

**DECIZIA nr.794**  
**din 23 noiembrie 2021**

**referitoare la excepția de neconstituționalitate a Legii nr.161/2019 pentru  
modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.24/2008  
privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității, în ansamblul  
său, precum și a dispozițiilor art.2 lit.b) teza întâi din Ordonanța de urgență a  
Guvernului nr.24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea  
Securității**

**Publicată în Monitorul Oficial nr.1198 din 17.12.2021**

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia-Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Cristina Titirișcă	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a Legii nr.161/2019 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității, în ansamblu, precum și a dispozițiilor art.12<sup>1</sup> și ale art.2 lit.b) teza întâi din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității, excepție ridicată de Constantin-Mugurel Isărescu în Dosarul nr.2800/2/2020 al Curții de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal și care constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.1764D/2021.

2. Dezbaterile inițiale au avut loc în ședința publică din 30 septembrie 2021, în prezența reprezentanților autorului excepției de neconstituționalitate și ai părții Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității, precum și cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Liviu Drăgănescu, fiind consemnate în Încheierea de ședință de la acea dată, când Curtea, în temeiul dispozițiilor art.57 și ale art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a dispus amânarea pronunțării pentru data de 28 octombrie 2021, iar ulterior, pentru aceleași motive, pentru data de 23 noiembrie 2021, când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

3. Prin Încheierea din 2 aprilie 2021, pronunțată în Dosarul nr.2800/2/2020, **Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a Legii nr.161/2019 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității, în ansamblu, precum și a dispozițiilor art.12<sup>1</sup> și ale art.2 lit.b) teza întâi din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității.** Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de Constantin-Mugurel Isărescu într-o cauză având ca obiect soluționarea unei acțiuni în constatarea calității de lucrător sau de colaborator al Securității.

4. În motivarea excepției de neconstituționalitate se arată, în esență, că Legea nr.161/2019 a fost în mod eronat calificată drept lege organică, ceea ce a condus la adoptarea sa cu încălcarea competențelor Camerelor Parlamentului, respectiv a prevederilor art.73, 75, 76 și ale art.117 alin.(3) din Constituție, precum și a principiului bicameralismului. Totodată, Legea nr.161/2019 încalcă prevederile art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, nefiind însoțită de un instrument concret de motivare, care să permită stabilirea scopului urmărit de legiuitor, expunerea sa de motive fiind de natură a genera o stare de insecuritate juridică, în condițiile în care lasă de înțeles că legea ar modifica acele dispoziții ce blocau angajarea răspunderii morale sau chiar penale a persoanelor vizate, ceea ce contravine jurisprudenței în materie a Curții Constituționale. În același sens, se mai susține că legea a fost adoptată

fără a exista vreo analiză cu privire la efectele sale, respectiv impactul reglementării, fără ca soluțiile legislative să fie fundamentate și fără a exista vreo formă de consultare, ceea ce determină încălcarea normelor de tehnică legislativă și, implicit, a principiului legalității, precum și fără a se solicita avizul Consiliului Economic și Social și al Consiliului Superior al Magistraturii.

5. În ceea ce privește dispozițiile art.12<sup>1</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008, se susține că acestea contravin art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, respectiv principiului securității juridice și previzibilității legii și statului de drept, precum și art.26 din Legea fundamentală, prin faptul că se permite Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității (CNSAS) să invalideze o decizie anterioară de neapartenență ori necolaborare cu Securitatea, fără a se prevedea criterii clare pe baza cărora poate fi realizată această nouă analiză, iar reevaluarea poate fi arbitrară din moment ce poate fi declanșată indiferent dacă informațiile erau sau nu anterior disponibile CNSAS. Se afirmă și faptul că legea nu instituie un termen maxim în care să se facă o atare reevaluare, deși are la bază documente care se aflau în posesia statului, determinând o stare perpetuă de incertitudine juridică. Reglementarea contestată permite CNSAS să procedeze la o reinterpretare sau o reevaluare subiectivă a unor informații și documente care s-au aflat la dispoziția sa și chiar să selecteze documentele pe care le analizează, astfel încât să poată reveni oricând asupra deciziilor deja luate. Se susține, astfel, că nu s-au reglementat garanții suficiente împotriva arbitrariului și nu s-a asigurat un just echilibru între scopul declarat al reglementării și protecția demnității umane în componenta referitoare la protecția reputației. Faptul că CNSAS se adresează instanței pentru constatarea calității de lucrător sau colaborator al Securității nu este o garanție suficientă, atât timp cât instanța nu poate suplini reglementarea deficitară.

6. Art.12<sup>1</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008 încalcă și principiul neretroactivității legii și principiul securității juridice, întrucât se aplică unor decizii ale CNSAS anterioare intrării în vigoare a Legii nr.161/2019, creându-se posibilitatea reverificării unor situații juridice stinse, încheiate anterior acestui moment, ceea ce permite supunerea unei persoane, în mod repetat, la reverificări, cu toate că situația sa juridică a fost deja tranșată anterior, sub imperiul legii în vigoare la acel moment. Același text de lege creează premisele instituirii unor veritabile instrumente de presiune, la dispoziția unei autorități numite politic, care pot fi utilizate arbitrar împotriva anumitor categorii de persoane, ceea ce contravine și dispozițiilor art.11 și ale art.148 alin.(2) și (4) din Constituție, în sensul că există reglementări ale Uniunii Europene potrivit cărora statele membre au obligația de a garanta independența membrilor organelor de conducere ale băncilor centrale, categorie de persoane în care se încadrează guvernatorul Băncii Naționale a României.

7. Referitor la prevederile art.2 lit.b) teza întâi din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008, se afirmă că acestea contravin dispozițiilor art.1 alin.(3) și (5) și ale art.147 din Constituție, întrucât nu sunt suficient de clare pentru a determina elementele care trebuie verificate în concret pentru ca o persoană să fie considerată colaborator al Securității, definiția fiind imprevizibilă și lăsând instanțelor o marjă de apreciere discreționară cu privire la conținutul noțiunii de „activități sau atitudini potrivnice regimului totalitar comunist”, care „vizează drepturile și libertățile fundamentale ale omului”, deși revenea legiuitorului însuși sarcina de a reglementa în mod clar și neechivoc criteriile care trebuie să fie analizate. De altfel, acesta este și motivul existenței unei practici neunitare a instanțelor de judecată în interpretarea și aplicarea textului criticat. Din aceeași perspectivă se susține și încălcarea art.1 alin.(3) din Constituție în componenta referitoare la demnitatea umană și a art.26 din Constituție în componenta referitoare la protecția reputației.

8. Totodată, textul criticat contravine art.1 alin.(3), care consacră dreptatea ca valoare fundamentală, art.16, 21, 24 și 124 din Constituție, prin definirea neclară și imprevizibilă a noțiunii ce face posibilă constatarea calității de colaborator al Securității, fără o analiză reală a circumstanțelor în care au fost date informațiile și a contextului specific fiecărui caz în parte. Se mai apreciază că, în lipsa unor criterii clare, desfășurarea procedurii în fața unei instanțe creează numai aparența unei garanții împotriva arbitrariului și că, de asemenea, există o veritabilă prezumție de colaborare cu Securitatea ce încalcă dreptul la apărare, cel în cauză nefiind în măsură să cunoască, într-o manieră previzibilă, ce anume va verifica instanța, atât timp cât legiuitorul a lăsat la aprecierea subiectivă a judecătorului dacă și în ce măsură situația reală a persoanei în cauză va fi analizată. De asemenea, textul criticat nu asigură un tratament diferențiat corespunzător pentru persoanele care erau obligate în baza funcției pe care o dețineau și a meseriei pe care o aveau să furnizeze anumite informații, ci uniformizează aplicarea unui tratament juridic similar unor situații care pot fi fundamental diferite.

9. **Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal** apreciază, în esență, că excepția de neconstituționalitate este întemeiată cu privire la neconstituționalitatea extrinsecă a Legii nr. 161/2019, întrucât, având în vedere conținutul și obiectul reglementării, legea este una ordinară, calificarea sa drept lege organică încălcând prevederile art.73 alin.(3), ale art.75 alin.(1) și ale art.76 alin.(2) din Constituție.

10. Referitor la criticile de neconstituționalitate raportate la cerințele de calitate (și predictibilitate) ale legii, instanța opinează în sensul că acestea sunt neîntemeiate având în vedere faptul că, pe de o parte, expunerea de motive a legii, chiar dacă sumară și conținând exprimări deficitare, este de natură să permită decelarea scopului avut în vedere de legiuitor, respectiv aflarea adevărului în domeniul de reglementare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.24/2008 și garantarea integrității funcționarilor publici, iar, pe de altă parte, avizele la care se referă autorul excepției de neconstituționalitate nu apar a fi necesare, în raport cu obiectul de reglementare al legii, care nu intră în sfera de competență a organelor menționate.

11. În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate referitoare la dispozițiile art.12<sup>1</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008, instanța apreciază că acestea sunt neîntemeiate, întrucât reglementarea reprezintă o opțiune de moment a legiuitorului, ce corespunde scopului general al acesteia, de aflare a adevărului. Totodată, redactarea textului oferă suficiente garanții că declanșarea unei noi analize nu poate interveni decât în situația descoperirii unor date și informații noi, fiind implicit limitată la acestea, ceea ce lipsește de teme ansamblul criticilor autorului excepției de neconstituționalitate.

12. În opinia instanței, nici critica de neconstituționalitate privind dispozițiile art.2 lit.b) teza întâi din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008 nu este întemeiată, întrucât autorul excepției de neconstituționalitate nu invocă reale dificultăți de interpretare ori de aplicare care să derive dintr-o formulare incertă, neclară a legii, ci exprimă simple temeri subiective, în sensul că instanța nu va interpreta și aplica dispoziția legală așa cum consideră acesta că ar trebui să o facă în ansamblul circumstanțelor cauzei.

13. Potrivit prevederilor art.30 alin.(1) din Legea nr.47/1992, încheierea de sesizare a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

14. **Guvernul** apreciază, în esență, că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată. În ceea ce privește motivele de neconstituționalitate extrinsecă, se afirmă că, din analiza fișelor legislative ale viitoarei Legi nr.161/2019, rezultă că dezbaterile parlamentare s-a efectuat cu respectarea dispozițiilor Constituției României. Referitor la motivele de neconstituționalitate intrinsecă, Guvernul achiesează la argumentele instanței care a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate.

15. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

#### CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, punctul de vedere al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, înscrisurile depuse la dosar, concluziile părților prezente și ale procurorului, dispozițiile legale 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.d) din Constituție, precum și ale art.1 alin.(2), ale art.2, 3, 10 și 29 din Legea nr.47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

17. **Obiectul excepției de neconstituționalitate** îl constituie Legea nr.161/2019 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității, în ansamblul său, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.630 din 29 iulie 2019, precum și dispozițiile art.12<sup>1</sup> și ale art.2 lit.b) teza întâi din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.182 din 10 martie 2008. Curtea reține că, prin Decizia nr.672 din 26 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.559 din 8 august 2012, a constatat că sintagmele „indiferent sub ce formă” și „relatări verbale consemnate de lucrătorii Securității” din cuprinsul art.2 lit.b) teza întâi din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008 sunt neconstituționale. Având în vedere prevederile art.147 alin.(1) din Constituție, care conțin dispoziții referitoare la încetarea efectelor juridice ale prevederilor legale constatate ca fiind neconstituționale la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții în Monitorul Oficial al României, Partea I, dacă în acest interval Parlamentul sau, după caz, Guvernul nu pune de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției, Curtea constată că termenul de 45 de zile de suspendare de drept a prevederilor art.2 lit.b) teza întâi din ordonanța de urgență s-a împlinit, astfel că, în prezent, aceste norme legale și-au încetat efectele juridice, în lipsa intervenției legislative la care face referire art.147 alin.(1) din Legea fundamentală. În aceste condiții, analizând și motivarea autorului excepției de neconstituționalitate, Curtea urmează să se pronunțe cu privire la celelalte prevederi din cuprinsul art.2 lit.b) teza întâi din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008, la care se va referi dispozitivul prezentei decizii. Totodată, având în vedere conținutul normativ al Legii nr.161/2019, care cuprinde un articol unic cu trei

puncte, Curtea observă că art.12<sup>1</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008, criticat în prezenta cauză, a fost introdus prin articolul unic pct.2 din Legea nr.161/2019 și nu a mai fost modificat ulterior, astfel încât textele legale criticate au următorul cuprins:

- Art.unic pct.1 [cu referire la art.5<sup>1</sup>] din Legea nr.161/2019: „Art.5<sup>1</sup>. - (1) Persoanele care au fost numite sau alese în una dintre demnitățile ori funcțiile prevăzute la art.3 lit.i)-y) și cele care dețin titlul de luptător pentru victoria Revoluției din decembrie 1989, cu excepția celor care, la data de 22 decembrie 1989, nu împliniseră vârsta de 16 ani, fac o declarație pe propria răspundere, conform modelului prevăzut în anexa la prezenta ordonanță de urgență, în sensul că au avut sau nu calitatea de lucrător al Securității sau de colaborator al acesteia. Verificarea calității de lucrător al Securității ori de colaborator al acesteia se face la cererea persoanelor interesate și/sau a autorităților, instituțiilor prevăzute la art.3.

(2) Declarația prevăzută la alin.(1) se depune la șeful instituției / autorității / asociației / fundației care numește sau la instituția / autoritatea care validează numirea ori emite titlul de luptător pentru victoria Revoluției din decembrie 1989 și va fi transmisă Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității, la cererea acestuia, din momentul înregistrării unei cereri de verificare a titularului declarației pe propria răspundere.”;

- Art.unic pct.2 [cu referire la art.12<sup>1</sup> și art.12<sup>2</sup>] din Legea nr.161/2019: „Art.12<sup>1</sup> - În condițiile în care, ulterior emiterii unei decizii de neapartenență sau de necolaborare cu Securitatea, în temeiul Legii nr.187/1999, cu modificările și completările ulterioare, sau ulterior emiterii unei adeverințe, potrivit prevederilor prezentei ordonanțe de urgență, direcția de specialitate identifică informații care nu au mai fost supuse analizei Colegiului Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității, se va aplica în mod corespunzător procedura de verificare prevăzută în prezenta ordonanță de urgență, atât din oficiu, pentru persoanele care candidează la alegerile prezidențiale, generale, locale, pentru Parlamentul European, pentru persoanele care sunt prevăzute la art.3 lit.b)-h<sup>1</sup>), art.4, cât și la cerere, pentru oricare dintre persoanele care ocupă demnitățile sau funcțiile menționate la art.3, în conformitate cu prevederile prezentei ordonanțe de urgență.

Art.12<sup>2</sup> - În condițiile în care, ulterior respingerii prin hotărâre judecătorească definitivă sau, după caz, irevocabilă a unei acțiuni în constatarea calității de lucrător sau de colaborator al Securității, direcția de specialitate identifică informații care nu au mai fost supuse analizei Colegiului Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității, se va aplica în mod corespunzător procedura de verificare prevăzută în prezenta ordonanță de urgență, atât din oficiu, pentru persoanele care candidează la alegerile prezidențiale, generale, locale, pentru Parlamentul European, pentru persoanele care sunt prevăzute la art.3 lit.b)-h<sup>1</sup>), art.4, cât și la cerere, pentru oricare dintre persoanele care ocupă demnitățile sau funcțiile menționate la art.3, în conformitate cu prevederile prezentei ordonanțe de urgență.”;

- Art.unic pct.3 [cu referire la art.32] din Legea nr.161/2019: „Articolul 32 se abrogă.”;

- Art.2 lit.b) teza întâi din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008: „Art.2. – În înțelesul prezentei ordonanțe de urgență, termenii și expresiile de mai jos au următoarea semnificație: [...]

b) colaborator al Securității – persoana care a furnizat informații [...], precum note și rapoarte scrise [...], prin care se denunțau activitățile sau atitudinile potrivnice regimului totalitar comunist și care au vizat îngrădirea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. [...].”

18. În opinia autorului excepției de neconstituționalitate, prevederile legale criticate contravin dispozițiilor constituționale cuprinse în art.1 alin.(3) privind statul de drept, în componentele referitoare la demnitatea umană și consacarea dreptății ca valoare fundamentală, precum și alin.(5) referitor la principiul legalității, în componentele privind calitatea legii și principiul securității raporturilor juridice, art.11 – *Dreptul internațional și dreptul intern*, art.15 alin.(2) privind principiul neretroactivității legii civile, art.16 – *Egalitatea în drepturi*, art.21 – *Accesul liber la justiție*, art.24 – *Dreptul la apărare*, art.26 în componenta referitoare la protecția reputației, art.61 alin.(2) privind principiul bicameralismului, art.73 – *Categoriile de legi*, art.75 – *Sesizarea Camerelor*, art.76 – *Adoptarea legilor și a hotărârilor*, art.117 alin.(3) referitor la înființarea autorităților administrative autonome, art.124 – *Înfăptuirea justiției*, art.133 alin.(1) referitor la rolul Consiliului Superior al Magistraturii de garant al independenței justiției, art.141 – *Consiliul Economic și Social*, art.147 – *Deciziile Curții Constituționale*, precum și în art.148 alin.(2) și (4) privind prioritatea reglementărilor europene față de legile interne. Totodată, se invocă prevederile art.8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în componenta privind protecția reputației.

19. Înainte de a proceda la examinarea excepției de neconstituționalitate, Curtea reține că, în concluziile scrise cu privire la Legea nr.161/2019, depuse la dosar de autorul excepției de neconstituționalitate, acesta se referă și la nerespectarea principiului bicameralismului substanțial [pur], iar, în fața instanței de judecată care a sesizat Curtea Constituțională a avut în vedere în mod expres doar nerespectarea bicameralismului funcțional al celor două Camere. Față de aceste aspecte, Curtea

observă că autorul excepției de neconstituționalitate invocă o motivare nouă a excepției de neconstituționalitate, o dimensiune a principiului bicameralismului care nu a fost susținută în fața instanței judecătorești care a sesizat Curtea Constituțională. Or, în jurisprudența sa cu privire la invocarea altor temeiuri din Constituție decât cele din fața instanței judecătorești care a sesizat Curtea Constituțională, instanța de contencios constituțional a reținut că astfel de critici nu pot fi analizate, deoarece, potrivit jurisprudenței sale constante, temeiurile excepției de neconstituționalitate sunt cele precizate prin încheierea de sesizare a instanței de judecată în fața căreia a fost invocată excepția, astfel că în fața Curții Constituționale nu pot fi invocate alte temeiuri ale excepției decât cele stabilite prin încheierea de sesizare. O extindere a acestora, de către instanța de contencios constituțional, ar echivala cu sesizarea din oficiu a Curții Constituționale, ceea ce depășește cadrul legal stabilit de Legea nr.47/1992 [a se vedea, în acest sens, Decizia nr.108 din 8 martie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.540 din 29 iunie 2018, sau Decizia nr.272 din 23 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.564 din 4 septembrie 2013]. Mai mult, Curtea a statuat că invocarea în susținerea excepției a unor dispoziții constituționale direct în fața Curții, și nu în fața instanței de judecată, contravine art.10 alin.(2) și art.29 alin.(1)-(4) din Legea nr.47/1992, întrucât cadrul procesual specific excepției de neconstituționalitate rezultă din încheierea de sesizare și din motivarea scrisă a autorului, iar aceasta din urmă nu poate fi completată în fața Curții Constituționale cu elemente noi, ce nu au fost puse în discuția părților în fața instanței de judecată [Decizia nr.63 din 25 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.110 din 14 februarie 2007, și Decizia nr.517 din 8 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.412 din data de 2 iunie 2008]. De altfel, Curtea a stabilit că invocarea în fața sa, în cadrul unei excepții de neconstituționalitate, a unui alt temei, care nu are nicio legătură cu cel invocat în sesizare și nici nu este o dezvoltare a acestuia, are semnificația ridicării unei excepții direct în fața Curții, eludându-se astfel prevederile art. 146 lit.d) din Constituție, ale art.10 alin.(2) și art.29 alin. (1)—(4) din Legea nr.47/1992 [a se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr.1.313 din 4 octombrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.12 din 6 ianuarie 2012]. Așa fiind, Curtea se va pronunța asupra excepției de neconstituționalitate, astfel cum aceasta a fost formulată în fața instanței de judecată.

20. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea observă că, în jurisprudența sa, a stabilit că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008 a produs o modificare substanțială a regimului juridic aplicabil persoanelor în legătură cu care s-a constatat că sunt lucrători sau colaboratori ai Securității, fără să promoveze răspunderea juridică și politică a acestora și fără să creeze premisele unei forme de răspundere morală și juridică colectivă, pentru simpla participare la activitatea serviciilor de informații, în condițiile lipsei de vinovăție și a vreunei încălcări a drepturilor omului și a libertăților fundamentale [a se vedea Decizia nr.46 din 20 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.165 din 8 martie 2011, și Decizia nr.1.309 din 4 octombrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.845 din 29 noiembrie 2011].

21. Pe de altă parte, Curtea a constatat că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008 a realizat o reconfigurare a Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității (CNSAS), ca autoritate administrativă autonomă, lipsită de atribuții juridictionale, ale cărei acte privind accesul la dosar și deconspirarea Securității sunt supuse controlului instanțelor de judecată. Așadar, în condițiile în care acțiunea în constatarea calității de lucrător sau colaborator al Securității este introdusă la o instanță de judecată a cărei hotărâre poate fi atacată cu recurs, prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.24/2008 nu sunt de natură să confere CNSAS rolul de instanță extraordinară [a se vedea Decizia nr.436 din 15 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.381 din 9 iunie 2010, și Decizia nr.46 din 20 ianuarie 2011, precitată].

22. În ceea ce privește prezenta cauză, Curtea reține că, din motivarea sesizării de neconstituționalitate, rezultă că autorul acesteia formulează critici de neconstituționalitate extrinsecă, ce vizează procedura de adoptare a Legii nr.161/2019 [referitoare la caracterul legii și încălcarea principiului bicameralismului, lipsa avizului Consiliului Economic și Social și a celui al Consiliului Superior al Magistraturii, expunerea de motive], precum și critici de neconstituționalitate intrinsecă, ce vizează, pe de o parte, lipsa unui studiu de impact al Legii nr.161/2019, iar, pe de altă parte, conținutul normativ al art.2 lit.b) teza întâi și al art.12<sup>1</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008.

23. Analizând critica referitoare la **caracterul Legii nr.161/2019**, prin care se susține că actul normativ criticat a fost adoptat în regim de lege organică, deși conține norme de natura legii ordinare, Curtea observă că trebuie să se examineze în ce măsură legiuitorul a respectat dispozițiile constituționale referitoare la procedura de adoptare a legii în funcție de domeniul reglementat.

24. Pentru a determina, însă, incidența art.75 alin.(1) din Constituție cu privire la procedura de adoptare a legii criticate, Curtea apreciază ca fiind necesară expunerea jurisprudenței sale referitoare la procedura de modificare a legilor organice. Astfel, Curtea a reținut că domeniul legilor organice este foarte clar delimitat prin textul Constituției, art.73 alin.(3) fiind de strictă interpretare [Decizia nr.53 din

18 mai 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.312 din 9 noiembrie 1994], iar legiuitorul este obligat să adopte legi organice numai în domeniile expres prevăzute. Curtea, în jurisprudența sa [de exemplu, Decizia nr.392 din 2 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.667 din 11 septembrie 2014], a statuat că, ori de câte ori o lege derogă de la o lege organică, ea trebuie calificată ca fiind organică, întrucât intervine tot în domeniul rezervat legii organice. Mai mult, având în vedere decizia mai sus citată, se poate concluziona că legiuitorul constituant a stabilit, în mod indirect, în cuprinsul conținutului normativ al art.73 alin.(3) din Constituție, că reglementările derogatorii sau speciale de la cea generală în materie trebuie și ele adoptate, la rândul lor, tot printr-o lege din aceeași categorie. Altfel spus, Curtea a reținut că dispozițiile unei legi organice nu pot fi modificate decât prin norme cu aceeași forță juridică.

25. De asemenea, Curtea a constatat că modificarea unui act normativ poate fi operată și prin norme cu caracter ordinar, dacă dispozițiile modificate nu conțin norme de natura legii organice, ci se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, ceea ce este definitoriu pentru a delimita cele două categorii de legi este criteriul material al legii, respectiv conținutul său normativ [a se vedea Decizia nr.53 din 18 mai 1994, anterior citată, 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]. Curtea, prin Decizia nr.88 din 2 iunie 1998, precitată, Decizia nr.548 din 15 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.495 din 2 iulie 2008, sau Decizia nr.786 din 13 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.400 din 12 iunie 2009, 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 natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De aceea, 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”.

26. În prezenta cauză, Curtea observă că, astfel cum este menționat în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr.24/2008, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.182 din 10 martie 2008, aceasta a fost emisă ca urmare a Deciziei nr.51 din 31 ianuarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.95 din 6 februarie 2008, prin care Curtea Constituțională a constatat că Legea nr.187/1999 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea poliției politice comuniste [lege cu caracter organic, abrogată prin reglementarea menționată] este neconstituțională, în ansamblul său. În consecință, în aplicarea deciziei antereferite, *inter alia*, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008 a reconfigurat CNSAS ca autoritate administrativă autonomă și, totodată, a prevăzut că anumite fapte constituie infracțiuni. Ca atare, în considerarea prevederilor constituționale cuprinse în art.117 alin.(3) și art.73 alin.(3) lit.h), în mod corect, Parlamentul a aprobat Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008 printr-o lege organică [Legea nr.293/2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.800 din 28 noiembrie 2008].

27. În jurisprudența sa, Curtea s-a confruntat cu critici de neconstituționalitate care au vizat conceptul de autoritate administrativă autonomă și, pentru a califica o anumită entitate ca având acest statut/caracter, Curtea a analizat dacă aceasta acționează în calitate de putere publică, obiectul de activitate și legăturile funcționale ale acesteia [a se vedea Decizia nr.237 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.512 din 16 iunie 2020, paragrafele 55-58, Decizia nr.771 din 22 octombrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1135 din 25 noiembrie 2020, paragrafele 38-43, sau Decizia nr.772 din 22 octombrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1313 din 30 decembrie 2020, paragrafele 47-56]. În ceea ce privește Legea nr.161/2019, act normativ care modifică și completează Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008, Curtea reține că aceasta nu a înființat o autoritate administrativă autonomă și nici nu a reglementat atribuțiile unei atari autorități, ci a instituit norme referitoare la obligația anumitor persoane de a depune o declarație privind calitatea de lucrător sau colaborator al Securității, precum și cu privire la instituirea posibilității de reverificare a unei astfel de calități în ipoteza în care se identifică informații noi, aspecte care țin de organizarea și funcționarea CNSAS.

28. Or, Curtea constată că, în jurisprudența sa, aplicabilă *mutatis mutandis* și situației de față, a statuat că Legea fundamentală nu nominalizează explicit și nici nu cuprinde reglementări exprese referitoare la această autoritate administrativă autonomă [în speță, Consiliul Concurenței] 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, Curtea a reținut că dispozițiile art.117 alin.(3) din Constituție sunt, de asemenea, de strictă interpretare, fără a putea fi extinse și cu privire la organizarea și funcționarea unor asemenea autorități.

Astfel, „reglementarea statutului [...] se realizează prin norme de natura legii organice, dar procedurile [...] sunt stabilite prin norme de natura legii ordinare”. În accepțiunea acestor considerente, Curtea a precizat că mențiunea privind statutul de autoritate administrativă autonomă și reglementarea acestuia prin lege organică își găsesc temeiul în art.117 alin.(3) din Constituție privind înființarea prin lege organică a autorităților administrative autonome, text care nu se referă la organizarea și funcționarea acestora [a se vedea Decizia nr.622 din 13 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.60 din 20 ianuarie 2017, Decizia nr.568 din 15 septembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.844 din 12 noiembrie 2015, Decizia nr.16 din 10 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.66 din 29 ianuarie 2007].

29. Așadar, exigența constituțională privind reglementarea prin lege organică vizează doar statutul CNSAS de autoritate administrativă autonomă [reglementat prin art.13 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008], iar această exigență a fost respectată, având în vedere că Legea nr.293/2008 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.24/2008 a fost adoptată cu majoritatea cerută pentru legile organice. Ca atare, Curtea constată că, din moment ce conținutul Legii nr.161/2019 nu vizează un domeniu rezervat legilor organice, în speță, înființarea unei autorități administrative autonome, înseamnă că legea criticată încalcă prevederile art.117 alin.(3) din Constituție, iar acest text nu poate justifica adoptarea legii criticate drept lege organică. Această eroare esențială de apreciere, reținută pe întreg parcursul legislativ al Legii nr.161/2019, a determinat adoptarea legii criticate ca lege organică, și nu ca lege ordinară, aspect care a avut ca finalitate, în mod implicit, și inversarea ordinii de sesizare a Camerelor.

30. Stabilirea caracterului organic sau ordinar al legii are relevanță și cu privire la respectarea procedurii de adoptare a legilor, așa cum aceasta este consacrată în Legea fundamentală. Ordinea în care cele două Camere ale Parlamentului vor dezbate proiectul sau propunerea legislativă depinde și de caracterizarea legii, în funcție de aceasta urmând să fie determinată Camera competentă să adopte legea în calitate de primă Cameră sesizată, respectiv Cameră decizională, în temeiul art.75 alin.(1) din Constituție. Astfel, în cazul legilor organice adoptate în temeiul art.117 alin.(3) din Constituție, Camera Deputaților este primă Cameră sesizată, însă, în cazul legilor ordinare, Camera Deputaților este Cameră decizională. 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, paragraful 42, Decizia nr.537 din 18 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.679 din 6 august 2018, paragraful 45, sau Decizia nr.235 din 2 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.530 din 19 iunie 2020, paragraful 55].

31. În consecință, Curtea reține că sunt **întemeiate** criticile autorului excepției de neconstituționalitate privind caracterul de lege ordinară și nu organică al Legii nr.161/2019, iar adoptarea acesteia, în mod eronat, ca lege organică încalcă, pe de o parte, prevederile constituționale cuprinse în art.117 alin.(3) privind înființarea autorităților administrative autonome, iar, pe de altă parte, pe cele ale art.75 privind bicameralismul funcțional al celor două Camere ale Parlamentului, astfel încât Legea nr.161/2019 este neconstituțională în ansamblul său.

32. Examinând critica referitoare la **lipsa solicitării avizului Consiliului Economic și Social**, care ar fi fost necesar întrucât, prin legea criticată, pe de o parte, se creează posibilitatea ca orice persoană să solicite reverificarea calității de lucrător al Securității sau de colaborator al acesteia pentru oricare categorie de persoane dintre cele enumerate în cuprinsul art.3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008, iar, pe de altă parte, se lărgeste sfera persoanelor obligate să formuleze declarații pe propria răspundere privind o astfel de calitate, ceea ce se subsumează domeniului de competență „drepturi și libertăți cetățenești”, Curtea constată că este **neîntemeiată**. Astfel, Curtea observă că, potrivit art.141 din Constituție, „*Consiliul Economic și Social este organul consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare*”. Potrivit art.2 alin.(1) și (2) din Legea nr.248/2013 privind organizarea Consiliului Economic și Social, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.740 din 2 octombrie 2015, cu modificările și completările ulterioare, „(1) *Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau a propunerilor legislative ale deputaților ori senatorilor. Rezultatul acestei consultări se concretizează în avize la proiectele de acte normative.*

(2) *Domeniile de specialitate ale Consiliului Economic și Social sunt:*

[...] g) *drepturi și libertăți cetățenești; [...]*, iar, potrivit art.5 lit.a) din același act normativ, „*Consiliul Economic și Social exercită următoarele atribuții: a) avizează proiectele de acte normative din domeniile de specialitate prevăzute la art.2 alin.(2), inițiate de Guvern, precum și propunerile legislative ale deputaților și senatorilor, invitând inițiatorii la dezbaterile actelor normative*”.

33. Cu privire la rolul Consiliului Economic și Social și natura avizului acestuia, Curtea reține că, în jurisprudența sa, a statuat că art.141 din Constituție se rezumă la consacrarea rolului Consiliului Economic și Social ca organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului, iar pentru detalii privind domeniile de specialitate în care acesta este consultat, textul face trimitere la legea sa organică de înființare, organizare și funcționare. Norma constituțională, exprimând sintetic rolul pur consultativ al Consiliului Economic și Social pentru Parlament și Guvern, nu face niciun fel de referire expresă la obligația inițiatorilor proiectelor de acte normative de a solicita avizul consultativ al Consiliului Economic și Social și nici cu privire la mecanismele de consultare a acestui organ consultativ, acestea fiind tratate în legea de organizare și funcționare a acestuia, la care Legea fundamentală face trimitere [a se vedea Decizia nr.83 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.187 din 25 martie 2009, sau Decizia nr.354 din 24 septembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.764 din 9 decembrie 2013]. Curtea a reținut că o critică de neconstituționalitate care vizează împiedicarea îndeplinirii atribuției de avizare a unei autorități publice în procesul legislativ poate fi acceptată numai în condițiile în care un text constituțional prevede expres o astfel de atribuție, sens în care a făcut trimitere la Consiliul Legislativ și art.79 din Constituție. Curtea a subliniat că dacă voința legiuitorului constituant ar fi fost aceea de a impune obligativitatea solicitării avizului consultativ al unei autorități publice [în speță Consiliul Economic și Social], atunci aceasta ar fi fost exprimată în cuprinsul art.141 din Constituție, într-un mod asemănător celui folosit la redactarea art.79, pentru reglementarea rolului și atribuțiilor Consiliului Legislativ. În consecință, Curtea a reținut că nesolicitarea obligatorie a avizului de sorginte legală nu poate avea drept rezultat neconstituționalitatea actului normativ respectiv prin raportare la art.141 din Constituție [care vizează natura, rolul Consiliului Economic și Social și obligația de a reglementa prin lege înființarea, organizarea și funcționarea sa].

34. Potrivit aceleiași jurisprudențe anterior menționate, Curtea a constatat că în ipoteza avizelor de natură legală nesolicitate se încalcă prevederile art.1 alin.(5) din Constituție, care se raportează la rolul autorității publice al cărei aviz nu a fost solicitat. Astfel, Curtea a reținut că prin nesolicitarea avizului Consiliului Economic și Social, aviz de natură legală, a fost încălcat art.1 alin.(5) raportat la art.141 din Constituție [a se vedea Decizia nr.139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 3 mai 2019, Decizia nr.140 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.377 din 14 mai 2019, Decizia nr.141 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.389 din 17 mai 2019, Decizia nr.393 din 5 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.581 din 16 iulie 2019], fiind reținută, totodată, și încălcarea art.1 alin.(3) din Constituție [Decizia nr.139 din 13 martie 2019].

35. Totodată, Curtea mai observă că, în jurisprudența sa, a arătat că art.141 din Constituție, consacrând rolul Consiliului Economic și Social de organ consultativ al Parlamentului și Guvernului, nu impune în mod obligatoriu solicitarea avizului de către subiecții cu drept de inițiativă legislativă [Parlamentul și Guvernul], acesta trebuind să fie solicitat numai atunci când conținutul normativ al actului juridic în cauză se circumscrie domeniului de specialitate prevăzut de legea organică de înființare, organizare și funcționare a Consiliului Economic și Social, la care textul fundamental face trimitere în mod expres, respectiv Legea nr.248/2013. Având în vedere că art.1 alin.(5) din Legea fundamentală obligă la respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor, rezultă că, dacă domeniul de reglementare al unui act normativ se subsumează unuia dintre domeniile de specialitate ale Consiliului Economic și Social enumerate la art.2 din Legea nr.248/2013, atunci inițiatorul proiectului de lege sau al propunerii legislative are obligația solicitării avizului Consiliului Economic și Social, în caz contrar fiind încălcat art.1 alin.(5) raportat la art.141 din Constituție [a se vedea Decizia nr.681 din 6 noiembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 11 martie 2019].

36. În acest sens, sub aspectul domeniului de reglementare, contrar susținerilor autorului excepției de neconstituționalitate, Curtea constată că modificările și completările aduse Ordonanței de urgență a Guvernului nr.24/2008 prin Legea nr.161/2019 nu se înscriu în sfera domeniului de specialitate enumerat la art.2 alin.(2) lit.g) din Legea nr.248/2013, având în vedere că acestea se referă la elemente privind funcționarea CNSAS, care se încadrează în scopul avut în vedere de legiuitor, respectiv aflarea adevărului în domeniul de reglementare al Ordonanței de urgență a Guvernului nr.24/2008 și garantarea integrității candidaților la alegerile prezidențiale, generale, locale și pentru Parlamentul European, precum și a persoanelor care ocupă anumite demnități sau funcții, și care nu constituie, *per se*, o atingere/restrângere a drepturilor și libertăților cetățenești, care să fi impus solicitarea avizului Consiliului Economic și Social.

37. Analizând critica referitoare la **lipsa solicitării avizului Consiliului Superior al Magistraturii**, care ar fi fost necesar din perspectiva faptului că, potrivit Legii nr.303/2004 privind statutul magistraților, aceștia ar reprezenta o categorie ale cărei declarații privind apartenența sau neapartenența ca agent sau colaborator al organelor de securitate, ca poliție politică, sunt verificate din oficiu de către CNSAS, iar rezultatele (re)verificării se atașează la dosarul profesional al magistraților,



Curtea constată că este **neîntemeiată**. Astfel, Curtea observă că, potrivit art.38 alin.(3) din Legea nr.317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.628 din 1 noiembrie 2012, „*Plenul Consiliului Superior al Magistraturii avizează proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești*”.

38. În jurisprudența sa, Curtea a circumscris sfera de cuprindere a sintagmei „*acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești*” în funcție de care se poate determina obligația legală și constituțională a autorităților competente de a solicita avizul Consiliului Superior al Magistraturii. În considerentele Deciziei nr.901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 21 iulie 2009, Curtea a reținut că sintagma se referă „numai la actele normative care privesc în mod direct organizarea și funcționarea autorității judecătorești, precum modul de funcționare al instanțelor, cariera magistraților, drepturile și obligațiile acestora etc., pentru a nu se ajunge la denaturarea rolului Consiliului Superior al Magistraturii”. Așa fiind, Consiliul Superior al Magistraturii, ca garant al independenței, conform art.133 alin.(1) din Constituție, are, potrivit Legii sale organice nr.317/2004, atribuții referitoare la apărarea judecătorilor și procurorilor împotriva oricărui act care le-ar putea afecta independența sau imparțialitatea ori ar crea suspiciuni cu privire la acestea (art.30), cariera judecătorilor și procurorilor (art.35), admiterea în magistratură, evaluarea, formarea și examenele judecătorilor și procurorilor (art.36), organizarea și funcționarea instanțelor și a parchetelor (art.37). În consecință, prin Decizia nr.3 din 15 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.71 din 29 ianuarie 2014, Curtea a constatat că proiectele de legi care implică un aviz al Consiliului Superior al Magistraturii sunt actele normative privind statutul judecătorilor și procurorilor [care cuprind dispoziții referitoare la drepturile și îndatoririle judecătorilor și procurorilor, incompatibilități și interdicții, numirea, promovarea, suspendarea și încetarea funcției de judecător sau procuror, delegarea, detașarea și transferul judecătorilor și procurorilor, răspunderea acestora etc.] reglementat în prezent prin Legea nr.303/2004, organizarea judiciară [instanțele judecătorești – organizare/ competențe/ conducere, Ministerul Public – organizare/ competențe/ conducere, organizarea și funcționarea Institutului Național al Magistraturii, compartimentele auxiliare de specialitate din cadrul instanțelor și al parchetelor, bugetele instanțelor și parchetelor etc.] reglementată în prezent prin Legea nr.304/2004, precum și actele normative privind organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, cu sediul materiei în Legea nr.317/2004 [a se vedea Decizia nr.63 din 8 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.145 din 27 februarie 2017, paragraful 104, și Decizia nr.221 din 2 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.594 din 7 iulie 2020, paragraful 48].

39. Totodată, Curtea Constituțională a subliniat că art.134 alin.(4) din Constituție nu reglementează expres atribuția Consiliului Superior al Magistraturii de a aviza proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești, ci stabilește că acesta îndeplinește și alte atribuții stabilite prin legea sa organică, în realizarea rolului său de garant al independenței justiției. Această dispoziție constituțională stabilește că, pe lângă atribuțiile cu consacrare constituțională ale Consiliului Superior al Magistraturii, acesta poate avea și atribuții de natură legală circumscrise rolului său prevăzut de art.133 alin.(1) din Constituție. Prin urmare, atribuția Consiliului Superior al Magistraturii de a aviza acte normative în materia autorității judecătorești nu este una de natură constituțională, ci una legală stabilită în considerarea rolului său. Nesolicitarea avizului de natură legală are drept consecință încălcarea art.1 alin.(5) coroborat cu art.133 alin.(1) din Constituție. Curtea subliniază că atunci când o normă de reglementare primară stabilește obligativitatea solicitării avizului unei autorități publice pentru adoptarea unui act normativ, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația procedurală de a-l solicita, indiferent că avizul are o natură consultativă sau conformă [a se vedea Decizia nr.221 din 2 iunie 2020, precitată, paragraful 51].

40. Raportat la cauza de față, Curtea constată că, prin Legea nr.161/2019, Parlamentul nu a modificat art.6 din Legea nr.303/2004, care reglementează cu privire la apartenența magistraților în calitate de colaborator al organelor de securitate, ca poliție politică, și efectele acesteia, ci a modificat Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008, în sensul instituirii unei posibilități a CNSAS de a proceda la o reverificare a calității de lucrător sau de colaborator al Securității, ca urmare a identificării unor informații suplimentare, care nu au mai fost supuse analizei Colegiului CNSAS. Or, această prevedere nu reprezintă un element esențial al statutului magistraților, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale, astfel încât să se subsumeze domeniilor de incidență ale avizului Consiliului Superior al Magistraturii, cu atât mai mult cu cât consecința apartenenței magistraților în calitate de colaborator al organelor de securitate, ca poliție politică, respectiv eliberarea din funcția deținută – ceea ce ține de statutul magistraților, mai precis de cariera acestora –, rămâne reglementată de Legea nr.303/2004, și nu de actul normativ criticat în prezenta cauză.

41. Examinând criticile referitoare la **expunerea de motive a Legii nr.161/2019**, Curtea reține că autorul excepției de neconstituționalitate invocă, în esență, faptul că, pe de o parte, expunerea de

motive nu conține nicio mențiune cu privire la scopul urmărit prin adoptarea legii criticate, iar, pe de altă parte, că mențiunile din cuprinsul acesteia contravin jurisprudenței Curții Constituționale întrucât se referă la sancționarea unei forme de răspundere morală, ceea ce ar determina încălcarea exigențelor de calitate a legii, precum și existența unor paralelisme legislative.

42. Având în vedere aceste susțineri, Curtea constată că sunt **neîntemeiate**. Procedând la examinarea fișei legislative a actului normativ, în mod corespunzător la Senat și la Camera Deputaților, precum și a documentelor atașate, disponibile în format electronic pe paginile de internet ale celor două Camere ale Parlamentului, Curtea constată că *Propunerea legislativă pentru modificarea Ordonanței de Urgență nr.24 din 5 martie 2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității*, devenită, ulterior promulgării, Legea nr.161/2019, este însoțită de expunerea de motive. Este, astfel, îndeplinită, din punct de vedere formal, cerința impusă de art.30 alin.(1) lit.a) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, în sensul existenței unui instrument de prezentare și motivare.

43. Curtea reține că, într-o jurisprudență constantă, a constatat că un viciu de neconstituționalitate extrinsec al legii nu poate rezulta din chiar modul în care inițiatorul ei și-a motivat proiectul/propunerea legislativă, în condițiile în care rezultatul activității de legiferare este legea adoptată de Parlament. Așadar, controlul de constituționalitate vizează legea, și nu opțiuni, dorințe sau intenții cuprinse în expunerea de motive a legii [a se vedea Decizia nr.238 din 3 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.666 din 28 iulie 2020, paragraful 39].

44. Totodată, prin decizia antereferită, Curtea a constatat că, de principiu, nu are competența de a controla modul de redactare a expunerilor de motive ale diverselor legi adoptate. Expunerea de motive și cu atât mai puțin modul său de redactare nu au consacrat constituțională. Curtea a reținut că expunerea de motive este un document de motivare necesar în cadrul procedurii de adoptare a legilor, însă, odată adoptată legea, rolul său se reduce la facilitarea înțelegerii acesteia. Prin urmare, expunerea de motive a legii nu este decât un instrument al uneia dintre metodele de interpretare consacrate – metoda de interpretare teleologică. Aceasta presupune stabilirea sensului unei dispoziții legale ținându-se seama de finalitatea urmărită de legiuitor la adoptarea actului normativ din care face parte acea dispoziție. Astfel, expunerea de motive este doar un instrument dintre multe altele ale unei metode interpretative. Faptul că aceasta nu este suficient de precisă sau că nu lămurește toate aspectele de conținut ale normei nu duce *ut singuli* la concluzia că însăși norma respectivă este neconstituțională pentru acest motiv, ea având doar o funcție de suport în interpretarea normei adoptate.

45. Curtea a mai reținut că există mai multe metode interpretative, și anume literală, extensivă, restrictivă, gramaticală, sistematică, istorică, teleologică sau logică, iar scopul avut în vedere la adoptarea normei este un instrument al uneia dintre aceste metode interpretative, cea teleologică. Or, dacă sensul unei norme poate fi înțeles/dedus prin alte metode interpretative decât cea teleologică sau chiar prin metoda teleologică, apelând la expunerea de motive, la stenogramele care consemnează dezbaterile parlamentare, la motivarea amendamentelor aduse, la rapoartele și avizele întocmite în procedura parlamentară, nu înseamnă că insuficiența motivării expunerii de motive duce la neconstituționalitatea legii. Din contră, dacă în urma parcurgerii tuturor metodelor interpretative, inclusiv a celei teleologice, se ajunge la concluzia că textul legal este neclar/ imprecis/ imprevizibil, atunci se poate constata încălcarea Constituției. Totodată, nu de puține ori, din cauza modificărilor aduse proiectului/ propunerii legislative în Parlament, expunerea de motive nu mai reflectă prin conținutul său ceea ce prevede legea adoptată.

46. Caracterul neclar/imprecis/imprevizibil al unui text normativ nu poate fi o consecință directă a caracterului incomplet/neclar/discordant al expunerii de motive, constatare valabilă și viceversa. Așadar, exigențele de calitate a legii și cele privind modul de redactare a expunerii de motive sunt două chestiuni diferite între care nu se poate stabili o relație cauzală. În schimb, între acestea există o relație funcțională, în sensul că expunerea de motive poate ajuta la o mai bună înțelegere a dispozițiilor normative, mai ales a celor tehnice, care, prin natura lor, au un limbaj mai greu accesibil. Nu este rolul Curții Constituționale să analizeze consistența acestei relații funcționale prin prisma modului de redactare a expunerii de motive [a se vedea Decizia nr.238 din 3 iunie 2020, paragrafele 36-38].

47. În cauza de față, Curtea reține că autorul excepției de neconstituționalitate nu solicită efectuarea unui control de constituționalitate al expunerii de motive, ci dorește să se stabilească faptul că încălcarea prevederilor constituționale este determinată de lipsa oricărui mijloc de motivare a Legii nr.161/2019. Or, această pretinsă lipsă nu poate fi constatată din moment ce proiectul de act normativ a fost însoțit de un instrument de prezentare și motivare, rezultând, așadar, că autorul excepției de neconstituționalitate are în vedere, de fapt, pretinse deficiențe ale textului expunerii de motive. Având în vedere considerentele Deciziei nr.238 din 3 iunie 2020, precitată, instanța de contencios constituțional nu poate cenzura modul de redactare a expunerii de motive concepute de deputați,

senatori sau Guvern, după caz, astfel încât Curtea constată că nu poate fi reținută critica de neconstituționalitate extrinsecă formulată de autorul excepției de neconstituționalitate.

48. În ceea ce privește faptul că reglementarea criticată ar institui paralelisme legislative, ceea ce ar demonstra lipsa unei evaluări și fundamentări a acesteia, Curtea reține, referitor la stabilirea distinctă, în cuprinsul Legii nr.303/2004, a obligației magistraților de a face o declarație autentică, pe propria răspundere potrivit legii penale, privind apartenența sau neapartenența ca agent sau colaborator al organelor de securitate, ca poliție politică, că aceasta nu reprezintă un paralelism legislativ față de dispozițiile similare din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008 care să determine situații de incoerență și instabilitate legislativă, ci, mai degrabă, între cele două reglementări există un raport de la parte la întreg sau de la diferență specifică la gen proxim. De altfel, în jurisprudența sa, Curtea a afirmat, constant, că, în exercitarea controlului de constituționalitate, are competența de a se pronunța asupra constituționalității legilor și ordonanțelor criticate prin raportare la dispozițiile sau principiile consacrate de Legea fundamentală, iar nu de a corobora sau corela diversele acte normative ce fac parte din dreptul intern. Curtea a mai constatat că examinarea constituționalității unui text de lege are în vedere compatibilitatea acestui text cu dispozițiile constituționale pretins încălcate, iar nu compararea prevederilor mai multor legi sau texte legale între ele și raportarea concluziei ce ar rezulta din această comparație la dispoziții ori principii ale Constituției. Procedându-se altfel s-ar ajunge, inevitabil, la concluzia că, deși fiecare dintre dispozițiile legale este constituțională, numai coexistența lor ar pune în discuție constituționalitatea uneia dintre ele. Rezultă, deci, că într-o astfel de situație nu se pune în discuție o chestiune privind constituționalitatea, ci o simplă contrarietate între norme legale din același domeniu, coordonarea legislației în vigoare fiind de competența autorității legiuitoare [a se vedea Decizia nr.126 din 10 martie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.514 din 16 iunie 2020, Decizia nr.105 din 25 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.372 din 8 mai 2020, Decizia nr.6 din 14 ianuarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.79 din 7 februarie 2003, Decizia nr.76 din 25 aprilie 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.350 din 27 iulie 2000, sau Decizia nr.81 din 25 mai 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.325 din 8 iulie 1999].

49. În continuare, Curtea observă că art.12<sup>1</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008, criticat în prezenta cauză, a fost introdus în corpul actului normativ de bază prin Legea nr.161/2019. Față de temeinicia motivelor de neconstituționalitate extrinsecă, reținută prin raportare la dispozițiile art.75 din Constituție, care afectează Legea nr.161/2019, în ansamblul său, Curtea constată că nu mai este cazul să examineze criticile intrinseci de neconstituționalitate care implică analiza conținutului normativ al art.12<sup>1</sup> din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008, urmând să se pronunțe doar cu privire la excepția de neconstituționalitate privind dispozițiile art.2 lit.b) teza întâi din același act normativ [a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia nr.83 din 18 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.204 din 13 martie 2020, paragraful 48].

50. Analizând excepția de neconstituționalitate a **dispozițiilor art.2 lit.b) teza întâi din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008**, Curtea constată că autorul excepției de neconstituționalitate critică cele trei condiții legale pentru definirea calității de colaborator al Securității din perspectiva unei preținse neclarități care ar determina, *inter alia*, o practică neunitară a instanțelor de judecată în acest sens, rezultată și din „marja de apreciere exorbitantă” lăsată acestora de legiuitor.

51. Examinând textul de lege criticat, Curtea reține că, în jurisprudența sa, a constatat că definirea, prin normele de lege criticate, a termenului de „colaborator al Securității” înlătură orice echivoc de natură să genereze interpretări speculative [a se vedea Decizia nr.1.074 din 8 septembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.690 din 14 octombrie 2009]. De asemenea, Curtea a reținut că aprecierea întrunirii cumulative a condițiilor prevăzute de lege pentru constatarea calității de colaborator al Securității revine instanței judecătorești – Secția de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel București. Asemenea aspecte reprezintă, așadar, probleme ce țin exclusiv de interpretarea și aplicarea legii, fiind de competența instanței judecătorești, iar nu a Curții Constituționale, care, potrivit art.2 alin.(3) din Legea nr. 47/1992, se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată [a se vedea Decizia nr.27 din 5 februarie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.150 din 21 martie 2013]. Totodată, analizând dispozițiile art.2 lit.b) teza întâi din ordonanța de urgență, Curtea a statuat că prevederile acesteia permit instanței de contencios administrativ ca, în cadrul acțiunii în constatare cu care a fost sesizată, să procedeze la cenzurarea „Notei de constatare” întocmite de CNSAS și să uzeze de toate mijloacele procedurale în cadrul procesului, pentru stabilirea adevărului [Decizia nr.899 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.604 din 26 august 2010].

52. Ca atare, în condițiile în care acțiunea în constatarea calității de lucrător al Securității este introdusă la o instanță de judecată, a cărei hotărâre poate fi atacată cu recurs, potrivit art.11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008, Curtea reține că dispozițiile criticate nu sunt de natură

a încălca accesul liber la justiție, ci constituie o garanție a aplicării principiului prevăzut de art.21 alin.(3) din Constituție și de art.6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Astfel, procedura de judecată respectă principiile fundamentale privind oralitatea, contradictorialitatea, publicitatea și dreptul la apărare, părțile având, deopotrivă, posibilitatea de a uza de garanțiile prevăzute de legea procesual civilă pentru a-și susține poziția asupra problemelor de fapt și de drept [a se vedea Decizia nr.815 din 19 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.394 din 11 iunie 2009].

53. Așadar, într-o acțiune în constatare a calității de colaborator, promovată de CNSAS, pârâțul nu trebuie să își demonstreze propria nevinovăție, revenind instanței de judecată obligația de a administra tot probatoriul pe baza căruia să pronunțe soluția. Constatarea calității de colaborator al Securității trebuie să fie rezultatul unei analize minuțioase din partea instanței asupra întregului material depus de CNSAS, iar în cadrul acestui proces pot fi demonstrate atât faptele pozitive, cât și faptele negative, acestea din urmă prin dovedirea faptelor pozitive contrare. Totodată, aspectele legate de calificarea mijloacelor de probă sau de stabilirea sensului pe care îl au în cuprinsul legii anumiți termeni nu reprezintă o problemă de constituționalitate, ci de legiferare, pe de o parte, și de interpretare și aplicare a legii de către instanțele judecătorești, pe de altă parte [a se vedea Decizia nr.899 din 6 iulie 2010, precitată]. Mai mult, deoarece, potrivit dispozițiilor art.249 din Codul de procedură civilă, „*cel care face o susținere în cursul procesului trebuie să o dovedească [...]*”, este asigurat echilibrul procesual al părților în litigiu, dându-se totodată expresie principiului aflării adevărului, statuat de art.22 alin.(2) teza întâi din același cod, care prevede că „*judecătorul are îndatorirea să stăruie, prin toate mijloacele legale, pentru a preveni orice greșeală privind aflarea adevărului în cauză, pe baza stabilirii faptelor și prin aplicarea corectă a legii, în scopul pronunțării unei hotărâri temeinice și legale*”.

54. Curtea subliniază că o practică neunitară la nivelul instanțelor de judecată de drept comun nu se poate converti într-un argument ce ar putea fi opus Curții Constituționale, întrucât, în temeiul art.126 alin.(3) din Constituție, Înalta Curte de Casație și Justiție are obligația de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către toate instanțele judecătorești. Complexitatea unor cauze poate conduce, uneori, la aplicări diferite ale legii în practica instanțelor de judecată, dar, pentru a se elimina posibilele erori în calificarea juridică a unor situații de fapt și pentru a se asigura aplicarea unitară a legii în practica tuturor instanțelor de judecată, a fost creată de legiuitor instituția recursului în interesul legii. Decizia de interpretare pronunțată în asemenea cazuri nu este *extra legem* și, cu atât mai mult, nu poate fi *contra legem*. Pronunțându-se asupra unui recurs în interesul legii, instanța supremă contribuie la asigurarea supremației Constituției și a legilor, prin interpretarea și aplicarea unitară a acestora pe întreg teritoriul țării, fapt de natură să concretizeze un alt principiu fundamental, prevăzut în art.16 din Constituție privind egalitatea în drepturi a cetățenilor, în înțelesul conferit de dispozițiile actelor internaționale privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte [a se vedea Decizia nr.360 din 25 martie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.317 din 14 mai 2010].

55. Așa fiind, pronunțându-se asupra recursurilor în interesul legii întemeiate pe o eventuală practică neunitară a instanțelor judecătorești cu privire la înțelesul noțiunii de „colaborator al Securității”, Înalta Curte de Casație și Justiție poate și trebuie să clarifice înțelesul acestor norme juridice sau câmpul lor de aplicare, cu respectarea principiului fundamental al separației puterilor, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituția României. Ca atare, Curtea reține că unificarea jurisprudenței este atributul Înaltei Curți de Casație și Justiție, așa cum reiese din prevederile art.126 din Constituție.

56. Având în vedere acestea, Curtea constată că nu se poate reține încălcarea prevederilor constituționale cuprinse în art.1 alin.(3) privind statul de drept, în componentele referitoare la demnitatea umană și consacrarea dreptății ca valoare fundamentală, precum și alin.(5) în componenta privind calitatea legii, art.16 – *Egalitatea în drepturi*, art.21 – *Accesul liber la justiție*, art.24 – *Dreptul la apărare*, art.26 în componenta referitoare la protecția reputației, art.124 – *Înfăptuirea justiției* și în art.147 – *Deciziile Curții Constituționale*, astfel încât excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.2 lit.b) teza întâi din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008 urmează a fi respinsă ca **neîntemeiată**.

57. În ceea ce privește efectele unei decizii de admitere a excepției de neconstituționalitate, prin Decizia nr.874 din 18 decembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.2 din 3 ianuarie 2019, paragraful 49, Curtea a reținut că decizia de constatare a neconstituționalității face parte din ordinea juridică normativă, prin efectul acesteia prevederea neconstituțională încetându-și aplicarea pentru viitor. În aceste condiții, decizia de constatare a neconstituționalității se va aplica în privința raporturilor juridice ce urmează a se naște după publicarea sa în Monitorul Oficial al României, Partea I - *facta futura*, însă, având în vedere faptul că excepția de neconstituționalitate este, de principiu, o chestiune prejudicială, o problemă juridică a cărei rezolvare trebuie să precedă soluționarea litigiului cu care este conexasă [a se vedea Decizia nr.660 din 4 iulie 2007, publicată în

Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.525 din 2 august 2007] și un mijloc de apărare care nu pune în discuție fondul pretenției deduse judecătii [în acest sens, a se vedea Decizia nr.5 din 9 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.74 din 31 ianuarie 2007], aceasta nu poate constitui doar un instrument de drept abstract, prin aplicarea deciziilor de constatare a neconstituționalității numai raporturilor juridice care urmează a se naște, deci unor situații viitoare ipotetice, întrucât și-ar pierde esențialmente caracterul concret. Așadar, aplicarea pentru viitor a deciziilor Curții vizează atât situațiile juridice ce urmează a se naște - *facta futura*, cât și situațiile juridice *pendinte* (cauzele aflate pe rolul instanțelor judecătorești la momentul publicării deciziei de admitere a excepției de neconstituționalitate, în care respectivele dispoziții sunt aplicabile - indiferent de invocarea excepției până la publicarea deciziei de admitere) și, în mod excepțional, acele situații care au devenit *facta praeterita*, respectiv cauzele în care a fost invocată excepția de neconstituționalitate, indiferent dacă până la momentul publicării în Monitorul Oficial al României a deciziei prin care se constată neconstituționalitatea, acestea au fost soluționate definitiv și irevocabil, cauze în care, prin exercitarea căii extraordinare de atac a revizuirii, decizia Curții Constituționale se va aplica și acestora [a se vedea Decizia nr.404 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.28 din 10 ianuarie 2017, paragrafele 27-29].

58. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art.146 lit.d) și al art.147 alin.(4) din Constituție, al art.1-3, al art.11 alin.(1) lit.A.d) și al art.29 din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi în ceea ce privește excepția de neconstituționalitate a Legii nr.161/2019, în ansamblul său, și cu unanimitate de voturi în ceea ce privește excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.2 lit.b) teza întâi din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008,

## **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

În numele legii

DECIDE:

1. Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de Constantin-Mugurel Isărescu în Dosarul nr.2800/2/2020 al Curții de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal și constată că Legea nr.161/2019 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității este neconstituțională, în ansamblul său.

2. Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată de același autor în același dosar al aceleiași instanțe și constată că dispozițiile art.2 lit.b) teza întâi din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Curții de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 23 noiembrie 2021.