulterior, pentru aceleași motive, pentru data de 1 februarie 2018, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților,

raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

16. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, art.10, art.15 și art.18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

17. **Obiectul controlului de constituționalitate** îl constituie dispozițiile Legii pentru completarea Legii nr.176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, care au următorul cuprins:

**„Art.I. — După articolul 25 din Legea nr.176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.621 din 2 septembrie 2010, cu modificările ulterioare, se introduce un nou articol, art.25<sup>1</sup>, cu următorul cuprins:**

**«Art.25<sup>1</sup>. — Interdicțiile aplicate persoanelor care au avut calitatea de senator și/sau deputat în oricare dintre mandatele cuprinse în perioada 2007—2013, în temeiul art.25, pe baza rapoartelor de evaluare întocmite de Agenția Națională de Integritate și care au constatat nerespectarea prevederilor legale privind conflictul de interese în exercitarea oricăruia dintre mandatele de senator și/sau deputat în perioada 2007—2013, până la intrarea în vigoare a Legii nr.219/2013 pentru modificarea și completarea Legii nr.96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, încetează de drept.»**

**Art.II. — Modificările aduse prin prezenta lege se aplică începând cu data intrării în vigoare.”**

18. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art.1 alin.(5) privind calitatea legii și loialitatea constituțională, art.15 alin.(2) privind principiul neretroactivității legii civile, art.61 alin.(2) privind structura Parlamentului, art.75 privind sesizarea Camerelor Parlamentului, art.74 alin.(3) și (5) privind inițiativa legislativă guvernamentală și parlamentară și art.147 alin.(4) privind caracterul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale.

19. De asemenea sunt invocate prevederile art.8 alin.(4) și art.41 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, care au următorul conținut normativ:

— Art.8 alin.(4): *„Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor.”;*

— Art.41 alin.(1): *„Titlul actului normativ cuprinde denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic.”*

#### **(1) Admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate**

20. Curtea constată că sesizarea formulată îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, atât sub aspectul obiectului său, fiind vorba de o lege adoptată și nepromulgată, cât și sub cel al titularului dreptului de sesizare, aceasta fiind formulată de un număr de 52 deputați.

#### **(2) Parcursul legislativ al legii analizate**

21. Propunerea legislativă a fost inițiată de 1 deputat, fiind înregistrată la Camera Deputaților la data de 21 noiembrie 2017, care, în calitate de Cameră de reflecție, a adoptat-o în data de 11 decembrie 2017 (voturi pentru = 167, contra = 90, abțineri = 2, nu au votat = 4). Ulterior, propunerea legislativă a fost adoptată de Senat, în calitate de Cameră decizională, la data de 18 decembrie 2017 (voturi pentru = 77, contra = 39, abțineri = 0). La data de 20 decembrie 2017, Curtea Constituțională a fost sesizată cu prezenta obiecție de neconstituționalitate.

#### **(3) Analiza obiecției de neconstituționalitate**

##### **(3.1) Preliminarii**

22. Curtea reține că, prin Decizia nr.619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.6 din 4 ianuarie 2017, a examinat constituționalitatea Legii pentru interpretarea art.38 alin.(11) din Legea nr.96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor și a realizat o distincție între **conflictul de interese privit ca ilicit civil**, reglementat prin Legea nr.161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 279 din 21 aprilie 2003, și cel **calificat drept ilicit penal**, prin Codul penal (art.253<sup>1</sup> din Codul penal din 1969 sau art.301 din Codul penal). Prin aceeași decizie, Curtea a stabilit că, de principiu, legiuitorul are competența de a adopta o lege interpretativă; pentru a stabili, însă, „dacă legea interpretativă nu se abate de la conținutul normativ al legii interpretate, Curtea trebuie să verifice, în prealabil, respectarea de către legiuitor a cerințelor de calitate a legii, iar, în măsura în care legea interpretativă este în conformitate cu aceste cerințe, Curtea va putea desluși și, în consecință, verifica dacă soluția legislativă preconizată se subsumează unei veritabile legi interpretative sau, dimpotrivă,

cuprinde elemente novatoare față de actul normativ interpretat, situație în care nu poate fi calificată drept interpretativă” (paragraful 30). În consecință, raportat la cauza dedusă judecății sale, Curtea a statuat că legea analizată, fiind o lege de interpretare a dispozițiilor art.38 alin.(11) din Legea nr.96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.49 din 22 ianuarie 2016, lege cu dispoziții extrapenale, trebuie să vizeze statutul juridic civil al deputaților și senatorilor. Curtea, însă, a constatat neconstituționalitatea Legii pentru interpretarea art.38 alin.(11) din Legea nr.96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, pe motiv că, „deși trebuie să vizeze numai regimul juridic civil al deputaților și senatorilor, în realitate, prin modul său de formulare, în loc să constituie un reper normativ în lămurirea problemei aplicării în timp a Legii nr.219/2013, generează serioase incertitudini cu privire la sfera sa materială de aplicare în sensul că poate privi fapte ale deputaților sau senatorilor calificate drept abateri disciplinare sau de natură penală” (paragraful 41). Prin urmare, Curtea a constatat încălcarea exigențelor art.1 alin.(5) în componenta sa referitoare la calitatea legii raportat la art.61 alin.(2), art.65 alin.(1) și alin. (2) lit.j), art.73 alin.(3) lit.c) și h) și art.75 din Constituție.

23. Din cele de mai sus, Curtea reține că situația de conflict de interese generează fie o răspundere civilă, fie una penală, iar atunci când legiuitorul reglementează cu privire la acestea, actul normativ trebuie să prevadă în mod clar, precis și previzibil materia vizată, astfel încât destinatarul normei să poată determina dacă aceasta vizează materia civilă sau penală.

24. În ceea ce privește cauza de față, Curtea, pentru a determina sfera de incidență a textului legal criticat, constată că raportul de evaluare întocmit de Agenția Națională de Integritate, potrivit art.22 din Legea nr.176/2010, este un **act administrativ**, iar art.23 și 25 din lege reglementează efectele pe care le produce un astfel de act, respectiv:

— actele juridice sau administrative încheiate direct sau prin persoane interpușe, cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese, sunt lovite de nulitate absolută (art.23);

— fapta persoanei constituie abatere disciplinară și se sancționează potrivit reglementării aplicabile demnității, funcției sau activității respective, în măsura în care prevederile prezentei legi nu derogă de la aceasta și dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale unei infracțiuni [art.25 alin.(1)];

— decăderea din dreptul de a mai exercita o funcție sau o demnitate publică ce face obiectul prevederilor prezentei legi, cu excepția celor electorale, pe o perioadă de 3 ani de la data eliberării, destituirii din funcția ori demnitatea publică respectivă sau a încetării de drept a mandatului [art.25 alin.(2) teza întâi];

— decăderea din dreptul de a mai exercita o funcție eligibilă pe o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului, dacă persoana a ocupat o funcție eligibilă [art.25 alin.(2) teza a doua];

— în cazul în care persoana nu mai ocupă o funcție sau o demnitate publică la data constatării stării de incompatibilitate ori a conflictului de interese, interdicția de 3 ani anterioară operează potrivit legii, de la data rămânerii definitive a raportului de evaluare, respectiv a rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești de confirmare a existenței unui conflict de interese sau a unei stări de incompatibilitate [art.25 alin.(2) teza a treia].

25. Rezultă din cele de mai sus că legea criticată, prin obiectul său de reglementare, se referă la ipoteza interdicțiilor aplicate ca urmare a constatării situației de conflict de interese, prin rapoartele de evaluare întocmite de Agenția Națională de Integritate, în privința deputaților și senatorilor. Prin urmare, legea criticată nu vizează conflictul de interese ca faptă de natură penală, așadar, nici pedepsele accesorii sau complementare dispuse de instanța judecătorească competentă, ci **se referă, în mod expres, la interdicțiile aplicate deputaților/senatorilor ca urmare a constatării, de către Agenția Națională de Integritate, prin raportul său de evaluare, a stării de conflict de interese în sens de ilicit civil**. O asemenea soluție legislativă nu pune în discuție și nu afectează competența Agenției Naționale de Integritate, aceasta având, în continuare, deplina îndreptățire să își îndeplinească, în aceeași parametri legali, scopul pentru care a fost înființată.

*(3.2) Criticile de neconstituționalitate raportate la art.1 alin. (5) și art.74 alin.(3) și (5) din Constituție*

26. Principala critică de neconstituționalitate se referă la faptul că nu există o concordanță între obiectul declarat al legii criticate, respectiv completarea Legii nr.176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.621 din 2 septembrie 2010, și conținutul său normativ concret, care vizează, în realitate, statutul deputaților și senatorilor.

27. Cu privire la acest aspect, Curtea observă că, în jurisprudența sa, a stabilit că, în lipsa unor dispoziții generale ale legii care să orienteze reglementarea, obiectul acesteia este dat chiar prin titlu (Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, paragraful 89) și că existența unei necorelări terminologice între „titlul legii și denumirea

titlului IX, pe de o parte, și conținutul normativ concret al art.1 din titlul IX” reprezintă o încălcare a prevederilor art.41 și art.56 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, contrară art.1 alin.(5) din Constituție (Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, paragraful 147). De asemenea, Curtea, în jurisprudența sa, a statuat că o lege de aprobare a unei ordonanțe de urgență „va viza numai obiectul de reglementare al ordonanței de urgență și măsurile conexe, de corelare sau de politică legislativă, ce au legătură cu domeniul astfel determinat. În consecință, o atare lege fie aprobă pur și simplu ordonanța de urgență, fie aprobă ordonanța de urgență, cu modificarea, completarea, abrogarea sau chiar suspendarea unor dispoziții ale acesteia; în ambele cazuri, însă, legiuitorul este competent să adopte măsuri de corelare a soluțiilor legislative preconizate cu ansamblul actelor normative care fac parte din fondul activ al legislației”. În măsura în care un text de lege nu se integrează în obiectul de reglementare al Legii de aprobare a ordonanței de urgență se încalcă, pe de o parte, art.115 alin.(7) din Constituție, iar, pe de altă parte, art.1 alin. (5) din Constituție, prin raportare la prevederile art.41 alin. (1) și art.58 alin.(3) din Legea nr.24/2000. De asemenea, o prevedere legală astfel adoptată încalcă art.74 alin.(3) și (5) din Constituție, întrucât aceasta a denaturat obiectul proiectului de lege transmis de Guvern spre adoptare, contrar art.74 alin. (3) din Constituție, și a eludat, astfel, reglementările cuprinse în art.74 alin.(5) din Constituție, referitoare la inițiativa legislativă a deputaților sau senatorilor, care, de principiu, trebuiau să inițieze o propunere legislativă distinctă în vederea adoptării soluției legislative dorite (a se vedea, în sensul celor expuse, Decizia nr.1 din 14 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.85 din 2 februarie 2015, paragrafele 23 și 26).

28. Raportat la cauza de față, Curtea constată că legea criticată este o lege de completare a Legii nr.176/2010, astfel cum rezultă din titlul său. Prin urmare, conținutul său normativ trebuie să privească „introducerea unor dispoziții noi, cuprinzând soluții legislative și ipoteze suplimentare, exprimate în texte care se adaugă elementelor structurale existente” [art.60 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010]. Analizând obiectul său declarat și conținutul normativ concret al legii, Curtea reține că art.1 din lege dispune cu privire la efectele raportului de evaluare, în sensul că prevede încetarea de drept a interdicției aplicate prin acesta în privința deputaților și senatorilor. **O asemenea dispoziție nu se circumscrie statutului deputaților și senatorilor, astfel cum arată autorii obiecției de neconstituționalitate, acest statut reglementând numai situațiile de conflict de interese, în corelație cu abaterile și sancțiunile disciplinare, și nicidecum efectele raportului de evaluare.** Este evident că situațiile de conflict de interese în privința deputaților și senatorilor, ca instituție de drept material extrapenal, pot fi reglementate numai în statutul deputaților și senatorilor, statut adoptat prin lege organică în ședința comună a celor două Camere; în schimb, constatarea acestora, în condițiile în care a fost înființată o autoritate administrativă autonomă (Agenția Națională de Integritate), se realizează, prin actul acesteia din urmă (raportul de evaluare). Prin urmare, și efectele pe care le generează acest act trebuie reglementate tot prin legea care stabilește și reglementează actul autorității respective. Or, această lege nu poate fi alta decât cea de înființare a Agenției Naționale de Integritate, pentru că toate aspectele anterior menționate sunt intrinsec legate între ele. Prin urmare, chiar dacă printr-o lege este limitat un anumit efect al actului autorității administrative, acesta trebuie să fie unul de sine stătător sau unul de modificare/completare, după caz, a actului normativ care reglementează actul autorității administrative.

29. Prin legea criticată, legiuitorul a optat pentru introducerea noțiunii de „încetare de drept” a interdicției prevăzute de art.25 din Legea nr.176/2010, așadar, a unui efect rezultat din raportul de evaluare și a aplicat-o în privința persoanelor care au avut calitatea de deputat/senator în oricare dintre mandatele cuprinse în perioada 2007—2013 și care au fost constatate a fi în situație de conflict de interese prin raportul de evaluare. Prin urmare, se constată că textul legal criticat reprezintă o soluție legislativă suplimentară ce se adaugă elementelor structurale existente ale legii de bază (Legea nr.176/2010), ceea ce înseamnă că există o legătură intrinsecă între conținutul legii supuse controlului de constituționalitate și titlul său.

30. Invocarea art.74 alin.(3) și (5) din Constituție, din perspectiva Deciziei nr.1 din 14 ianuarie 2015, nu poate fi reținută, ipoteza particulară analizată prin decizia anterioară, respectiv obiectul legii de aprobare a ordonanței de urgență, neregăsindu-se și în coordonatele speței de față.

*(3.3) Criticile de neconstituționalitate raportate la art.61 alin. (2) și art.75 din Constituție*

31. Curtea, în jurisprudența sa, a stabilit că, „potrivit art.117 alin.(3) din Constituție [art.116 alin.(3) anterior revizuirii Constituției din anul 2003], autoritățile administrative autonome se pot înființa prin lege organică. Așadar, reglementarea statutului acestei autorități se realizează prin norme de natura legii organice. Pe de altă parte, *procedurile desfășurate* în fața Consiliului Concurenței, vizate de obiectul excepției de neconstituționalitate, sunt stabilite prin norme de natura legii ordinare. Acest fapt a permis Guvernului ca, în baza unei legi de abilitare (Legea nr.119/2014), să le modifice prin intermediul prevederilor legale criticate din Ordonanța Guvernului nr.12/2014. În aceste condiții, nu se poate reține

critica referitoare la încălcarea art.108 alin.(3) [având în vedere că Guvernul a acționat în limitele legii de abilitare] și a art.115 alin. (1) din Constituție (textele legale criticate ținând de domeniul legii ordinare)” (Decizia nr.568 din 15 septembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr.844 din 12 noiembrie 2015, paragraful 30).

32. Curtea a mai statuat că, „în condițiile în care Constituția nu cuprinde dispoziții referitoare la reglementarea prin lege organică a organizării și funcționării Consiliului Concurenței — autoritate administrativă autonomă, ci doar în legătură cu înființarea sa prin lege organică, nu pot fi reținute criticile de neconstituționalitate extrinsecă formulate. Astfel cum a statuat Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice, în consecință, criteriul material este cel definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice” (Decizia nr.622 din 13 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.60 din 20 ianuarie 2017, paragraful 26). „Potrivit art.117 alin.(3) din Constituție *«Autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică»*, dispozițiile constituționale menționate fiind de asemenea de strictă interpretare (a se vedea în acest sens Decizia Curții Constituționale nr.16 din 10 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.66 din 29 ianuarie 2007), **fără a putea fi extinse și cu privire la organizarea și funcționarea unor asemenea autorități**. Exigența constituțională privind reglementarea prin lege organică vizează, așadar, doar înființarea Consiliului Concurenței, ca autoritate administrativă autonomă” (Decizia nr.622 din 13 octombrie 2016, paragraful 22). Totuși, „introducerea, prin legea criticată, a unui nou organism în structura Consiliului Concurenței (Consiliul de supraveghere din domeniul naval — sn) afectează structural arhitectura internă a acestei autorități, determinând reconfigurarea fizionomiei juridice a acestuia, împrejurare de natură să reclame crearea sa prin lege organică, iar nu ordinară” (Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017, paragraful 45).

33. În consecință, Curtea constată că art.117 alin.(3) din Constituție stabilește că înființarea unei autorități administrative autonome se realizează prin lege organică, iar, în temeiul art. 75 alin.(1) teza întâi din Constituție, proiectele/propunerile legislative care vizează materia reglementată prin art.117 alin. (3) din Constituție se supun dezbaterii și adoptării, ca primă Cameră sesizată, Camerei Deputaților. În schimb, potrivit jurisprudenței Curții, desfășurarea procedurilor în fața unei autorități administrative autonome nu ține de art.117 alin.(3) din Constituție, respectiv de înființarea acesteia, drept care materia în cauză ține de domeniul legii ordinare.

34. Având în vedere cele de mai sus, trebuie realizată o distincție între „*înființarea, organizarea și funcționarea*” unei autorități, acești trei termeni fiind folosiți împreună în cazul Consiliului Legislativ (art.79), a Consiliului Economic și Social (art.141) și a ministerelor [art.117 alin.(1)], „*organizarea și funcționarea*” unei autorități, termeni care sunt folosiți ca atare în cazul instituției Avocatului Poporului [art.58 alin.(3)], a Parlamentului [art.64 alin.(1)], a Autorității Electorale Permanente [art.73 alin.(3) lit.a)], a Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi [art.73 alin.(3) lit.l)] și „*înființarea*” unei autorități în cazul autorităților administrative autonome sau a organelor de specialitate din subordinea Guvernului/ministerelor [art.117 alin.(3)].

35. Prin urmare, dacă textul Constituției dispune că *înființarea, organizarea și funcționarea* unei autorități se realizează prin lege organică, toate aspectele ce privesc autoritatea respectivă se realizează prin acea categorie de lege; în schimb, dacă numai *înființarea* se dispune prin lege organică, înseamnă că *organizarea și funcționarea* autorității respective se reglementează prin lege ordinară. În această ultimă ipoteză, dacă din rațiuni de tehnică legislativă se adoptă o lege organică ce reglementează înființarea/organizarea/funcționarea unei autorități nu înseamnă că, în mod implicit, organizarea și funcționarea acesteia devine domeniu al legii organice. Din contră, legea este adoptată ca lege organică, cu majoritatea de vot stabilită prin Constituție, fără ca cele trei aspecte reglementate să își piardă individualitatea; de aceea, dispozițiile legii care privesc *organizarea și funcționarea* autorității respective vor putea fi modificate/completate prin lege ordinară. În ceea ce privește conceptul de înființare, Curtea reține că acesta cuprinde elementele de bază care definesc natura juridică a autorității publice în cauză, drept care acestea trebuie să facă obiectul legii organice. În consecință, fiind vorba în această privință de o lege organică, orice opțiune legislativă în acest sens trebuie să întrunească o largă majoritate de vot, conform art.76 alin.(1) din Constituție.

36. Raportat la cauza de față, Curtea constată că art.117 alin.(3) din Constituție atunci când dispune că înființarea unei autorități administrative autonome se realizează prin lege organică nu se limitează numai la dispoziția de înființare, ci are în vedere și aspectele esențiale care sunt în legătură intrinsecă cu dispoziția normativă de înființare (atribuțiile și actele acestora). Actele care emană de la aceste autorități administrative autonome, astfel cum s-a arătat anterior, sunt acte administrative, fiind în legătură directă cu natura acestor autorități. Prin urmare, actele emise de acestea nu vizează modul de organizare și funcționare a acestor autorități, ci ele derivă din însăși natura juridică a acestora, astfel

Încât reglementările privind actele acestor autorități trebuie adoptate printr-un act normativ din aceeași categorie. De aceea, nu poate fi realizată o diferențiere între înființarea autorității administrative autonome și actul pe care aceasta o emite. În caz contrar, s-ar ajunge la situația paradoxală ca autoritatea administrativă să fie înființată prin lege organică, iar actul său, emis în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice [a se vedea art.2 alin.(1) lit.c) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.154 din 7 decembrie 2004], să fie reglementat printr-o lege ordinară. Or, astfel cum s-a arătat, prin chiar înființarea unei autorități administrative autonome, legiuitorul trebuie să determine, în mod logic, categoria de acte pe care le generează și efectele acestora. O asemenea autoritate nu ființează numai prin simplul fapt al existenței sale, ci prin atribuțiile și actele pe care le emite, acestea din urmă fiind cele care produc consecințe juridice. Așadar, atunci când legiuitorul constituant s-a referit la înființarea unei autorități administrative prin lege organică a avut în vedere atât dispoziția de înființare propriu-zisă, cât și cele ce sunt asociate în mod intrinsec acesteia, respectiv cele prin care se stabilesc atribuțiile, categoriile de acte administrative emise și efectele acestora.

37. Având în vedere cele expuse, se constată că reglementarea efectelor rapoartelor de evaluare ale Agenției Naționale de Integritate trebuie realizată prin lege organică, în conformitate cu art.117 alin.(3) din Constituție. Potrivit art.75 alin.(1) teza întâi din Constituție, proiectele sau propunerile legislative referitoare la legile organice prevăzute la art.117 alin. (3) din Constituție se supun dezbaterii și adoptării Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată, Senatul fiind, așadar, Cameră decizională.

38. Analizând parcursul legislativ al legii criticate, Curtea reține că aceasta a fost adoptată de Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, și de Senat, în calitate de Cameră decizională. Prin urmare, au fost respectate prevederile art.75 alin.(1) din Constituție referitoare la ordinea sesizării Camerelor. De altfel, Curtea reține că toate legile adoptate în materia integrității (Legea nr.144/2007, Legea nr.94/2008 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.49/2007 pentru modificarea și completarea Legii nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.305 din 18 aprilie 2008, Legea nr.176/2010, Legea nr.116/2013 pentru modificarea pct.5 al anexei nr.2 la Legea nr.176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.247 din 30 aprilie 2013) au fost adoptate mai întâi de Camera Deputaților și, ulterior, de Senat. Astfel, legiuitorul, în privința procedurii de adoptare a legii criticate, nu a făcut altceva decât să aplice aceeași procedură pe care a urmat-o în privința tuturor legilor din materia integrității, neexistând, așadar, niciun motiv de a se îndepărta de la practica legislativă constantă în materie; din contră, **o asemenea manieră de legiferare denotă consecvența legiuitorului sub aspectul desfășurării procedurilor parlamentare.** Mai mult, dacă s-ar accepta punctul de vedere al autorilor obiecției de neconstituționalitate, ar însemna că însăși Legea nr.176/2010 este neconstituțională, pe motiv că ordinea de sesizare a Camerelor ar fi fost inversă.

39. Cu privire la invocarea art.61 alin.(2) din Constituție, Curtea constată că acest text constituțional nu este încălcat, propunerea legislativă fiind dezbătută și adoptată de ambele Camere. De altfel, este de observat că autorii obiecției de neconstituționalitate nu motivează o eventuală încălcare a principiului bicameralismului, referindu-se doar generic la art.61 alin.(2) din Constituție.

#### *(3.4.) Criticile de neconstituționalitate raportate la art.15 alin. (2) din Constituție*

40. Autorii obiecției de neconstituționalitate, coroborând art. I și II din lege, ajung la concluzia potrivit căreia încetarea de drept a interdicției reglementate de art.25 din Legea nr.176/2010 operează de la momentul dispunerii acesteia, și nu de la momentul intrării în vigoare a legii criticate.

41. În realitate, art.II din lege („*Modificările aduse prin prezenta lege se aplică începând cu data intrării în vigoare*”) se referă la momentul intrării în vigoare a legii analizate, respectiv la trei zile de la publicarea acesteia în Monitorul Oficial al României, Partea I, conform art.78 din Constituție. Mai mult, Curtea observă că sintagma „intrare în vigoare” caracterizează „legile și celelalte acte normative adoptate de Parlament, hotărârile și ordonanțele Guvernului, deciziile primului-ministru, **actele normative ale autorităților administrative autonome**, precum și ordinele, instrucțiunile și alte acte normative emise de conducătorii organelor administrației publice centrale de specialitate se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I” [art.11 alin.(1) din Legea nr.24/2000]. Or, raportul de evaluare al Agenției Naționale de Integritate este un **act administrativ individual** al unei autorități administrative autonome, drept pentru care acesta nu intră în vigoare, ci produce efecte. Prin urmare, este evident că art.II din lege se referă la faptul că modificările aduse prin aceasta se aplică începând cu data intrării în vigoare a legii criticate, și nu de la data de la care actul Agenției Naționale de Integritate a început să producă efecte juridice.

42. De asemenea, Curtea reține că dispozițiile legale criticate nu încalcă art.15 alin.(2) din

Constituție, întrucât măsura încetării interdicției/obligației rezultate din conflictul de interese extrapenal, constatat prin actul Agenției Naționale de Integritate, se aplică pentru viitor, recunoscându-se efectele produse de actul administrativ individual în perioada cuprinsă între momentul la care a devenit definitiv și cel al intrării în vigoare a legii, acesta nefiind, așadar, anulat.

43. Având în vedere cele de mai sus, Curtea constată că încetarea de drept a interdicției reglementate de legea supusă controlului de constituționalitate se aplică numai pentru viitor, efectele trecute ale interdicției producându-se până la data intrării în vigoare a legii. De aceea, interdicțiile ale căror efecte juridice, în mod obiectiv, s-au consumat în timp rămân valabile, subiectele de drept neputând invoca legea criticată pentru situații trecute. Legea examinată se referă numai la acele interdicții ale căror efecte juridice continuă să se producă, urmând ca acestea să înceteze de drept, prin voința legiuitorului, de la data intrării în vigoare a legii. Ca atare, încetarea de drept a interdicției aplicate deputatului/senatorului pe o perioadă de 3 ani de a mai ocupa o funcție publică nu anulează interdicția astfel aplicată, ci doar înlătură efectele acesteia pentru viitor (*ex nunc*), respectând, astfel, dispozițiile art.15 alin.(2) din Constituție privind principiul neretroactivității legii.

44. De asemenea, Curtea reține că legiuitorul are competența să reglementeze prin lege încetarea de drept a unor interdicții stabilite de un organ administrativ sau a unei obligații stabilite, spre exemplu, de organul fiscal, fără să încalce principiul neretroactivității legii civile. Astfel, legiuitorul este în drept să reglementeze **scutiri sau exonerări de la plata unor obligații stabilite prin acte ale autorităților administrative** [a se vedea, în acest sens, Legea nr.124/2014 privind unele măsuri referitoare la veniturile de natură salarială ale personalului plătit din fonduri publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.700 din 24 septembrie 2014 — *exonerarea de la plată pentru sumele reprezentând venituri de natură salarială* — sau Legea nr.126/2014 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor, precum și pentru stabilirea unor măsuri în vederea recuperării debitelor înregistrate cu titlu de indemnizație pentru creșterea copilului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 700 din 24 septembrie 2014 — *debitele constituite sau care urmează a fi constituite în sarcina persoanelor cu drepturi de indemnizație pentru creșterea copilului/stimulent/stimulent de inserție*], **anularea unor majorări de întârziere/dobânzi** impuse prin acte administrativ-fiscale (obligații de plată accesorii) (Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2015 privind acordarea unor facilități fiscale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.785 din 21 octombrie 2015) sau **anularea unor tarife de despăgubire** impuse de organele de constatare (Legea nr.144/2012 pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr.15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare și a tarifului de trecere pe rețeaua de drumuri naționale din România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.509 din 24 iulie 2012). În același sens, respectiv cu privire la competența legiuitorului de a anula/înceta obligații de plată constatate printr-un act administrativ, a se vedea și Decizia nr.683 din 23 noiembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.56 din 19 ianuarie 2017, paragrafele 28—33. De altfel, și în materie penală, legiuitorul este în drept să adopte legi de grațiere, cu toate consecințele care decurg din actul grațierii [înlăturarea în totul sau în parte, a executării pedepsei ori comutarea acesteia în alta mai ușoară — art.160 alin.(1) din Codul penal].

45. Indiferent de motivațiile care au stat la baza adoptării legii, legiuitorul are competența constituțională, în temeiul art. 61 alin.(1) din Constituție, de a stabili măsurile pe care le consideră adecvate în privința persoanei aflate sub imperiul acestei interdicții. Parlamentul, în calitate sa de organ reprezentativ suprem al poporului român și de unică autoritate legiuitoare a țării, are atât dreptul de a reglementa asemenea interdicții, cât și de a le înlătura. Încetarea de drept a interdicției reprezintă o măsură adoptată de legiuitor în privința căreia Curtea nu poate analiza caracterul just sau injust/potrivit sau nepotrivit al acesteia, întrucât acest aspect ține de oportunitatea măsurii. Un ipotetic control cu privire la aceasta excedează în totalitate sferei de competență a Curții Constituționale, având în vedere că adoptarea măsurii în cauză **ține de marja de apreciere exclusivă a Parlamentului, a cărui opțiune în privința caracterului oportun al măsurii nu poate fi cenzurată.**

(3.5.) *Criticile de neconstituționalitate raportate la art.1 alin. (5) și art.147 alin.(4) din Constituție*

46. Autorii obiecției de neconstituționalitate mai susțin că, prin legea adoptată, legiuitorul anulează efectele unor hotărâri judecătorești și încalcă decizii ale Curții Constituționale.

47. Cu privire la aceste aspecte, Curtea reține că **interdicțiile vizate prin legea criticată nu sunt stabilite prin hotărâri judecătorești, astfel cum greșit afirmă autorii obiecției**, ci prin raportul de evaluare emis de Agenția Națională de Integritate. Acest raport de evaluare poate rămâne definitiv fie prin necontestare, fie prin respingerea contestației formulate împotriva acesteia de către instanța judecătorească. Aceasta din urmă verifică legalitatea și temeinicia raportului de evaluare, fără a dispune ea însăși sancțiuni. **Prin urmare, hotărârea judecătorească nu are efecte constitutive, ci declarative, în sensul că va consolida/definitiva actul Agenției Naționale de Integritate.**

48. În consecință, întrucât legea se referă la o interdicție dispusă printr-un act administrativ, nu se poate susține că sunt anulate efectele hotărârilor judecătorești pronunțate în această materie.



49. De asemenea, legea criticată nu pune în discuție existența stării de conflict de interese, astfel cum aceasta a fost constatată prin actul Agenției Naționale de Integritate, ci sistarea efectelor interdicției rezultate din acest act în privința persoanelor față de care s-a constatat această stare și care se află sau ar urma să se afle sub puterea interdicției instituite de art.25 din lege. Astfel, noua lege limitează întinderea în timp a interdicției și nu pune în discuție cele constatate prin hotărârile judecătorești care au respins contestația formulată împotriva actului Agenției Naționale de Integritate. Interdicția care a decurs din actul Agenției Naționale de Integritate își menține prezumția de legalitate ce caracterizează orice act administrativ, legea criticată nefăcând altceva decât să înceteze pentru viitor efectele acesteia.

50. Cu privire la pretinsa încălcare a deciziilor Curții Constituționale, se constată că decizia invocată [Decizia nr.619 din 11 octombrie 2016, paragraful 41] nu vizează situația din cauza de față. Prin decizia invocată, Curtea a soluționat o obiecție de neconstituționalitate care privea o lege interpretativă și, dat fiind conținutul său normativ concret, nu a putut să determine dacă este o veritabilă lege de interpretare, aspect care a și atras neconstituționalitatea acesteia. Prin decizia menționată și paragraful citat de autorii obiecției de neconstituționalitate, Curtea a constatat că o lege interpretativă poate viza faptele calificate drept abateri disciplinare, cu respectarea principiului neretroactivității, ceea ce înseamnă că **o lege interpretativă nu poate retroactiva**. Or, în cauza de față, legea examinată, pe de o parte, nu este una interpretativă, iar, pe de altă parte, nicio dispoziție a acesteia nu retroactivează, întrucât, astfel cum s-a arătat, încetarea de drept a interdicției vizează viitorul, și nu trecutul. Din contră, Curtea, prin decizia anterioară, paragraful 37, menționată în expunerea de motive a legii, a constatat că, „din punctul de vedere al legislației extrapenale, [...] în perioada 2003—2007 dispozițiile privind conflictul de interese în exercitarea calității de deputat sau senator se aplicau și acestora, fără a se indica, în mod expres, cazurile de conflict de interese, iar în perioada 2007—2013 este o situație normativă relativ confuză din moment ce, deși aceștia aveau obligația de a depune declarație de interese, instituția extrapenală a conflictului de interese nu se aplica în privința deputaților și senatorilor”, ceea ce atestă faptul că măsura adoptată de legiuitor a valorificat, într-un mod cât se poate de transparent, un considerent al deciziei Curții Constituționale. Prin urmare, departe de a încălca deciziile Curții Constituționale, legea criticată normativizează o soluție juridică de natură să rezolve problemele apărute prin aplicarea extensivă a instituției extrapenale a conflictului de interese în privința deputaților și senatorilor pentru perioada de referință reținută în decizia precitată a Curții Constituționale. Totodată, Curtea constată că soluția legislativă aleasă este bine delimitată și conturată din punct de vedere normativ, vizând, în mod implicit și exclusiv, conflictul de interese generat de angajarea soțului deputatului sau senatorului, după caz, ori a rudelor/afinilor acestuia la biroul parlamentar.

51. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin. (1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi,

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată și constată că dispozițiile Legii pentru completarea Legii nr.176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 1 februarie 2018.

## OPINIE SEPARATĂ

1. În dezacord cu soluția adoptată — cu majoritate de voturi — prin Decizia nr.52 din 1 februarie 2018, considerăm că obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea Legii nr.176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative este întemeiată, sub

aspectul criticilor de neconstituționalitate extrinsecă, în raport cu art.1 alin. (5), art.75 alin.(1) teza a doua și art.76 alin.(2) din Constituție.

2. Pentru a ajunge la concluzia mai sus enunțată, trebuie stabilită sfera de incidență a legii criticate, sens în care se reține că, în materia conflictului de interese extrapenal, legiuitorul a înzestrat Agenția Națională de Integritate cu competența de constata, printr-un raport de evaluare, starea de conflict de interese a subiecților de drept enumerate la art.1 din Legea nr.176/2010. Acest raport de evaluare produce **două efecte juridice directe**<sup>1</sup>: (a) declanșarea procedurii disciplinare în privința persoanei evaluate, fapta de conflict de interese astfel constatată constituind abatere disciplinară [art.25 alin.(1) din Legea nr.176/2010]; și (b) decăderea din dreptul de a mai exercita o funcție sau o demnitate publică pe o perioadă de 3 ani de la data eliberării, destituirii din funcția ori demnitatea publică respectivă sau a încetării de drept a mandatului [art.25 alin.(2) teza întâi din Legea nr.176/2010]<sup>2</sup>. Acest din urmă efect, în privința deputaților și senatorilor, se exprimă prin decăderea din dreptul de a mai exercita o funcție eligibilă pe o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului [art.25 alin.(2) teza a doua din Legea nr.176/2010]. Prin urmare, se constată că Legea nr.176/2010 stabilește și reglementează efectele juridice ale actului autorității administrative autonome competente să constate conflictele de interese extrapenale, respectiv Agenția Națională de Integritate.

3. Analizând conținutul normativ al legii criticate, se constată că aceasta reglementează încetarea de drept a interdicțiilor aplicate persoanelor care au avut calitatea de senator și/sau deputat în oricare dintre mandatele cuprinse în perioada 2007—2013, în temeiul art.25, pe baza rapoartelor de evaluare întocmite de Agenția Națională de Integritate și care au constatat nerespectarea prevederilor legale privind conflictul de interese în exercitarea oricăruia dintre mandatele de senator și/sau deputat în perioada 2007—2013, până la intrarea în vigoare a Legii nr.219/2013 pentru modificarea și completarea Legii nr.96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor. Rezultă, astfel, că **legea analizată nu reglementează efectele raportului de evaluare**, efecte care trebuie să aibă o generalitate de aplicare în privința subiecților de drept. Din contră, se constată că suntem, în realitate, în prezența unei reglementări care are natura juridică a unei măsuri de clemență pe care legiuitorul a acordat-o. Or, fiind vorba de o măsură de clemență, ea nu se constituie într-un efect al actului Agenției Naționale de Integritate, ci este o măsură distinctă de aceasta. Ea are rolul de a împiedica producerea efectelor actului Agenției Naționale de Integritate. Desigur, legiuitorul are competența de a adopta astfel de acte normative, care înlătură executarea pedepsei, indiferent de natura acesteia, însă, pentru a atinge această finalitate, acesta trebuie să adopte o lege distinctă, care să aibă drept obiect de reglementare numai măsura de clemență, normativizată ca atare.

4. În aceste condiții, se constată că legea criticată nu reglementează aspecte care țin de obiectul de reglementare a Legii nr.176/2010 sau a Legii nr.96/2006. Astfel, se reține că **legea analizată nu reglementează și nu consacră din punct de vedere normativ instituția încetării de drept a interdicției**, pentru că, în acest caz, criteriile cu care legiuitorul ar fi operat ar fi fost caracterizate de generalitate, pentru a putea fi aplicate tuturor subiecților de drept prevăzute la art.1 al Legii nr. 176/2010 în mod nediferențiat. Or, prin ipoteza legii criticate, încetarea de drept este restrânsă numai la deputați și senatori, și numai la fapte săvârșite de aceștia într-un anumit interval temporal, respectiv în perioada 2007—2013. Prin urmare, acest aspect vădește faptul că **legea analizată în sine încetează interdicția aplicată**, fiind, ca natură juridică, o lege de iertare/clemență din moment ce privește anumite fapte săvârșite de o anumită categorie socioprofesională într-un anumit interval temporar. Prin urmare, ea nu poate fi calificată drept una de modificare [„*Modificarea unui act normativ constă în schimbarea expresă a textului unora sau mai multor articole ori alineate ale acestuia și în redarea lor într-o nouă formulare*” — art.59 alin. (1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010] sau de completare [„*Completarea actului normativ constă în introducerea unor dispoziții noi, cuprinzând soluții legislative și ipoteze suplimentare, exprimate în texte care se adaugă elementelor structurale existente*” — art.60 alin.(1) din Legea nr.24/2000] a Legii nr.176/2010. De asemenea, se constată că această lege nu poate fi nici una de modificare și completare a Legii nr.96/2006, întrucât nu reglementează nici cazuri de conflicte de interese în privința deputaților sau senatorilor și nici cazuri de încetare a acestora ca

---

<sup>1</sup> Pe lângă efectele juridice directe, art.23 din Legea nr.176/2010 prevede unul indirect, potrivit căruia actele juridice sau administrative încheiate direct sau prin persoane interpuse, cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese, sunt lovite de nulitate absolută, caz în care Agenția Națională de Integritate promovează, în fața instanței judecătorești competente, o acțiune distinctă.

<sup>2</sup> Dacă persoana a ocupat o funcție eligibilă, nu mai poate ocupa aceeași funcție pe o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului. În cazul în care persoana nu mai ocupă o funcție sau o demnitate publică la data constatării stării de incompatibilitate ori a conflictului de interese, interdicția de 3 ani operează potrivit legii, de la data rămânerii definitive a raportului de evaluare, respectiv a rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești de confirmare a existenței unui conflict de interese sau a unei stări de incompatibilitate [art.25 alin.(2) teza finală din Legea nr.176/2010].

urmare a unor acte/fapte intervenite în cursul sau după încetarea mandatului de deputat sau senator, după caz. Din contră, legea analizată neutralizează în mod direct efectele actului de evaluare a Agenției Naționale de Integritate în privința interdicției aplicate, fără a se reglementa, astfel cum am arătat, un mecanism normativ distinct care să se constituie în prescripția normativă ce trebuie îndeplinită/respectată de către persoana aflată sub incidența interdicției.

5. Având în vedere cele anterior expuse, se constată că legea analizată are un conținut propriu, bine caracterizat, distinct de obiectul celor două acte normative anterior menționate, chiar dacă, în mod firesc, prezintă anumite conexiuni normative cu acestea [sfera persoanelor în privința cărora se aplică, tipul actului al cărui efect încetează, cazul de conflict de interese în discuție] exprimate sub forma normelor de trimitere. Ea normativizează o măsură de clemență adoptată de legiuitor în privința anumitor subiecte de drept (deputați/senatori), care au săvârșit o faptă de conflict de interese într-o anumită perioadă de timp (2007—2013), fără legătură, sub aspectul obiectului de reglementare, cu Legea nr.176/2010 sau Legea nr.96/2006. De altfel, observăm că, în materie penală, legiuitorul atunci când acordă grațieri, în sensul art.160 din Codul penal, nu modifică sau completează Codul penal, ci adoptă o lege distinctă, tocmai pentru că are un alt obiect (a se vedea, spre exemplu, Legea nr.543/2002 privind grațierea unor pedepse și înlăturarea unor măsuri și sancțiuni, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.726 din 4 octombrie 2002, precum și deciziile Curții Constituționale nr.86 din 27 februarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.207 din 31 martie 2003, sau nr.89 din 27 februarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.200 din 27 martie 2003).

6. Or, raportat la cauza de față, se observă că, potrivit art. 41 alin.(1) din Legea nr.24/2000, „*Titlul actului normativ cuprinde denumirea generică a actului, în funcție de categoria sa juridică și de autoritatea emitentă, precum și obiectul reglementării exprimat sintetic*”. În lipsa unor dispoziții generale ale legii care să orienteze reglementarea, obiectul acesteia este dat chiar prin titlu (Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, sau Decizia nr.1 din 14 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.85 din 2 februarie 2015, paragraful 23). În consecință, întrucât legea analizată nu cuprinde dispoziții generale în sensul art.51 alin.(1) lit.a) sau art.52 din Legea nr.24/2000, se constată că obiectul său de reglementare a fost greșit individualizat de legiuitor, ceea ce este contrar art.1 alin. (5) din Constituție raportat la art.41 alin.(1) din Legea nr.24/2000. Mai mult, având în vedere greșita apreciere a legiuitorului anterelevantă, se constată că actul normativ pare a avea un înțeles sibilic, contrar cerințelor de calitate a legii, reglementate de art.1 alin.(5) din Constituție, cerințe care se exprimă prin claritate, precizie și previzibilitate.

7. În continuare se reține că o asemenea lege, reglementând o măsură de iertare de natură administrativă trebuia, în consecință, adoptată ca lege ordinară, **conform art. 76 alin.(2) din Constituție**, ceea ce însemna că ordinea de sesizare a Camerelor Parlamentului trebuia realizată **potrivit art.75 alin.(1) teza a doua din Constituție**, astfel că prima Cameră sesizată ar fi urmat să fie Senatul, iar Cameră decizională, Camera Deputaților. Or, legea fiind calificată drept una care reglementează aspecte ce țin de natura juridică a unei autorități administrative autonome, conform art.117 alin. (3), ea a fost adoptată ca lege organică, potrivit art.76 alin.(1) din Constituție, cu aplicarea art.75 alin.(1) teza întâi din Constituție, sub aspectul ordinii de sesizare a Camerelor Parlamentului. În consecință, sub acest aspect, se constată încălcarea art.75 alin. (1) teza a doua și art.76 alin.(2) din Constituție (cu privire la dihotomia lege ordinară-lege organică și la ordinea de sesizare a Camerelor Parlamentului, a se vedea Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017).

8. Având în vedere cele expuse, apreciem că, în speță, **obiecția de neconstituționalitate trebuia admisă**, prin raportare al dispozițiile art.1 alin.(5), art.75 alin.(1) teza a doua și art.76 alin.(2) din Constituție **și constatată, în consecință, neconstituționalitatea legii supuse analizei Curții Constituționale**.

Judecător,  
prof. univ. dr. **Mona-Maria Pivniceru**

## OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu opinia majoritară, considerăm că sesizarea formulată de un număr de 51 de deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal și de un deputat neafiliat trebuia admisă și constatată neconstituționalitatea dispozițiilor Legii pentru modificarea Legii nr.176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, **(I)** atât pentru motive de neconstituționalitate extrinsecă, **(II)** cât și pentru motive de neconstituționalitate intrinsecă.

I. Prin Legea nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, Parlamentul României a dispus înființarea unei autorități administrative autonome, care potrivit dispozițiilor art.117 alin.(3) din Constituție [art.116 alin.(3) din Constituția nerevizuită la data adoptării legii], se poate realiza doar printr-o lege cu caracter organic. Referitor la Agenția Națională de Integritate, observăm că Legea fundamentală nu nominalizează explicit, nu cuprinde reglementări exprese referitoare la această autoritate administrativă autonomă și nici nu impune reglementarea organizării sau funcționării sale prin norme de natura legii organice, ale cărei domenii, stabilite prin art.73 alin.(3) din Constituție, sunt de strictă interpretare și aplicare. În același timp, reținem că, potrivit art.117 alin.(3) din Constituție „*Autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică*”, dispozițiile constituționale menționate fiind de asemenea de strictă interpretare (a se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr.16 din 10 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.66 din 29 ianuarie 2007), fără a putea fi extinse și cu privire la organizarea și funcționarea unor asemenea autorități. Exigența constituțională privind reglementarea prin lege organică vizează, așadar, doar înființarea Agenției, ca autoritate administrativă autonomă, iar această exigență a fost respectată, având în vedere că Legea nr.144/2007 a fost adoptată cu majoritatea cerută pentru legile organice [majoritate prevăzută de art.74 alin.(1) din Constituție, devenit art.76 alin.(1) din Constituția revizuită].

Analizând conținutul normativ al legii criticate, reținem că aceasta vizează, de fapt, modificarea Legii nr.176/2010, în ceea ce privește integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice. Este adevărat că Legea nr.176/2010, în Partea a II-a — Dispoziții tranzitorii și finale, modifică și completează dispoziții din Legea nr.144/2007 (împrejurare ce a atras caracterul organic al Legii nr.176/2010), însă norma criticată se integrează în corpul principal al legii, respectiv partea I, titlul II — Proceduri de asigurare a integrității și transparenței în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, secțiunea a 3-a — Evaluarea conflictelor de interese și a incompatibilităților. Norma completatoare dispune cu privire la încetarea de drept a interdicțiilor aplicate persoanelor care au avut calitatea de senator și/sau deputat în oricare dintre mandatele cuprinse în perioada 2007—2013, în temeiul art.25 din lege, pe baza rapoartelor de evaluare întocmite de Agenția Națională de Integritate, în care s-a constatat nerespectarea prevederilor legale privind conflictul de interese în exercitarea oricărui dintre mandatele de senator și/sau deputat în perioada 2007—2013, până la intrarea în vigoare a Legii nr.219/2013 pentru modificarea și completarea Legii nr.96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor. Cu alte cuvinte, norma criticată reglementează efectele juridice ale rapoartelor de evaluare întocmite anterior intrării sale în vigoare, cu privire la sancțiuni/interdicții aplicate pentru fapte săvârșite în perioada 2007—2013 de către parlamentari.

Referitor la acest obiect de reglementare, observăm că Legea fundamentală nu cuprinde dispoziții exprese care să impună legiuitorului adoptarea unui act de natura legii organice, ale cărei domenii, stabilite prin art.73 alin.(3) din Constituție, sunt de strictă interpretare și aplicare. Potrivit Constituției, legile organice pot fi adoptate numai în domeniile expres prevăzute de art.73 alin.(3), iar efectele juridice ale unor acte emise de autoritățile administrative autonome nu se regăsesc printre acestea și nici, conform lit.t) a aceluiași alineat, printre „*celelalte domenii pentru care în Constituție se prevede adoptarea de legi organice*”, respectiv cele stabilite expres la art.31 alin.(5), art. 40 alin.(3), art.55 alin.(2), art.58 alin.(3), art.79 alin.(2), art.102 alin.(3), art.105 alin.(2), art.117 alin.(3), art.118 alin. (2) și (3), art.120 alin.(2), art.126 alin.(4) și (5) și art.142 alin.(5) din Constituție (a se vedea, în acest sens, și Decizia nr.1.150 din 6 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.832 din 10 decembrie 2008).

Prin urmare, în condițiile în care Constituția nu cuprinde dispoziții referitoare la reglementarea prin lege organică a organizării și funcționării Agenției Naționale de Integritate, respectiv a regimului juridic al actelor adoptate de această autoritate administrativă autonomă, dispozițiile art.117 alin.(3) din Constituție privind orice autoritate administrativă autonomă, cu mențiunea că se înființează prin lege organică, constatăm că adoptarea Legii pentru modificarea Legii nr.176/2010 privind integritatea în

exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative nu se putea întemeia pe dispozițiile art.117 alin.(3) din Constituție. Prin urmare, Curtea, în mod greșit, a constatat incidența acestor prevederi constituționale pentru a justifica adoptarea în regim de lege organică a actului normativ criticat.

Astfel cum a statuat Curtea Constituțională în jurisprudența sa, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare a legii organice, în consecință, criteriul material este cel definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice (a se vedea și Decizia nr.53 din 18 mai 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.312 din 9 noiembrie 1994, Decizia nr.88 din 2 iunie 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.207 din 3 iunie 1998, și Decizia nr.442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.526 din 15 iulie 2015).

Cu alte cuvinte, Curtea a stabilit că este posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete caracter organic, întrucât altfel s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice (a se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr.548 din 15 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.495 din 2 iulie 2008, și Decizia nr.786 din 13 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.400 din 12 iunie 2009).

Raportând aceste considerații de principiu la speța dedusă judecării, constatăm că, deși legea modificată, respectiv Legea nr.176/2010, este o lege organică, actul modificator trebuie să respecte dispozițiile art.73 alin.(3) din Constituție care stabilesc criteriile materiale de reglementare în domeniul legii organice. Altfel spus, dacă normele modificatoare nu se încadrează în niciunul dintre domeniile expres prevăzute de Constituție, legea prin care acestea se adoptă nu poate fi decât una ordinară. Or, Legea pentru modificarea Legii nr.176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, a fost adoptată, în temeiul art.76 alin.(1) din Legea fundamentală, ca lege organică, încălcând prevederile constituționale cuprinse în art.73 alin.(3) și art.76 alin.(2).

Stabilirea caracterului ordinar al legii are relevanță și cu privire la respectarea procedurii de adoptare a legilor, astfel cum aceasta este consacrată în Legea fundamentală. Astfel, ordinea în care cele două Camere ale Parlamentului dezbate proiectul sau propunerea legislativă depinde și de caracterizarea legii ca organică sau ordinară, în funcție de această caracterizare urmând să fie determinată Camera competentă să adopte legea în calitate de Cameră de reflecție, respectiv Cameră decizională, în temeiul art.75 alin.(1) din Constituție. Așadar, calificarea inițială a legii ce urmează să fie adoptată, ca organică sau ordinară, are influență asupra procesului legislativ, determinând parcursul proiectului de lege sau al propunerii legislative (a se vedea Decizia nr.89 din 28 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 13 aprilie 2017). În cazul de față, legea a fost considerată ca aparținând categoriei legilor organice, adoptate în temeiul art.117 alin.(3) din Constituție, ceea ce a atras competența Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată, și pe cea de Cameră decizională a Senatului. Însă, în condițiile în care am arătat că legea supusă controlului de constituționalitate nu vizează niciun aspect legat de înființarea unei autorități administrative autonome, care să atragă incidența art.117 alin.(3) din Constituție, adoptarea acestei legi în regim de lege organică nesocotește dispozițiile art.75 alin.(1) din Constituție, referitoare la procedura de adoptare a legilor, respectiv competența decizională de legiferare a Camerei Deputaților.

În concluzie, în considerarea argumentelor mai sus prezentate, **apreciem că legea criticată încalcă prevederile art.73 alin.(3), art.75 alin.(1) și art.76 alin.(2) din Constituție.**

II. Potrivit art.1 din Legea nr.176/2010, dispozițiile acestei legi se aplică categoriilor de persoane expres enumerate de normă [alin.(1) pct.1—34], precum și categoriilor de persoane care sunt numite în funcție de Președintele României, de Parlament, de Guvern sau de prim-ministru [alin.(2) ]. Aceste persoane au obligații de integritate și transparență în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, respectiv declararea averii și a intereselor. Printre persoanele enumerate de alin.(1) se află, la pct.3, președinții Camerelor Parlamentului, deputații și senatorii.

În temeiul art.25 alin.(1) din lege, „*Fapta persoanei cu privire la care s-a constatat că a emis un act administrativ, a încheiat un act juridic, a luat o decizie sau a participat la luarea unei decizii cu încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese ori starea de incompatibilitate constituie abatere disciplinară și se sancționează potrivit reglementării aplicabile demnității, funcției sau activității respective, în măsura în care prevederile prezentei legi nu derogă de la aceasta și dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale unei infracțiuni*”. Persoana față de care s-a constatat existența conflictului de interese ori starea de incompatibilitate este decăzută din dreptul de a mai exercita o funcție sau o demnitate publică ce face obiectul prevederilor prezentei legi, cu excepția celor electorale,

pe o perioadă de 3 ani de la data eliberării, destituirii din funcția ori demnitatea publică respectivă sau a încetării de drept a mandatului. Alin. (2) teza a doua și a treia din art.25 prevede că „*Dacă persoana a ocupat o funcție eligibilă, nu mai poate ocupa aceeași funcție pe o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului. În cazul în care persoana nu mai ocupă o funcție sau o demnitate publică la data constatării stării de incompatibilitate ori a conflictului de interese, interdicția de 3 ani operează potrivit legii, de la data rămânerii definitive a raportului de evaluare, respectiv a rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești de confirmare a existenței unui conflict de interese sau a unei stări de incompatibilitate*”. Referitor la prevederile art.25 alin.(2) teza a doua din Legea nr.176/2010, prin Decizia nr.418 din 3 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.563 din 30 iulie 2014, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că acestea sunt constituționale în măsura în care sintagma „*aceeași funcție*” se referă la toate funcțiile eligibile prevăzute de art.1 din lege.

Dispozițiile introduse prin legea criticată, respectiv art.25<sup>1</sup>, vizează încetarea de drept a interdicțiilor aplicate persoanelor care au avut calitatea de senator și/sau deputat în oricare dintre mandatele cuprinse în perioada 2007—2013, în temeiul art.25 din lege, pe baza rapoartelor de evaluare întocmite de Agenția Națională de Integritate, în care s-a constatat nerespectarea prevederilor legale privind conflictul de interese în exercitarea oricăruia dintre mandatele de senator și/sau deputat în perioada 2007—2013, până la intrarea în vigoare a Legii nr.219/2013 pentru modificarea și completarea Legii nr.96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor. Încetarea de drept a interdicțiilor prevăzute de lege și aplicate persoanelor, pe baza rapoartelor de evaluare întocmite de Agenția Națională de Integritate în care s-a constatat nerespectarea prevederilor legale privind conflictul de interese, constituie **o măsură de clemență, menită să înlătore efectul sancționator al răspunderii administrative constatate în cauză**, și anume interdicția de a ocupa orice funcție eligibilă prevăzută de art.1 din lege pe o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului, dacă persoana a ocupat o funcție eligibilă, respectiv interdicția de a ocupa orice funcție prevăzută de art.1 pe o perioadă de 3 ani de la data rămânerii definitive a raportului de evaluare sau a rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești de confirmare a existenței unui conflict de interese, în cazul în care persoana nu mai ocupă o funcție sau o demnitate publică la data constatării conflictului de interese. Cu alte cuvinte, pentru ipotezele de incidență ale textului legal, sunt înlăturate efectele juridice ale răspunderii administrative prevăzute de lege.

Măsura de clemență este similară grațierii colective din materie penală, care înlătură sau modifică executarea pedepsei aplicate ca urmare a constatării răspunderii penale. ***Data fiind similitudinea scopului urmărit de legiuitor și a efectelor pe care o astfel de măsură le produce în cadrul raporturilor sociale, am putea concluziona că, sub aspectul naturii juridice, legea supusă controlului de constituționalitate este o lege de grațiere administrativă.***

În privința invocării încălcării art.15 alin.(2) din Constituție, reținem că aplicarea legii civile în timp este guvernată de principiile neretroactivității legii civile, principiul aplicării imediate a legii noi și principiul supraviețuirii legii vechi. Principiul neretroactivității legii civile este de rang constituțional și are o valoare absolută, în sensul că legiuitorul nu poate institui nicio derogare, și semnifică faptul că legea civilă se aplică tuturor situațiilor juridice născute după intrarea ei în vigoare, iar nu situațiilor juridice trecute, consumate (*facta praeterita*). În mod corelativ, potrivit principiului aplicării imediate a legii noi, de la data intrării în vigoare a acesteia, ea se aplică tuturor actelor, faptelor și situațiilor juridice viitoare (*facta futura*), actelor, faptelor și situațiilor juridice în curs de constituire, modificare sau stingere începând cu această dată, precum și efectelor viitoare ale unor situații juridice anterior născute, dar neconsumate la data intrării în vigoare a legii noi (*facta pendentia*). Cu alte cuvinte, aplicarea imediată a legii noi semnifică faptul că o situație juridică produce acele efecte juridice care sunt prevăzute de legea în vigoare la data constituirii ei (*tempus regit actum*).

Având în vedere aceste considerente de principiu, constatăm că, întrucât legea nouă dispune încetarea de drept a interdicțiilor prevăzute de lege și aplicate persoanelor pe baza rapoartelor de evaluare întocmite de Agenția Națională de Integritate, deci modifică, pentru viitor, efecte ale unor situații juridice anterior născute, ea vizează *facta pendentia*, astfel că nu se poate reține încălcarea art.15 alin.(2) din Constituție.

Cu privire la critica de neconstituționalitate întemeiată pe art.16 alin.(1) din Constituție, fără a pune în discuție rațiunile care au fundamentat adoptarea acestei măsuri de clemență (rațiuni care pot ține de politica socială pe care legiuitorul este liber să o adopte, cu privire la oportunitatea măsurii, acesta având o marjă largă de apreciere), în analiza pe care o realizăm pornim de la sfera de incidență a legii supuse controlului.

Astfel, din textul de lege criticat rezultă că beneficiul grațierii administrative este acordat persoanelor care îndeplinesc, cumulativ, următoarele condiții: (i) au avut calitatea de senator și/sau deputat în oricare dintre mandatele cuprinse în perioada 2007—2013, (ii) în exercitarea oricăruia dintre mandatele de senator și/sau deputat în perioada 2007—2013, persoanele au încălcat prevederile legale referitoare la conflictul de interese și (iii) acestor persoane le-au fost aplicate interdicții, în temeiul art. 25 din lege, pe

baza rapoartelor de evaluare întocmite de Agenția Națională de Integritate, până la intrarea în vigoare a Legii nr.219/2013 pentru modificarea și completarea Legii nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor.

Cu alte cuvinte, actul de clemență este limitat, **pe de o parte**, doar la **categoria parlamentarilor**, cu excluderea tuturor funcțiilor alese și numite, prevăzute de art.1 din Legea nr.176/2010, și, **pe de altă parte**, în cadrul categoriei parlamentarilor cu mandatele cuprinse în perioada 2007—2013, care în exercitarea acestor mandate au încălcat prevederile legale referitoare la conflictul de interese, **doar cu privire la acei parlamentari cărora le-au fost aplicate interdicții până la intrarea în vigoare a Legii nr.219/2013**, de la beneficiul legii fiind excluși parlamentarii cărora li s-au aplicat interdicții după această dată, chiar dacă nerespectarea prevederilor legale privind conflictul de interese se referă la aceeași perioadă 2007—2013.

Cu privire la principiul egalității în drepturi, Curtea a reținut, în jurisprudența sa constantă, că acesta presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite (Decizia nr.1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.69 din 16 martie 1994). De asemenea, situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.86 din 27 februarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.207 din 31 martie 2003, Decizia nr.476 din 8 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.599 din 11 iulie 2006, Decizia nr.573 din 3 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.363 din 25 mai 2011, Decizia nr.366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.644 din 2 septembrie 2014). Așadar, Curtea a reținut că nesocotirea principiului egalității în drepturi are drept consecință neconstituționalitatea privilegiului sau a discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea principiului. Curtea a statuat că discriminarea se bazează pe noțiunea de excludere de la un drept (Decizia Curții Constituționale nr.62 din 21 octombrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.49 din 25 februarie 1994), iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul dreptului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.685 din 28 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.470 din 11 iulie 2012, Decizia nr.164 din 12 martie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.296 din 23 mai 2013, sau Decizia nr. 681 din 13 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.889 din 8 decembrie 2014). În schimb, privilegiul se definește ca un avantaj sau favoare nejustificată acordată unei persoane/categorii de persoane; în acest caz, neconstituționalitatea privilegiului nu echivalează cu acordarea beneficiului acestuia tuturor persoanelor/categoriilor de persoane, ci cu eliminarea sa, respectiv cu eliminarea privilegiului nejustificat acordat. Prin Decizia nr.755 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.101 din 9 februarie 2015, Curtea a reținut că „sintagma *fără privilegii și fără discriminări* din cuprinsul art.16 alin.(1) din Constituție privește două ipoteze normative distincte, iar incidența uneia sau alteia dintre acestea implică, în mod necesar, sancțiuni de drept constituțional diferite astfel cum s-a arătat mai sus”.

În cauza de față, **apreciem încălcarea art.16 alin.(1) din Constituție, (i) atât sub aspectul tezei referitoare la interzicerea privilegiilor, (ii) cât și sub aspectul celei referitoare la interzicerea discriminărilor, pentru motivele care vor fi arătate în continuare.**

(i) *Adoptarea unei măsuri de clemență se realizează întotdeauna printr-un act normativ cu aplicabilitate generală*, care are ca scop îndreptarea comportamentului social al unei întregi categorii de persoane care s-a abătut de la normele legale, suportând sancțiunile corespunzătoare. Legea de grațiere administrativă trebuie să fie *impersonală*, sfera sa de aplicare stabilindu-se pe baza unor *criterii obiective*, care se pot referi la natura faptelor/actelor săvârșite, perioada în care acestea au fost săvârșite, durata/gravitatea sancțiunilor aplicate. Cu toate că stabilirea acestor criterii este atributul exclusiv al legiuitorului, actul normativ de clemență trebuie să respecte prevederile constituționale și principiile de drept general valabile.

Prin urmare, constatăm că, sub aspectul examinat, criteriul obiectiv în baza căruia se acordă beneficiul grațierii administrative poate fi determinat numai de săvârșirea abaterii de la normele legale privind conflictul de interese până la data intrării în vigoare a actului normativ de clemență ori până la o altă dată anterioară, stabilită de lege, criteriu care se aplică tuturor persoanelor susceptibile de a săvârși fapte/acte care constituie conflicte de interese, respectiv categoriile expres enumerate de art.1 alin.(1) și (2) din Legea nr.176/2010. Cu alte cuvinte, *actul de clemență trebuie să vizeze toate persoanele care au încălcat prevederile legale referitoare la conflictul de interese, în perioada stabilită de lege, persoane care se află în aceeași situație juridică și pentru care se impune aplicarea unui tratament juridic egal.*

Prin dispozițiile criticate ale art.25<sup>1</sup> din Legea nr.176/2010 este extrasă din sfera persoanelor prevăzute de art.1 din aceeași lege doar **categoria senatorilor și deputaților, pe care legiuitorul o face unica beneficiară a actului de clemență**, ceea ce echivalează cu crearea unui privilegiu.

Calitatea de membru al Parlamentului României nu poate constitui un criteriu obiectiv de diferențiere în materia aplicării unei măsuri de clemență. Întrucât egalitatea în fața legii presupune **instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite**, aplicarea unui tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice. Or, în situația de față, opțiunea legiuitorului pentru acordarea beneficiului grațierii administrative doar persoanelor care au deținut calitatea de parlamentar apare ca un demers arbitrar, fără nicio justificare rațională, obiectivă și rezonabilă.

(ii) În ceea ce privește criteriul de acordare a grațierii administrative în cadrul categoriei parlamentarilor cu mandatele cuprinse în perioada 2007—2013, care în exercitarea acestor mandate au încălcat prevederile legale referitoare la conflictul de interese, **doar cu privire la interdicțiile aplicate până la intrarea în vigoare a Legii nr.219/2013**, reținem că acesta este determinat de o serie de *elemente neprevăzute și neimputabile persoanelor vizate de actul de clemență*. Astfel, indiferent de data la care a fost comisă abaterea de la normele legale privind conflictul de interese, durata procedurilor privind constatarea conflictului de interese, desfășurate în fața Agenției Naționale de Integritate și, ulterior, în fața instanțelor judecătorești competente depinde adesea de o serie de factori, precum: gradul de operativitate a organelor autorității administrative autonome sau a celor judiciare, incidentele legate de îndeplinirea procedurilor de citare, exercitarea sau neexercitarea căilor de atac prevăzute de lege și alte împrejurări care pot întârzia soluționarea cauzei. Spre exemplu, în cazul a două persoane, care, având calitatea de deputați/senatori, au săvârșit simultan o faptă prevăzută de art.25 din Legea nr.176/2010, în perioada 2007—2013, este posibil ca pentru una să fie confirmată existența unui conflict de interese prin rămânerea definitivă a actului de constatare până la data intrării în vigoare a Legii nr.219/2013 și să beneficieze astfel de clemența legiuitorului, în vreme ce a doua persoană, pentru care starea de conflict de interese a fost confirmată, din varii motive (durata procedurii administrative, precum și a celei jurisdicționale, în cazul în care actul a fost contestat în justiție), ulterior datei stabilite de lege, nu va beneficia de actul de clemență, ceea ce conduce la o inegalitate de tratament juridic, sub forma discriminării persoanei aflate în cea de-a doua situație. Așadar, constatăm că **stabilirea unui asemenea criteriu**, exterior conduitei persoanei aflate în conflict de interese, dar de care depinde acordarea clemenței — data până la care au fost stabilite interdicțiile — **este unul aleatoriu și în contradicție cu principiul egalității în fața legii, sub aspectul interdicției discriminării** (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr.86 din 27 februarie 2003, precitată, și Decizia nr.89 din 27 februarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.200 din 27 martie 2003, referitoare la neconstituționalitatea unor dispoziții din Legea nr.543/2002 privind grațierea unor pedepse și înlăturarea unor măsuri și sancțiuni).

Mai mult, având în vedere data intrării în vigoare a Legii nr.219/2013, respectiv 12 iulie 2013, și faptul că **doar interdicțiile aplicate până la data intrării în vigoare a acesteia** încetează de drept, este evident că faptele de conflict de interese care au fost săvârșite în perioada 12 iulie—31 decembrie 2013 nu pot intra sub incidența acestei măsuri de clemență, deși textul de lege criticat vizează întreaga perioadă 2007—2013.

Pentru argumentele expuse, **apreciem că legea criticată încalcă prevederile art.16 alin.(2) din Constituție.**

În plus față de cele menționate mai sus și independent de ele, constatăm că, dată fiind sfera de incidență temporală a legii supuse controlului de constituționalitate, odată intrată în vigoare, aceasta nu va produce niciun efect juridic. Potrivit dispozițiilor art.25<sup>1</sup>, introduse prin legea criticată, măsura de clemență se aplică **interdicțiilor aplicate**, în temeiul art.25 din lege, pe baza rapoartelor de evaluare întocmite de Agenția Națională de Integritate, **până la intrarea în vigoare a Legii nr.219/2013** pentru modificarea și completarea Legii nr.96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor. Legea nr.219/2013 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.411 din 8 iulie 2013 și a intrat în vigoare, potrivit art.78 din Constituție, la 3 zile de la data publicării, cu excepția prevederilor art.38 alin. (6) din Legea nr.96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, pentru care legea a prevăzut expres, la art.III, că intră în vigoare la 45 de zile de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I. Așadar, **conflictul de interese despre care face vorbire legea supusă controlului de constituționalitate trebuie să fi fost constatat, iar interdicția aplicată, până la data de 12 iulie 2013, printr-un raport de evaluare definitiv sau printr-o hotărâre judecătorească definitivă de confirmare a raportului, de la data rămânerii definitive a acestor acte începând să curgă termenul de 3 ani în care operează interdicția de a ocupa o funcție publică**. Cu alte cuvinte, întrucât starea de conflict de interese trebuie să fi fost constatată până cel târziu la data de 12 iulie 2013, *interdicția prevăzută de lege operează până la data de cel târziu 12 iulie 2016*.

Or, **în condițiile în care legea supusă controlului va intra în vigoare în cursul anului 2018, este evident că aceasta nu va produce niciun efect asupra interdicțiilor prevăzute în ipoteza normei, întrucât termenul de 3 ani al interdicțiilor a expirat, astfel că acestea au încetat de drept cel mai**



**târziu la data de 12 iulie 2016.**

Având în vedere această împrejurare, nu putem decât să constatăm că **actul normativ adoptat de Parlament și validat de Curtea Constituțională nu va produce niciodată efecte juridice**, astfel că acesta încalcă și prevederile art.1 alin.(5) din Constituție.

În concluzie, apreciem că Legea pentru modificarea Legii nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative este neconstituțională, contravenind prevederilor art.1 alin.(5), art.16 alin.(2), art.73 alin.(3), art.75 alin.(1) și art.76 alin.(2) din Legea fundamentală.

Judecători,  
**Daniel Marius Morar**  
**Mircea Ștefan Minea**