



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI



PARLAMENTUL ROMÂNIEI
336/24 OS. 2018

Palatul Parlamentului
Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România
Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80
Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.69A/2018

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 4004 / 24 MAY 2018

SENAT
PREȘEDINȚIE
Nr. 10187
Data 24.05.2018

2336/2018

Domnului

CĂLIN CONSTANTIN ANTON POPESCU-TĂRICEANU
PREȘEDINTELE SENATULUI

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia Curții Constituționale nr.104 din 6 martie 2018, definitivă și general obligatorie, prin care Curtea Constituțională a admis obiecția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile Legii pentru modificarea Legii 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 sunt neconstituționale.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

Prof. univ. dr. Valer DORNEANU



ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr.69A/2018

DECIZIA nr.104
din 6 martie 2018

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru
modificarea Legii 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**

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
Ionița Cochintu	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea Legii 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, obiecție formulată de Președintele României.

2. Obiecția de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.404 din 18 ianuarie 2018 și constituie obiectul Dosarului nr.69A/2018.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, sunt formulate atât critici de constituționalitate extrinsecă, privitoare la procedura de adoptare a legii contestate, cât și critici care vizează constituționalitatea intrinsecă a prevederilor acesteia.

4. Cu privire la criticile de constituționalitate extrinsecă, se arată că, prin articolul unic pct.1 din legea dedusă controlului de constituționalitate, se abrogă dispozițiile art.82 alin.(1) lit.e) din Legea nr.161/2003, ce instituie incompatibilitatea între calitatea de deputat și senator și calitatea de comerciant persoană fizică. În acest context, se susține că, în ceea ce privește respectarea dispozițiilor privind adoptarea legii, având în vedere că se reglementează într-o materie ce ține de statutul deputaților și al senatorilor, articolul unic pct.1 din Legea pentru modificarea Legii nr.161/2003 ar fi trebuit adoptat, în conformitate cu dispozițiile art.65 alin.(2) lit. j) din Constituție, în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului. Or, legea criticată a fost respinsă în integralitatea ei de Senat în ședința din data de 27 noiembrie 2017 și adoptată de Camera Deputaților în ședința din data de 20 decembrie 2017, ceea ce încalcă atât prevederile art.65 alin. (2) lit.j), cât și pe cele ale art.75 din Constituție.

5. Totodată, prin articolul unic pct.2 din legea dedusă controlului de constituționalitate se abrogă dispozițiile art.84 alin.(1) lit.g) din Legea nr.161/2003, ce instituie incompatibilitatea dintre funcția de membru al Guvernului și calitatea de comerciant persoană fizică. În acest context, se susține că, în ceea ce privește funcția de membru al Guvernului, art.105 din Constituție reglementează incompatibilitățile, prevăzând, la alin.(2), că alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică. De aceea, pentru articolul unic pct.2 din Legea pentru modificarea Legii nr.161/2003, potrivit art.75 alin. (1) din Legea fundamentală, Senatul ar fi trebuit să fie Camera decizională. Or, legea dedusă controlului de constituționalitate a fost dezbătută de Senat în calitate de primă Cameră sesizată -

fiind respinsă - și adoptată de către Camera Deputaților în calitate de Cameră decizională. În conformitate cu prevederile art.75 alin. (5) din Constituție, pentru prevederile articolului unic pct.2 din legea supusă controlului de constituționalitate, Camera Deputaților ar fi trebuit să retrimită legea Senatului, care ar fi urmat să decidă definitiv.

6. Referitor la criticile privitoare la neconstituționalitatea intrinsecă, se arată că, în ceea ce privește incompatibilitatea dintre calitatea de comerciant persoană fizică și funcția de deputat, senator, membru al Guvernului, prefect, subprefect, primar, viceprimar, primar general și viceprimar al municipiului București, președinte și vicepreședinte al consiliului județean, prin legea dedusă controlului de constituționalitate se abrogă dispozițiile art.82 alin.(1) lit.e), art.84 alin.(1) lit.g), art. 85 alin.(1) lit.i) și art.87 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 161/2003.

7. Prin eliminarea incompatibilității unor funcții sau demnități publice cu calitatea de comerciant persoană fizică, Legea pentru modificarea Legii 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 diminuează standardele de integritate, aducând atingere statului de drept consacrat de art.1 alin. (3) din Constituție.

8. În ceea ce privește incompatibilitățile stabilite prin Legea nr.161/2003, se face trimitere la jurisprudența Curții Constituționale, prin care s-a statuat că acestea au rolul de a asigura îndeplinirea cu neutralitate a mandatului de către persoane care exercită o funcție publică de autoritate, în deplină concordanță cu principiile imparțialității, integrității și transparenței. Incompatibilitățile nu constituie o restrângere a exercițiului unor drepturi și libertăți, ci o garanție de natură să confere o autoritate morală de necontestat persoanelor care exercită anumite mandate (a se vedea Decizia nr.304 din 13 iunie 2013).

9. În privința incompatibilității dintre deputați/senatori și calitatea de comerciant persoană fizică, Curtea, prin Decizia nr.869 din 10 decembrie 2015, a reținut că art.82 alin.(1) lit.e) din Legea nr.161/2003 și art.16 alin.(2) lit.e) din Legea nr.96/2006 sunt norme clare, previzibile, stabilind precis conduita senatorilor/deputaților, astfel încât starea de incompatibilitate să poată fi evitată, iar scopul legii de asigurare a imparțialității în exercitarea funcțiilor și demnităților publice și de protejare a interesului social să fie atins și că încadrarea unei persoane fizice ce desfășoară o activitate economică autorizată ca fiind „comerciant” constituie un aspect referitor la interpretarea și aplicarea legii de către autoritățile publice cu atribuții în acest domeniu, respectiv Agenția Națională de Integritate (A.N.I.) și instanța judecătorească investită cu soluționarea contestației împotriva raportului de evaluare întocmit de A.N.I.

10. În ceea ce privește aleșii locali, regimul incompatibilităților a fost supus în mai multe rânduri controlului de constituționalitate. Astfel, Curtea, prin Decizia nr.225 din 15 februarie 2011, Decizia nr.1484 din 10 noiembrie 2011 și Decizia nr.396 din 1 octombrie 2013, a statuat, cu valoare de principiu, că reglementarea reprezintă o măsură necesară pentru asigurarea transparenței în exercitarea funcțiilor publice și în mediul de afaceri, precum și pentru prevenirea și combaterea corupției, măsură ce are ca scop garantarea exercitării cu imparțialitate a funcțiilor publice. Instituirea unei astfel de reglementări este impusă de necesitatea asigurării îndeplinirii cu obiectivitate de către persoanele care exercită o demnitate publică sau o funcție publică de autoritate a atribuțiilor ce le revin potrivit Constituției, în deplină concordanță cu principiile imparțialității, integrității, transparenței deciziei și supremației interesului public. Totodată, prin Decizia nr.739 din 16 decembrie 2014 și Decizia nr.683 din 20 octombrie 2015, instanța constituțională a reținut că nu se poate îndeplini o funcție publică ce obligă la transparența modului de utilizare și administrare a fondurilor publice,

dacă, în același timp, o persoană este angrenată și în mediul de afaceri, întrucât cumularea celor două funcții ar putea duce la afectarea intereselor generale ale comunității și a principiilor care stau la baza statului de drept, iar prin această incompatibilitate se instituie o garanție a exercitării funcției publice în condiții de imparțialitate și transparență decizională, obiectiv ce urmărește protejarea interesului public constând în apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor. De asemenea, prin Decizia nr.93 din 3 martie 2015, Curtea a mai subliniat că o cumulare a funcțiilor publice cu cele private ar putea duce la atingerea interesului public și a încrederii cetățenilor în autoritățile administrației publice.

11. În ceea ce privește incompatibilitatea funcției de primar, viceprimar, primar general, viceprimar al municipiului București, președinte sau vicepreședinte al consiliului județean cu anumite funcții private, în jurisprudența constituțională s-a stabilit că aceasta nu este o condiție de eligibilitate, iar înlăturarea ei depinde de voința celui ales, care poate opta pentru una dintre cele două calități incompatibile.

12. Astfel, prin Decizia nr.739 din 16 decembrie 2014 și Decizia nr. 640 din 1 noiembrie 2016, Curtea a arătat că nu se poate îndeplini o funcție publică care obligă la transparența modului de utilizare și administrare a fondurilor publice, dacă, în același timp, o persoană este angrenată și în mediul de afaceri, întrucât cumularea celor două funcții ar putea duce la afectarea intereselor generale ale comunității și a principiilor care stau la baza statului de drept.

13. Așadar, scopul Legii nr.161/2003, ce instituie anumite incompatibilități pentru funcții și demnități publice, este acela de a asigura imparțialitatea, protejarea interesului social și evitarea conflictului de interese în exercitarea acestora. Pentru atingerea acestui deziderat, a fost instituită și sancțiunea pentru persoana aflată în stare de incompatibilitate, respectiv cea a decăderii din dreptul de a mai ocupa orice altă funcție eligibilă pentru o perioadă de 3 ani de la încetarea mandatului - art.1 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 (a se vedea Decizia nr. 418 din 3 iulie 2014).

14. Astfel, autorul obiecției de neconstituționalitate susține că prin abrogarea unor cazuri de incompatibilitate este, practic, eliminată o garanție de exercitare a funcției publice cu imparțialitate și ferită de orice interese care ar putea să împiedice exercitarea sa în interes public. Prin diminuarea standardelor de integritate și ignorarea jurisprudenței Curții Constituționale în materie, Legea pentru modificarea Legii 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 contravine art.1 alin.(3) din Constituție.

15. Dintr-o altă perspectivă, se consideră că pretinsa neclaritate a noțiunii de „comerciant” - ca rațiune a intervenției legislative - nu poate fi primită și vine în contradicție chiar cu cele statuate de Curtea Constituțională. În acest sens, prin Decizia nr.869 din 10 decembrie 2015, Curtea a reținut că definirea unei persoane fizice ce desfășoară o activitate economică autorizată ca fiind „comerciant” presupune o analiză de la caz la caz, în funcție de particularitățile fiecărei spețe, de către instituțiile/autoritățile publice competente, în raport cu coordonatele cuprinse în legislația în materie, spre exemplu, art.6 din Legea nr.71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr.287/2009 privind Codul civil, Legea nr.26/1990 privind registrul comerțului și cu Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale. Curtea a observat că aspectele invocate de autorul excepției au vizat, în realitate, interpretarea și

aplicarea legii, operațiuni care constituie atributul instanței judecătorești investite cu soluționarea cauzei.

16. Prin urmare, a determina în concret dacă o persoană fizică, desfășurând o anumită activitate cu caracter lucrativ, se încadrează sau nu în categoria „comercianților”, în vederea stabilirii existenței stării de incompatibilitate dintre această calitate și funcția de viceprimar, constituie aspecte referitoare la interpretarea și aplicarea legii de către autoritățile publice cu atribuții în acest domeniu, respectiv A.N.I. și instanța judecătorească investită cu soluționarea contestației împotriva raportului de evaluare întocmit de A.N.I. (a se vedea Decizia nr.173 din 21 martie 2017).

17. În continuare, se susține că, prin eliminarea incompatibilității unor funcții sau demnități publice cu calitatea de comerciant persoană fizică, legea dedusă controlului de constituționalitate aduce atingere angajamentelor internaționale în materie de integritate asumate de România, încălcându-se astfel dispozițiile art.11 alin.(1) și ale art.148 alin.(4) din Constituție. Astfel, conform art.148 alin. (4) din Constituție, Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării la Uniunea Europeană și din celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu. Prin Decizia 2006/928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006, de stabilire a unui mecanism de cooperare și verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției, România „are obligația de a aplica acest mecanism și a da curs recomandărilor stabilite în acest cadru, în conformitate cu dispozițiile art.148 alin.(4) din Constituție” (Decizia Curții Constituționale nr.2 din 11 ianuarie 2012). Dintre cele patru obiective stabilite, cel de-al doilea obiectiv vizează instituirea unei agenții de integritate cu competențe de verificare a averii, a incompatibilităților și a

potențialelor conflicte de interese, care să emită hotărâri cu caracter obligatoriu pe baza cărora să se poată aplica sancțiuni disuasive. Restrângerea sferei de aplicare a incompatibilităților dintre demnitățile și funcțiile publice de deputat, senator, membru al Guvernului, prefect, subprefect, primar, viceprimar, primar general, viceprimar al Municipiului București, președinte sau vicepreședinte al consiliului județean și calitatea de comerciant persoană fizică este de natură să afecteze activitatea de verificare a incompatibilităților de către A.N.I., precum și să relativizeze cadrul legislativ de integritate, respectiv să vină în contradicție cu standardele Curții Constituționale în materie de integritate.

18. Printre recomandările făcute de Comisia Europeană în cadrul rapoartelor de verificare a progresului realizat de România în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare au fost amintite următoarele: „ (...) să se asigure că nu există excepții de la aplicabilitatea actelor legislative privind incompatibilitatea, conflictele de interese și averile nejustificate” (Raportul din luna ianuarie 2014), „(...) să exploreze modalități de îmbunătățire a acceptării publice și a punerii eficiente în aplicare a normelor în materie de incompatibilitate și a măsurilor de prevenire a situațiilor de incompatibilitate” (Raportul din luna ianuarie 2015), „(...) integritatea ar trebui să fie principiul călăuzitor în viața publică, iar cadrul juridic și instituțiile din domeniul integrității să fie concepute pentru a promova acest obiectiv. Este important să se îmbunătățească acceptarea publică și punerea în aplicare eficiente a normelor în materie de incompatibilitate și să se pună accentul pe prevenirea în amonte a incompatibilității și a conflictului de interese.” (Raportul din luna ianuarie 2016), sau faptul că „ (...) Parlamentul ar trebui să dea dovadă de transparență în procesul său decizional cu privire la acțiunile întreprinse în urma hotărârilor definitive și irevocabile având ca obiect incompatibilități, conflicte de interese și averi ilicite pronunțate împotriva membrilor săi” (Raportul din luna ianuarie 2017).

19. Or, eliminând incompatibilitatea dintre o serie de demnități și funcții publice și calitatea de comerciant persoană fizică, legea criticată contravine tuturor acestor recomandări, întrucât permite persoanelor aflate în funcții de autoritate să desfășoare activități comerciale aducătoare de profit care pun sub semnul întrebării principiul neutralității, al imparțialității și al protejării interesului public în exercitarea demnității sau funcției publice.

20. Mai mult, în vederea combaterii fenomenului corupției, România a ratificat, prin Legea nr.365/2004, Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003, care prevede că fiecare stat parte elaborează și aplică sau are în vedere, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, politici de prevenire a corupției eficiente și coordonate care favorizează participarea societății și care reflectă principiile de stat de drept, buna gestiune a problemelor politice și bunurile publice, de integritate, transparență și responsabilitate (art.5 paragraful 1). Astfel, „fiecare stat parte trebuie să încurajeze în mod special integritatea, cinstea și răspunderea agenților publici, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, sens în care va aplica, în cadrul propriilor sisteme instituționale și juridice, coduri sau norme de conduită pentru exercitarea corectă, onorabilă și corespunzătoare a funcțiilor publice" (art. 8 paragrafele 1 și 2). Dând eficiență dispozițiilor Convenției, prin Decizia nr.536 din 6 iulie 2016, Curtea a reținut că exceptarea anumitor categorii de persoane care dețin o funcție publică de la anumite standarde de integritate poate reprezenta o încălcare a unor obligații asumate prin tratate internaționale care constituie garanții pentru protecția drepturilor și libertăților cetățenilor, ca element al statului de drept.

21. În consecință, față de cele arătate, legea dedusă controlului aduce atingere obligațiilor ce revin statului român potrivit art.11 alin. (1) din Constituție, precum și celor ce îi revin în calitate de membru al Uniunii Europene, ceea ce contravine și dispozițiilor art.148 alin.(4) din Constituție.

22. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului pentru a comunica punctul lor de vedere.

23. **Președintele Camerei Deputaților**, în punctul său de vedere, apreciază că obiecția de neconstituționalitate este neîntemeiată, astfel încât propune respingerea acesteia.

24. În acest sens arată că, în ceea ce privește motivele extrinseci de neconstituționalitate, raportate la prevederile art.65 alin.(2) lit.j) și ale art.75 din Constituție, se constată că legea modificată - Legea nr.161/2003 - lege organică, reglementează în Titlul IV conflictul de interese și regimul incompatibilităților în exercitarea demnităților și funcțiilor publice, iar în capitolul III dedicat incompatibilităților le stabilește pe acelea care privesc calitatea de deputat/senator (Titlul IV Capitolul III Secțiunea a 2-a). Potrivit expunerii de motive a legii, corelativ conținutului normativ al acesteia, în cadrul dispozițiilor generale se stabilește sfera tuturor persoanelor cărora li se aplică reglementările referitoare la conflictul de interese și la incompatibilități, aceste reglementări urmând să se aplice Președintelui României, deputaților și senatorilor, consilierilor prezidențiali și consilierilor de stat din Administrația prezidențială, prim-ministrului, miniștrilor, miniștrilor delegați, secretarilor de stat, subsecretarilor de stat și persoanelor care îndeplinesc funcții asimilate acestora, magistraților, prefectilor și subprefectilor, aleșilor locali și funcționarilor publici. Astfel, Legea nr.161/2003 este o reglementare complexă care, pe lângă dispozițiile care au ca scop principal prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, cuprinde și dispoziții din alte materii conexe, absolut indispensabile realizării scopului urmărit. Situația este în acord cu prevederile art.14 alin.(1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu

modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „*Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ*”.

25. În ceea ce privește Legea nr.96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, se arată că aceasta reglementează, la art.16, cazurile de incompatibilitate cu calitatea de deputat sau de senator, utilizând sub aspect tehnic-legislativ fie o normă de trimitere la legea cadru în materie, respectiv Legea nr.161/2003, fie o prevedere expresă.

26. Dreptul de inițiativă legislativă al deputaților și senatorilor este reglementat în art.74 din Legea fundamentală. Ca urmare, opțiunea inițiatorilor propunerii legislative de a supune examinării celor două Camere modificarea unor prevederi ale Legii nr.161/2003, cu aplicarea dispozițiilor art.75 din Constituție nu poate fi în niciun caz deturnată în sensul schimbării obiectului de reglementare al acesteia și convertirea inițiativei legislative în una de modificare a Legii nr.96/2006.

27. Pe de altă parte, rațiunea promovării inițiativei legislative, după cum rezultă din expunerea de motive a acesteia, rezidă în dificultățile de interpretare și, deci, de aplicare a sintagmei „*comerciant persoană fizică*” prin prisma dispozițiilor Legii nr.71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, precum și a altor prevederi incidente acestei materii. Inițiatorii au avut, astfel, în vedere abrogarea dispozițiilor menționate cu privire la toate categoriile de demnități/funcții/calități pentru care era reglementată această incompatibilitate, și nu în mod discriminatoriu doar pentru deputați și senatori, legiuitorul având obligația de a reglementa norme clare, precise și previzibile, cu respectarea principiului constituțional al egalității în drepturi.

28. În acest context, se subliniază că au un caracter esențial atât dreptul la inițiativă legislativă al deputaților și senatorilor, care este circumscris doar dispozițiilor constituționale înscrise în art.74 alin.(4) și (5), orice altă limitare fiind

neconstituțională, cât și atribuțiile celor două Camere ale Parlamentului, care relevă plenitudinea de competență pe care o are Parlamentul în adoptarea soluțiilor legislative preconizate, dispozițiile constituționale conferind elementele acestora. Ca urmare, nu se poate reține încălcarea dispozițiilor art. 65 alin. (2) lit. j) din Constituție.

29. De asemenea, cu referire la motivele de neconstituționalitate extrinsecă prin care se susține că Senatul ar fi trebuit să fie Cameră decizională, iar pentru că Senatul a respins inițiativa legislativă în discuție, ar fi încălcate prevederile art.75 alin. (1) din Legea fundamentală, prin raportare la dispozițiile art.105 alin.(2) din același act normativ, se arată că potrivit art.105 alin.(2) din Constituție „*Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică.*”, cu referire la incompatibilitățile cu funcția de membru al Guvernului. Având în vedere modalitatea de redactare a dispoziției constituționale enunțate anterior, rezultă *stricto sensu* intenția legiuitorului constituant de a acorda dispoziției normative semnificația instituirii de noi incompatibilități, respectiv a extinderii sferei de reglementare a incompatibilităților cu funcția de membru al Guvernului. Sub acest aspect este prevăzută calitatea Senatului de Cameră decizională în contextul art.75 alin.(1) din Constituție. Însă, în cazul legii examinate legiuitorul a prevăzut *in terminis* abrogarea dispozițiilor referitoare la incompatibilitatea cu calitatea de „*comerciant persoană fizică*”, situație echivalentă cu eliminarea unei incompatibilități, potrivit aspectelor menționate mai sus, iar, potrivit adresei Senatului din 27 noiembrie 2017, Camera Deputaților este Cameră decizională.

30. În ceea ce privește motivele de neconstituționalitate intrinsecă, prin care se susține că legea criticată aduce atingere statului de drept consacrat de art.1 alin.(3) din Constituție, se arată că, dacă s-ar accepta criticile de constituționalitate, ar însemna că Parlamentul, deși are calitatea de „*autoritate legiuitoare a țării*” nu își poate îndeplini rolul constituțional, fiind în imposibilitatea modificării unor

dispoziții normative, care ar deveni astfel imuabile, ceea ce este inadmisibil, cu atât mai mult într-o societate în schimbare. O asemenea interpretare rezidă și din perspectiva prerogativelor funcției de legiferare, printre care se înscrie aceea de a elimina discrepanțele, necorelările dintre dispozițiile normative cu forță juridică egală, corespunzător obligației imperative instituite prin art.64 alin.(1) din Legea nr.24/2000, potrivit căreia „Prevederile cuprinse într-un act normativ, contrare unei noi reglementări de același nivel sau de nivel superior, trebuie abrogate.”

31. În ceea ce privește susținerea autorului obiecției de neconstituționalitate cu privire la faptul că prin abrogarea de către legea dedusă controlului de constituționalitate a unora dintre cazurile de incompatibilitate ar fi, practic, eliminată o garanție de exercitare a funcției publice cu imparțialitate și ferită de orice interese care ar putea să împiedice exercitarea sa în interes public, în condițiile în care se mențin nemodificate toate celelalte situații de incompatibilitate, se arată că acestea sunt, mai degrabă, o temere, invocându-se un risc ipotetic. Or, având în vedere că neconstituționalitatea unei prevederi legale trebuie analizată din perspectiva nerespectării, în concret, a unor dispoziții ori principii din legea fundamentală, se arată că nu se poate reține ca unic argument de neconstituționalitate presupunerea că prin abrogarea acestui caz de incompatibilitate s-ar ajunge la situația în care funcția publică nu ar mai fi exercitată cu imparțialitate. De altfel, eventuala deducere sau presupunere cu privire la interpretarea unei dispoziții legislative, ca și modalitățile de punere în practică a acesteia, nu echivalează în drept cu neconstituționalitatea normei juridice respective.

32. Referitor la critica de neconstituționalitate intrinsecă cu privire la susținerea că prin eliminarea incompatibilității unor funcții sau demnități publice cu calitatea de comerciant persoană fizică, legea dedusă controlului de constituționalitate ar aduce atingere angajamentelor internaționale în materie de

integritate asumate de România, încălcându-se astfel dispozițiile art.11 alin. (1) și ale art. 148 alin.(4) din Constituție, prin prisma Deciziei 2006/928/CE a Comisiei Europene, precum și a afectării activității de verificare a incompatibilităților de către A.N.I., sunt invocate considerentele Deciziei nr. 668 din 18 mai 2011.

33. Raportat la cauza analizată, se arată că norma de drept european interpusă în cadrul controlului de constituționalitate o reprezintă Decizia 2006/928/CE a Comisiei Europene, care reglementează obligații în sarcina statului român, cu referire expresă la autorități și instituții publice competente în principal în domeniul judiciar și al luptei împotriva corupției, după caz. Or, astfel cum se arată și în motivarea obiecției de neconstituționalitate, prin Raportul din ianuarie 2014, Comisia Europeană a recomandat României „*să se asigure că nu există excepții de la aplicabilitatea actelor legislative privind incompatibilitatea, conflictele de interese și averile nejustificate*”. Ca atare, rezultă că problemele constatate sunt legate de implementarea dispozițiilor normative, aspecte care exced competenței forului legislativ. În situațiile în care problemele sunt generate de necorelări legislative sau de existența unor norme juridice imprecise, trebuie să intervină forul legiuitor, care are competența exclusivă de a decide atât cu privire la oportunitatea adoptării unui act normativ, cât și cu privire la conținutul normativ, cu respectarea prevederilor constituționale.

34. Având în vedere aceste aspecte, se remarcă faptul că măsura legislativă contestată nu afectează și nici nu împiedică aducerea la îndeplinire a dispozițiilor cuprinse în Decizia 2006/928/CE, în sensul atingerii/îndeplinirii obiectivelor de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției. Scopul Legii nr.161/2003 rămâne, în continuare, acela de a asigura imparțialitatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice și de a proteja interesul social. În situația în care România nu ar reuși să atingă obiectivele de referință în mod corespunzător, ar putea apărea exclusiv consecințe juridice

consacrate de normele europene, respectiv Comisia Europeană poate aplica clauzele de salvagardare în temeiul art.37 și art.38 din Actul de aderare, în special suspendarea obligației statelor membre de a recunoaște și executa, în condițiile stabilite de legislația comunitară, hotărârile judecătorești și deciziile judiciare din România, precum mandatele de arestare europene. De asemenea, poate fi sesizată Curtea de Justiție a Uniunii Europene, dacă statul român refuză respectarea unei decizii a Comisiei. Prin urmare, invocarea Deciziei 2006/928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006 nu poate constitui temei al controlului de constituționalitate și nici temei al cenzurării actului normativ intern din perspectiva unei încălcări a legii fundamentale.

35. Totodată, se precizează că simpla menționare a Legii nr.365/2004 pentru ratificarea Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003, nu poate constitui temei al încălcării dispozițiilor art.11 alin.(1) din Constituție.

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

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:

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

38. **Obiectul sesizării de neconstituționalitate** îl constituie prevederile

Legii pentru modificarea Legii 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, care au următorul cuprins: „*Articol unic: - 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, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează, după cum urmează:*

1. *La articolul 82 alineatul (1), litera e) se abrogă.*
2. *La articolul 84 alineatul (1), litera g) se abrogă.*
3. *La articolul 85 alineatul (1), litera i) se abrogă.*
4. *La articolul 87 alineatul (1), litera g) se abrogă.”*

39. Dispozițiile legale abrogate au următorul cuprins:

- Art.82 alin.(1) lit.e): „*(1) Calitatea de deputat și senator este, de asemenea, incompatibilă cu exercitarea următoarelor funcții sau calități: [...] e) calitatea de comerciant persoană fizică;*”

- Art.84 alin.(1) lit. g): „*(1) Funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea următoarelor funcții sau calități: [...] g) calitatea de comerciant persoană fizică;*”

- Art.85 alin.(1) lit.i): „*(1) Funcția de prefect și subprefect este incompatibilă cu exercitarea următoarelor funcții sau calități: [...] i) calitatea de comerciant persoană fizică;*”

- Art.87 alin.(1) lit.g): „*(1) Funcția de primar și viceprimar, primar general și viceprimar al municipiului București, președinte și vicepreședinte al consiliului județean este incompatibilă cu exercitarea următoarelor funcții sau calități: [...] g) calitatea de comerciant persoană fizică;*”

40. În susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt invocate dispozițiile constituționale ale art.1 alin.(3) privind statul de drept, art.11 alin.(1) referitor la respectarea obligațiilor statului român ce-i revin din tratatele la care este parte, art.65 alin.(2) lit.j) cu privire la domeniile care se legiferează în ședință comună, respectiv stabilirea statutului deputaților și al senatorilor, art.75 alin.(1) și alin.(5) referitor la sesizarea Camerelor, art.105 alin.(2) privind alte incompatibilități cu privire la funcția de membru al Guvernului care se stabilesc prin lege organică, art.147 alin.(4) referitor la caracterul general și obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale și art.148 alin.(4) cu privire la rolul Parlamentului, Președintelui României, Guvernului și autorității judecătorești de aducere la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării. De asemenea, prin prisma art.11 alin.(1) și art.148 alin.(4) din Constituție, sunt menționate Decizia 2006/928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006, de stabilire a unui mecanism de cooperare și verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L nr.354 din 14 decembrie 2006, și Legea nr.365/2004 pentru ratificarea Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.903 din 5 octombrie 2004.

41. Cu titlu preliminar, analizând admisibilitatea obiecției de neconstituționalitate, sub aspectul obiectului și titularului sesizării, Curtea constată că sesizarea care formează obiectul prezentului dosar 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 de Parlament și încă nepromulgată, cât și sub aspectul titularului dreptului de sesizare, aceasta fiind formulată de Președintele României. De asemenea, în privința termenului în care poate fi

formulată obiecția de neconstituționalitate, Curtea observă că sunt respectate exigențele stabilite prin Decizia nr.67 din 21 februarie 2018.

42. Cu privire la procesul legislativ de adoptare a legii criticate, Curtea observă că propunerea legislativă a fost inițiată de 3 deputați și 2 senatori, fiind înregistrată la Senat, ca primă Cameră sesizată și respinsă de această Cameră. Ulterior, a fost transmisă la Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, unde a fost adoptată în temeiul prevederilor art.75 și ale art.76 alin.(1) din Constituție.

43. Examinând obiecția de neconstituționalitate, Curtea constată că prin criticile de neconstituționalitate autorul acesteia consideră că abrogarea dispozițiilor art.82 alin.(1) lit.e) din Legea nr.161/2003, ce instituie incompatibilitatea între calitatea de deputat și senator și calitatea de comerciant persoană fizică, încalcă prevederile constituționale ale art.65 alin. (2) lit. j) din Constituție cu privire la domeniile în care se legiferează în ședință comună, respectiv stabilirea statutului deputaților și al senatorilor, precum și ale art.75 din Constituție, deoarece această lege a fost adoptată în ședințe separate, respectiv Cameră de reflecție și Cameră decizională, iar nu în ședință comună, având în vedere că se reglementează într-o materie ce ține de statutul deputaților și al senatorilor.

44. Curtea reține că reglementările constituționale care conturează cadrul legal cu privire la statutul deputaților și senatorilor sunt cele prevăzute în art.73 alin.(3) lit.c), potrivit căreia „*Prin lege organică se reglementează [...] statutul deputaților și al senatorilor [...]*”, art.65 alin.(2) lit j), potrivit căreia „*Camerele își desfășoară lucrările și în ședințe comune, potrivit unui regulament adoptat cu votul majorității deputaților și senatorilor, pentru: [...] stabilirea statutului deputaților și al senatorilor[...]*”, și, respectiv, titlul III – *Autoritățile publice*, Capitolul I - *Parlamentul*, secțiunea a 2-a - *Statutul deputaților și al senatorilor*,

care cuprinde: art. 69 - *Mandatul reprezentativ*; art. 70 - *Mandatul deputaților și al senatorilor*, art. 71 - *Incompatibilități*; art. 72 - *Imunitatea parlamentară*. Textul constituțional de referință cu privire la incompatibilitățile senatorilor și deputaților, respectiv art.71, prevede următoarele: „(1) *Nimeni nu poate fi, în același timp, deputat și senator. (2) Calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de membru al Guvernului. (3) Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică.*”

45. În înțelesul art.71 alin.(2) din Legea fundamentală, funcțiile publice de autoritate sunt cele folosite în cadrul autorităților publice prevăzute de Constituție, funcții care pot fi electivă sau neelectivă. În acest sens, art.81 alin.(2) din 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, determină înțelesul sintagmei consacrată de norma constituțională, stabilind că, prin funcții publice de autoritate, incompatibile cu calitatea de deputat sau de senator se înțelege funcțiile din administrația publică asimilate celor de ministru, funcțiile de secretar de stat, subsecretar de stat și funcțiile asimilate celor de secretar de stat și subsecretar de stat din cadrul organelor de specialitate din subordinea Guvernului sau a ministerelor, funcțiile din Administrația Prezidențială, din aparatul de lucru al Parlamentului și al Guvernului, funcțiile de conducere specifice ministerelor, celorlalte autorități și instituții publice, funcțiile de consilieri locali și consilieri județeni, de prefecți și subprefecți și celelalte funcții de conducere din aparatul propriu al prefecturilor, funcțiile de primar, viceprimar și secretar ai unităților administrativ-teritoriale, funcțiile de conducere și execuție din serviciile publice descentralizate ale ministerelor și celorlalte organe din unitățile administrativ-teritoriale și din aparatul propriu și serviciile publice ale consiliilor județene și consiliilor locale, precum și

funcțiile care, potrivit legii, nu permit persoanelor care le dețin să candideze în alegeri.

46. Astfel, Parlamentul poate să stabilească prin lege organică orice alte incompatibilități cu mandatul de parlamentar, altele decât cele prevăzute de textul constituțional, dar, tot potrivit textului constituțional, nu cu funcții publice de autoritate, ci cu orice alte funcții publice și în special cu funcții private. **Principiul general în materie este compatibilitatea mandatului parlamentar cu activitățile private**, însă, avându-se în vedere dispozițiile art.71 alin.(3) din Legea fundamentală, s-ar putea admite ca printr-o lege organică să fie prevăzute și unele incompatibilități în domeniu (a se vedea Decizia nr.876 din 28 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.632 din 5 septembrie 2011).

47. Dispozițiile constituționale referitoare la incompatibilități au fost preluate și dezvoltate în mai multe legi organice, sens în care sunt dispozițiile art.14-16 din Legea nr.96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 763 din 12 noiembrie 2008, și art.81-83 din 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. De asemenea, au incidență în materie și dispozițiile 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, care reglementează, în titlul II, proceduri de asigurare a integrității și transparenței în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, secțiunea a 3-a a respectivului titlu

fiind dedicată procedurii de evaluare a conflictelor de interese și a incompatibilităților (a se vedea Decizia nr.81 din 27 februarie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.136 din 14 martie 2013).

48. Ca atare, textul constituțional lasă posibilitatea legiuitorului să stabilească și alte incompatibilități, aspect ce s-a concretizat prin legislația infraconstituțională mai sus menționată.

49. În ceea ce privește statutul senatorilor și deputaților, în sensul prevederilor constituționale cuprinse în Titlul III - *Autoritățile publice*, Capitolul I – *Parlamentul*, Secțiunea a 2-a - *Statutul deputaților și al senatorilor*, art.69-72, la nivel infraconstituțional, acesta este reglementat în mod concret prin Legea nr.96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, care este o lege specială, iar nu 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, care, cel puțin în contextul actual, are un caracter general, fiind utilizată de alte norme legale ca o normă de trimitere. În acest sens este, spre exemplu, art.3 alin.(3) 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, potrivit căruia, *„declarațiile de interese se fac în scris, pe propria răspundere, și cuprind funcțiile și activitățile prevăzute în anexa nr.2, potrivit prevederilor Legii 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, cu modificările și completările ulterioare.”*, sau art.16 alin.(1) - *Incompatibilități* - din Legea nr.96/2006 privind Statutul deputaților și senatorilor, potrivit căruia *„calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu funcțiile publice de autoritate prevăzute la art.81*

alin.(2) din 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, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu situațiile de incompatibilitate generate de dispozițiile art. 82¹ din aceeași lege”.

50. Astfel, în ceea ce privește, în mod concret, statutul deputaților și senatorilor, acesta este un domeniu de reglementare care, potrivit art.73 alin.(3) lit.c) din Constituție, este rezervat legii organice, iar adoptarea unei asemenea legi, având în vedere obiectul său, se face în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului, conform art.65 alin.(2) lit.j) din Constituție, cu majoritatea prevăzută de art.76 alin.(1) din Constituție. Astfel, Curtea, prin Decizia nr.619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.6 din 4 ianuarie 2017, paragraful 31, a reținut că, în considerarea acestor temeuri constituționale, Parlamentul a adoptat Legea nr.96/2006 privind statutul deputaților și senatorilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.380 din 3 mai 2006, în ședință comună și cu majoritatea de vot necesară adoptării legilor organice.

51. Mai mult, prin decizia mai sus menționată, paragraful 32, analizând obiectul de reglementare a acestui act normativ, respectiv Legea nr.96/2006, Curtea a constatat că întregul său conținut normativ transpune și dezvoltă la nivel legal prevederile constituționale cuprinse la art.69-72 referitoare la statutul deputaților și senatorilor. Reglementarea unui statut al deputaților și senatorilor exprimă voința constituantului derivat de a supune regimul juridic civil al deputaților și senatorilor **numai Constituției și Legii nr.96/2006, și nu altor legi organice sau regulamentelor parlamentare.**

52. În schimb, Legea nr.161/2003, prin conținutul său normativ, cuprinde mai multe reglementări de sine stătătoare sau aduce modificări unor acte normative

în vigoare, cuprinzând, pe de o parte, dispoziții ce vizează direct combaterea fenomenului corupției, iar pe de altă parte, de dispoziții din materii conexe, absolut indispensabile realizării scopului propus. De altfel, prin Decizia nr.147 din 16 aprilie 2003 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.279 din 21 aprilie 2003, pronunțându-se asupra acestei legi, în cadrul controlului de constituționalitate *a priori*, Curtea a arătat că, din acest punct de vedere, „Legea privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și combaterea corupției reglementează, în mod primar, modifică și completează acte normative existente, pentru obținerea transparenței decizionale, în scopul prevenirii și combaterii corupției”.

53. Curtea reține că Legea nr.161/2003 a fost adoptată în urma angajării răspunderii Guvernului României asupra proiectului Legii privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, în condițiile art.113 alin.(1) din Constituție, nerevizuită. Legea fundamentală, în forma sub imperiul căreia a fost adoptată Legea nr.161/2003, nu impunea ca statutul deputaților și senatorilor să fie adoptat în ședință comună, această prevedere constituțională fiind introdusă prin Legea nr.429/2003 de revizuire a Constituției României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 29 octombrie 2003.

54. În acest context, Curtea reține că Legea nr.161/2003 nu mai are nici configurația inițială, respectiv nu îi mai conține, în mod expres, pe destinatarii normei, întrucât prevederile care stabileau, inițial, căror subiecți de drept li se aplică, respectiv Titlul IV: *Conflictul de interese și regimul incompatibilităților în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice*, Capitolul I: *Dispoziții generale*: art. 68 și art. 69 au fost abrogate, aspect ce denotă, cu atât mai mult,

faptul că prevederile Legii nr.161/2003, chiar dacă s-ar admite că inițial ar fi reglementat în domeniul statutului deputatului și senatorului, în forma actuală nu se circumscriu statutului deputatului sau senatorului în sensul dispozițiilor constituționale, precum și interpretărilor date acestora de Curtea Constituțională prin jurisprudența sa.

55. De asemenea, din evaluarea dinamicii legislative, Curtea constată că, Legea nr.161/2003 a suferit diferite modificări legislative, în sensul reconfigurării acestor incompatibilități pentru funcțiile de senatori și deputați, pentru funcția de membru al Guvernului, pentru funcția de prefect și subprefect, pentru funcția de primar și viceprimar, primar general și viceprimar etc. atât prin eliminare, cât și prin sporire, **iar toate aceste evenimente au urmat procedura legislativă similară celei din prezenta cauză**, respectiv Senatul ca prima Cameră sesizată, Camera Deputaților fiind Cameră decizională. În acest sens sunt Legea nr.134/2011 pentru completarea alin. (1) al art.82 din 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.481 din 7 iulie 2011, prin care s-a stabilit cu referire la faptul că, în ceea ce privește calitatea de deputat și senator, aceasta este, de asemenea, incompatibilă cu exercitarea funcției de președinte, vicepreședinte, secretar și trezorer al federațiilor și confederațiilor sindicale [art.82 alin.(1) lit.h) din Legea nr.161/2003]; Legea nr.87/2017 pentru modificarea Legii nr.161/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.313 din 2 mai 2017, prin care s-a reconfigurat partea introductivă în sensul că, în ceea ce privește calitatea de deputat și senator, funcția de membru al Guvernului, funcția de prefect și subprefect și funcția de primar și viceprimar, primar general și viceprimar al municipiului București, președinte și vicepreședinte al consiliului județean este, de asemenea, incompatibilă cu exercitarea funcțiilor

sau calităților prevăzute de lege, iar nu cu deținerea, pur și simplu, a acestor funcții sau calități; de asemenea, în contextul adoptării Legii nr.87/2017 s-a reconfigurat și soluția legislativă cu privire la calitatea de deputat și senator care este incompatibilă cu exercitarea funcției de președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile reglementate de Legea societăților nr.31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care desfășoară sistematic și efectiv activități comerciale, inclusiv la bănci sau alte instituții de credit, la societățile de asigurare și cele financiare și la instituțiile publice [art.82 alin.(1) lit.a) din Legea nr.161/2003]; Legea nr.128/2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.421 din 7 iunie 2017, prin care s-au adus mai multe modificări cu privire la incompatibilitățile în ceea ce privește funcția de primar și viceprimar, primar general și viceprimar al municipiului București, președinte și vicepreședinte al consiliului județean cu anumite funcții sau calități.

56. Așadar, față de cele prezentate, Curtea nu poate reține pretinsa încălcare a prevederilor art.65 alin.(2) lit.j) și ale art.75 din Constituție, deoarece legea pentru modificarea Legii nr.161/2003, supusă controlului de constituționalitate în cauza de față, nu aduce modificări, în sensul de sporire a incompatibilităților, sau abrogări cu privire la statutul senatorului și deputatului, astfel cum acesta este configurat la nivel constituțional și circumstanțiat la nivel infraconstituțional prin Legea nr.96/2006 și prin jurisprudența Curții Constituționale în materie, caracter ce îl are prin prisma conținutului atotcuprinzător astfel cum este prevăzut la art.69-72 din Constituție. De altfel, conținutul normativ al Legii nr.96/2006 este neechivoc în această privință, capitolele sale vizând în principal validarea și regimul mandatului, principiile și regulile de conduită parlamentară, incompatibilitățile, interdicțiile și conflictul de interese, imunitatea parlamentară, drepturile și obligațiile deputaților și senatorilor,

exercitarea mandatului în circumscripția electorală, alte drepturi patrimoniale ale deputaților și senatorilor, indemnizația pentru limită de vârstă sau regimul disciplinei parlamentare, obiectul său de reglementare circumscriindu-se regimului juridic civil al acestora.

57. Mai mult, referitor la procedura de adoptare a legii criticate, legiuitorul nu a făcut altceva decât să aplice aceeași procedură pe care a urmat-o în privința tuturor modificărilor operate până în prezent la Legea nr.161/2003 cu referire la incompatibilitatea calității de deputat și senator cu exercitarea funcțiilor sau calităților prevăzute de această lege, neexistând, așadar, niciun motiv de a se îndepărta de la practica legislativă constantă în materie. Dimpotrivă, o asemenea manieră de legiferare denotă consecvența legiuitorului sub aspectul desfășurării procedurilor parlamentare. Dacă s-ar accepta punctul de vedere al autorului obiecției de neconstituționalitate, ar însemna că și celelalte modificări (sporire de incompatibilități sau reconfigurarea acestora) operate în dinamica legislativă ar fi neconstituționale.

58. Cu privire la susținerile potrivit cărora prin modalitatea de adoptare a legii supuse controlului de constituționalitate, respectiv faptul că prin articolul unic pct.2 din legea dedusă controlului de constituționalitate se abrogă dispozițiile art.84 alin.(1) lit.g) din Legea nr. 161/2003, ce instituie incompatibilitatea dintre funcția de membru al Guvernului și calitatea de comerciant persoană fizică, nu au fost respectate prevederile constituționale ale art.75 alin.(1) și (5), deoarece, în ceea ce privește funcția de membru al Guvernului, art.105 din Constituție reglementează incompatibilitățile, prevăzând la alin.(2) că alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică, astfel că, pentru articolul unic pct.2 din Legea pentru modificarea Legii nr.161/2003, Senatul ar fi trebuit să fie Camera decizională, Curtea constată că acesta este neîntemeiată.

59. Cu privire la cadrul legal privind regimul incompatibilităților prevăzute pentru funcția de membru al Guvernului, potrivit art.105 din Constituție, funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator. De asemenea, aceasta este incompatibilă cu exercitarea unei funcții de reprezentare profesională salarizate în cadrul organizațiilor cu scop comercial. **Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică.**

60. Instituirea unor incompatibilități pentru funcția de membru al Guvernului are drept scop protejarea membrilor Guvernului în raport de multiplele presiuni exterioare care se pot exercita asupra acestuia, astfel că pe lângă incompatibilitățile stabilite prin Constituție, în funcție de evoluția socială și politică a țării, în atingerea scopului respectiv, legiuitorul ordinar poate să instituie alte incompatibilități față de textul constituțional. Însă, în acest caz, în ceea ce privește procedura de adoptare a unei astfel de norme, legiuitorul este ținut de prevederile art.75 alin.(1) din Legea fundamentală referitor la Camera de reflecție, care este Camera Deputaților, astfel că proiectul de lege sau propunerea legislativă trebuie să fie depusă și dezbătută mai întâi la această Cameră, iar, apoi Senatul să fie Camera decizională. În măsura în care o lege conține prevederi care sunt de competența decizională a ambelor Camere, respectiv conțin prevederi mixte, iar Camera Deputaților este Cameră decizională, în conformitate cu prevederile art.75 alin. (5) din Constituție, pentru prevederile care sunt, spre exemplu, de competența Senatului, Camera Deputaților trebuie să retrimită legea Senatului, care urmează să decidă definitiv cu privire la aspecte ce țin de competența sa.

61. Cu privire la incompatibilitatea membrilor Guvernului, Curtea observă că prin legea dedusă controlului de constituționalitate *a priori* nu se stabilesc și alte incompatibilități, suplimentare celor prevăzute de textul constituțional al art.105, ci se abrogă unele stabilite pe cale infraconstituțională,

tinzându-se, astfel, spre menținerea, în cadrul legislativ, a celor de natură constituțională. Ca atare, procedura invocată de autorul obiecției de neconstituționalitate trebuie urmată în situația în care se sporește lista incompatibilităților, iar nu în ceea ce privește revenirea la textul inițial reflectat în Constituție, astfel că nu se poate susține pretinsa încălcare a prevederilor constituționale ale art.75 alin.(1) și (5) și art.105 din Constituție.

62. În ceea ce privește criticile de neconstituționalitate intrinsecă, autorul obiecției de neconstituționalitate consideră că prin eliminarea incompatibilității unor funcții sau demnități publice cu calitatea de comerciant persoană fizică, legea dedusă controlului de constituționalitate, pe de o parte, diminuează standardele de integritate, aducând atingere statului de drept consacrat de art.1 alin.(3) din Constituție. Pe de altă parte, apreciază că sunt încălcate prevederile constituționale ale art.11 alin.(1), potrivit căruia statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care România este parte, ale art.147 alin.(4) referitor la caracterul general și obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale și art.148 alin.(4), deoarece sunt contrare celor statuate prin jurisprudența Curții Constituționale cu privire la incompatibilități, tratatelor internaționale respectiv Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, ratificată de România, precum și obligațiilor ce decurg din Decizia 2006/928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006, de stabilire a unui mecanism de cooperare și verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției, fiind de natură să afecteze activitatea de verificare a incompatibilităților de către A.N.I., precum și să relativizeze cadrul legislativ de integritate, respectiv să vină în contradicție cu standardele Curții Constituționale în materie de integritate.

63. Cu privire la critica de neconstituționalitate intrinsecă, este de menționat faptul că, astfel cum reiese din expunerea de motive, inițiatorii propunerii legislative au arătat că după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, s-a schimbat terminologia, iar, din activitatea de interpretare și aplicare, s-a constatat că sintagma comerciant „*persoană fizică*” a fost asimilată cu „*persoană fizică autorizată*”. Astfel, s-a arătat că persoanelor cărora, potrivit Constituției și legislației, le este permis să presteze „*activități în domeniul didactic și al cercetării științifice și al creației literar-artistice*”, le este interzisă această activitate dacă este realizată de o persoană fizică autorizată. Ca atare, având în vedere faptul că sintagma „*persoană fizică autorizată*” cuprinde atât activități economice propriu-zise, cât și activități liberale, inițiatorii propunerii legislative au considerat că se impune eliminarea, respectiv abrogarea acesteia din cadrul legislativ existent.

64. Cu privire la sintagma „*comerciant persoană fizică*”, aceasta a format obiectul controlului de constituționalitate, Curtea Constituțională pronunțându-se, spre exemplu, asupra dispozițiilor art.82 alin.(1) lit. e) din Legea nr.161/2003 și ale art.16 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 96/2006, a căror neconstituționalitate a fost susținută de autorii excepției prin aceea că, în absența unei definiții legale a noțiunii de „*comerciant persoană fizică*”, textele de lege criticate pot genera interpretări și aplicări eronate, motiv pentru care se impune nuanțarea acestora, în sensul clarificării înțelesului lor. Astfel, răspunzând unei asemenea critici, prin Decizia nr.869 din 10 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.166 din 4 martie 2016, Curtea a reținut că aspectele invocate au vizat, în realitate, interpretarea și aplicarea legii, operațiuni care constituie atributul instanței judecătorești investite cu soluționarea cauzei. Calificarea unei persoane fizice ce desfășoară o activitate economică autorizată ca fiind „*comerciant*” presupune o analiză de la caz la caz, în funcție de particularitățile fiecărei spețe, de

către instituțiile/autoritățile publice competente, în raport cu coordonatele cuprinse în legislația în materie; spre exemplu: art. 6 din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr.287/2009 privind Codul civil, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 409 din 10 iunie 2011, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 26/1990 privind registrul comerțului, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 49 din 4 februarie 1998, cu modificările și completările ulterioare, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.328 din 25 aprilie 2008. Pe cale de consecință, a determina în concret dacă o persoană fizică care desfășoară o anumită activitate cu caracter lucrativ se încadrează sau nu în categoria „comercianților”, în vederea stabilirii existenței stării de incompatibilitate dintre această calitate și cea de deputat sau de senator, constituie aspecte referitoare la interpretarea și aplicarea legii de către autoritățile publice cu atribuții în acest domeniu, respectiv A.N.I. și instanța judecătorească investită cu soluționarea contestației împotriva raportului de evaluare întocmit de A.N.I.

65. Cu privire la statul de drept, instanța de contencios constituțional a statuat că, în ceea ce privește conceptul „*statului de drept*”, consacrat de art.1 alin.(3) din Constituție, acesta presupune, pe de o parte, capacitatea statului de a asigura cetățenilor servicii publice de calitate și de a crea mijloacele pentru a spori încrederea acestora în instituțiile și autoritățile publice (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr.582 din 20 iulie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.731 din 21 septembrie 2016). Aceasta presupune obligația statului de a impune standarde etice și profesionale, în special celor chemați să îndeplinească activități ori servicii de interes public și, cu atât mai mult, celor care îndeplinesc acte de autoritate publică, adică pentru acei agenți publici sau privați care sunt

învățați și au abilitarea de a invoca autoritatea statului în îndeplinirea anumitor acte sau sarcini. Statul este dator să creeze toate premisele - iar cadrul legislativ este una dintre ele - pentru exercitarea funcțiilor sale de către profesioniști care îndeplinesc criteriile profesionale și de probitate morală, **iar stabilirea standardelor de integritate constituie o chestiune de oportunitate care intră în marja de apreciere a legiuitorului**, unica autoritate decizională în crearea cadrului legal corespunzător protejării acestei valori sociale, iar nu orice diminuare a acestor standarde reprezintă automat o încălcare a prevederilor constituționale.

66. Raportat la prevederile criticate în cauza de față și având în vedere faptul că textul constituțional lasă legiuitorului posibilitatea de a legifera noi incompatibilități la nivel infraconstituțional, în legislația actuală, Curtea constată că există un paralelism legislativ în ceea ce privește soluția legislativă cuprinsă în art.82 alin.(1) lit.e) din Legea nr.161/2003, *respectiv „calitatea de deputat și senator este, de asemenea, incompatibilă cu exercitarea următoarelor funcții sau calități: [...] e) calitatea de comerciant persoană fizică”*, aceasta regăsindu-se și în Legea nr.96/2006 la art.16 alin. (2) lit.e), potrivit căruia *„calitatea de deputat sau de senator este, de asemenea, incompatibilă cu: [...]e) calitatea de comerciant persoană fizică”*. Așadar, chiar dacă are loc abrogarea soluției legislative din Legea nr.161/2003, aceasta rămâne în Statutul senatorilor și deputaților, respectiv în Legea nr.96/2006.

67. Cu privire la situația juridică a aleșilor locali, Curtea, în jurisprudența sa, a arătat că aceasta nu poate fi comparată cu cea a secretarului unității administrativ-teritoriale, deținătorul acestei din urmă calități fiind funcționar public de conducere datorită atribuțiilor specifice care incumbă funcției publice respective (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 249 din 10 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 536 din 23 iunie 2005).

68. De asemenea, Curtea a reținut că statutul juridic al aleșilor locali nu poate fi comparat cu cel al magistraților, care, în considerarea activității lor profesionale, beneficiază de pensie de serviciu. De principiu, pensiile de serviciu se acordă unor categorii socioprofesionale supuse **unui statut special**, respectiv persoanelor care în virtutea profesiei, meseriei, ocupației sau calificării își formează o carieră profesională în acel domeniu de activitate și sunt nevoite să se supună unor exigențe inerente carierei profesionale asumate atât pe plan profesional, cât și personal (pentru dezvoltări, a se vedea Decizia nr. 873 din 25 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 433 din 28 iunie 2010). Or, nu se poate susține că o persoană care deține calitatea de ales local își formează o carieră profesională în această funcție; așadar, aleșii locali nu reprezintă o categorie socioprofesionă care să urmărească dezvoltarea unei cariere ca ales local, ci ei sunt aleși în cadrul unității administrativ-teritoriale respective pentru a gestiona problemele comunității locale. Alegerea este o opțiune a electoratului, și nu a persoanei care candidează, ceea ce înseamnă că alegerea nu ține de resortul subiectiv al acesteia din urmă. O carieră profesională se formează și se dezvoltă distinct de alegerile pe care le face corpul electoral de la un moment dat (a se vedea Decizia nr. 22 din 20 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.60 din 2 martie 2016).

69. În ceea ce privește prefectii, aceștia au reglementare atât la nivel constituțional prin art.123 din Constituție, cât și la nivel infraconstituțional. Astfel, Legea nr.340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.225 din 24 martie 2008, la art.10 prevede că *„Prefectul și subprefectul fac parte din categoria înalților funcționari publici”*, iar potrivit art.12 lit.c) și e) din Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I,

nr.365 din 29 mai 2007, prefectii și subprefecții sunt parte a categoriei înalților funcționari publici.

70. Față de cele de mai sus, precum și din evaluarea cadrului legislativ existent cu privire la incompatibilități și conflict de interese ale unor categorii de funcții și demnități publice, Curtea observă că materia supusă controlului de constituționalitate se regăsește **în mai multe acte normative disparate sau există chiar paralelisme legislative.**

71. Totodată, având în vedere principiul de interpretare istorico-teleologic, Curtea constată că legea supusă controlului de constituționalitate este departe de a își atinge finalitatea dorită de inițiatorii propunerii legislative, **aceea de a crea un cadru legislativ coerent și clar în materie de incompatibilități, cel puțin la nivelul incompatibilităților ce privesc deținerea calității de comerciant persoană fizică.** Or, Curtea, în jurisprudența sa, spre exemplu Decizia nr.363 din 7 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.495 din 6 iulie 2015, a arătat că orice lege trebuie să îndeplinească anumite exigențe constituționale referitoare la calitatea legii - condiții de claritate, precizie, previzibilitate și accesibilitate, neîndeplinirea acestor condiții conducând la încălcarea prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție.

72. Pentru a fi îndeplinită cerința de accesibilitate a legii, nu este suficient ca o lege să fie adusă la cunoștință publică, ci este necesar ca între actele normative care reglementează un anumit domeniu să existe atât o conexiune logică pentru a da posibilitatea destinatarilor acestora să determine conținutul domeniului reglementat, cât și o corespondență sub aspectul forței lor juridice. Nu este așadar admisă o reglementare dispartă a domeniului sau care să rezulte din coroborarea unor acte normative cu forță juridică diferită. În acest sens, normele de tehnică legislativă referitoare la integrarea proiectului în ansamblul legislației statuează că actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care

actul normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune [art.13 lit.a) din Legea nr.24/2000]. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere [art.16 alin.(1) teza a doua din Legea nr.24/2000], care operează întotdeauna între acte normative cu aceeași forță juridică.

73. De altfel, sistemul dreptului românesc este format din totalitatea normelor juridice adoptate de către statul român și care trebuie să fie în consonanță cu **principiul supremației Constituției și principiul legalității**, care sunt de esența cerințelor statului de drept, principii înscrise în art.1 alin.(5) din Constituție, potrivit căruia „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”, unica autoritate legiuitoare a țării fiind Parlamentul, având în vedere că statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale. Democrația constituțională, într-un stat de drept, nu este, însă, o abstracție, ci este o realitate a unui sistem în cadrul căruia supremația Constituției limitează suveranitatea legiuitorului, care, în procesul de creare a normelor juridice și de adoptare a unor acte normative trebuie să țină cont de anumite principii, cum ar fi principiul legalității, care este de rang constituțional. În acest sens, este de menționat și faptul că, după **Raportul privind statul de drept**, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86-a sa reuniune plenară din 25-26 martie 2011, aceasta a adoptat, la cea de-a 106-a sa reuniune plenară din 11-12 martie 2016, o **Listă detaliată privind statul de drept**, care oferă o imagine de ansamblu asupra domeniului de aplicare extins al statului de drept care acoperă, printre altele, **legalitatea** (supremația dreptului, relația dintre dreptul internațional și dreptul intern, procedurile legislative, competențele de legiferare ale executivului, situațiile de urgență, actorii privați care exercită sarcini publice), securitatea juridică (accesibilitatea legislației și deciziile judiciare, previzibilitatea,

stabilitatea și coerența, încrederea legitimă, principiul neretroactivității, principiul *nulla poena sine lege*, autoritatea de lucru judecat), prevenirea abuzurilor de putere, egalitatea în fața legii și nediscriminarea, precum și accesul la justiție (independența și imparțialitatea sistemului judiciar/judecătorilor, procesul echitabil, inclusiv eficacitatea hotărârilor judecătorești și autonomia organelor de urmărire penală).

74. În cadrul controlului de constituționalitate, principiul legalității a fost analizat inclusiv prin încorporarea normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Temeiul constituțional al valorificării normelor de tehnică legislativă în controlul de constituționalitate a fost identificat, așadar, în dispozițiile art.1 alin.(3) „*România este stat de drept [...]*”, precum și ale art.1 alin.(5), „*În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie*”.

75. Corelația dintre cele două componente – principiul statului de drept și principiul legalității - cuprinse în art.1 din Constituție este realizată de Curtea Constituțională prin faptul că principiul legalității este unul de rang constituțional (a se vedea Decizia nr.901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.503 din 21 iulie 2009), astfel încât încălcarea legii are drept consecință imediată nesocotirea art.1 alin.(5) din Constituție, care prevede că respectarea legilor este obligatorie. Încălcarea acestei obligații constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept, consacrat prin art.1 alin.(3) din Constituție (a se vedea Decizia nr.783 din 26 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.684 din 3 octombrie 2012).

76. Ca atare, prin prisma considerentelor mai sus expuse, prevederile legii supuse controlului de constituționalitate, în ansamblul său, nu îndeplinesc cerința de calitate a legii prevăzută la art.1 alin.(5) din Constituție și, implicit, conduc la încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(3) din Legea fundamentală, fiind evident că

există o anumită necorelare normativă în privința tratamentului juridic aplicat incompatibilităților și nu numai.

77. Or, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, legea trebuie să întrunească cele trei cerințe de calitate care rezultă din art.1 alin.(5) din Constituție - claritate, precizie și previzibilitate. Curtea a statuat că respectarea legilor este obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară, precisă și previzibilă, întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii. De aceea, una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative. Așadar, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, respectiv să fie clar, precis și previzibil (în acest sens, a se vedea, cu titlu exemplificativ, Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, paragrafele 223-225, Decizia nr.363 din 7 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.495 din 6 iulie 2015, paragrafele 16-20, Decizia nr.603 din 6 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.845 din 13 noiembrie 2015, paragrafele 20-23, sau Decizia nr.405 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.517 din 8 iulie 2016, paragrafele 45, 46, 55).

78. Prin urmare, legiuitorului îi revine obligația ca, în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea principiului clarității și previzibilității legii. Curtea a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează (Decizia nr.183 din 2 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.381 din 22 mai 2014, paragraful 23).

79. De asemenea, Curtea a mai reținut că legiuitorul trebuie să se raporteze la reglementările ce reprezintă un reper de claritate, precizie și previzibilitate, iar erorile de apreciere în redactarea actelor normative nu trebuie să se perpetueze în sensul de a deveni ele însele un precedent în activitatea de legiferare; din contră, aceste erori trebuie corectate pentru ca actele normative să contribuie la realizarea unei securități sporite a raporturilor juridice (Decizia nr.390 din 2 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.532 din 17 iulie 2014, paragraful 32).

80. Astfel, legiuitorul are atributul și, în același timp, obligația constituțională, în măsura în care consideră necesară multiplicarea incompatibilităților prevăzute de textul constituțional sau, dimpotrivă, de a abroga cele existente în legile infraconstituționale, de a adopta acte normative care să reglementeze în materia incompatibilităților cu respectarea **principiului unicității reglementării în materie**, potrivit art.14 din Legea nr.24/2000, mai ales că reglementările de același nivel și având același obiect trebuie să fie cuprinse, de regulă, într-un singur act normativ. Așadar, fie se legiferează prin statute proprii ale fiecărei categorii de funcții și demnități publice, fie se adoptă legi care să cuprindă toate categoriile de funcții și demnități pe care legiuitorul le apreciază că ar trebui să se circumscrie acestor incompatibilități .

81. Cu privire la invocarea prevederilor art.148 alin.(4) din Constituție, prin raportare la Decizia 2006/928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006, de stabilire a unui mecanism de cooperare și verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L nr.354 din 14 decembrie 2006, Curtea observă că, potrivit art.2 din Actul privind condițiile de aderare a Republicii Bulgaria și a României și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea

Europeană, parte a Tratatului de aderare, ratificat prin Legea nr.157/2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.465 din 1 iunie 2005, „*de la data aderării, dispozițiile tratatelor originare și actele adoptate de instituții și de Banca Centrală Europeană înainte de aderare sunt obligatorii pentru Bulgaria și România și se aplică în aceste state în condițiile stabilite prin aceste tratate și prin prezentul act*”. Așadar, aderând la ordinea juridică a Uniunii Europene, România a acceptat ca, **în domeniile în care competența exclusivă aparține Uniunii Europene**, indiferent de tratatele internaționale pe care le-a încheiat, implementarea obligațiilor rezultate din acestea să fie supusă regulilor Uniunii Europene. În caz contrar, s-ar ajunge la situația nedorită ca, prin intermediul obligațiilor internaționale asumate bi sau multilateral, statul membru să afecteze grav competența Uniunii și, practic, să se substituie acesteia în domeniile menționate. Așadar, în aplicarea art.148 alin.(2) și (4) din Constituție, România aplică cu bună-credință obligațiile rezultate **din actul aderării, neinterferând cu competența exclusivă a Uniunii Europene** și, astfel cum a stabilit în jurisprudența sa, în virtutea clauzei de conformare cuprinsă chiar în textul art.148 din Constituție, România nu poate adopta un act normativ contrar obligațiilor la care s-a angajat în calitate de stat membru (a se vedea Decizia nr.887 din 15 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.191 din 15 martie 2016, paragraful 75). Toate cele anterior arătate cunosc desigur o limită constituțională, exprimată în ceea ce Curtea a calificat „identitate constituțională națională” (a se vedea Decizia nr.683 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.479 din 12 iulie 2012, sau Decizia nr.64 din 24 februarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.286 din 28 aprilie 2015).

82. De asemenea, folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință implică, în

temeiul art.148 alin.(2) și (4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției - unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate. Într-o atare ipoteză demersul Curții Constituționale este distinct de simpla aplicare și interpretare a legii, competență ce aparține instanțelor judecătorești și autorităților administrative, sau de eventualele chestiuni ce țin de politica legislativă promovată de Parlament sau Guvern, după caz.

83. Prin prisma condiționalității cumulative enunțate, rămâne la aprecierea Curții Constituționale aplicarea în cadrul controlului de constituționalitate a hotărârilor Curții de Justiție a Uniunii Europene sau formularea de către ea însăși de întrebări preliminare în vederea stabilirii conținutului normei europene. O atare atitudine ține de cooperarea dintre instanța constituțională națională și cea europeană, precum și de dialogul judiciar dintre acestea, fără a se aduce în discuție aspecte ce țin de stabilirea unor ierarhii între aceste instanțe (a se vedea Decizia nr.668 din 18 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.487 din 8 iulie 2011).

84. În acest context, Curtea observă că, astfel cum reiese din preambulul Deciziei 2006/928/CE, decizie ce este invocată ca temei în controlul de constituționalitate, prin prisma art.148 alin. (2) din Constituție, în virtutea prevederilor art.37 și art.38 din Tratatul de aderare, ratificat prin Legea nr.157/2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.465 din 1 iunie 2005, a fost adoptată, înainte de aderarea României la Uniunea Europeană, Decizia 2006/928/CE, care prevede, la art.1, că în fiecare an, până la 31 martie cel

târziu, iar în primul an la 31 martie 2007, România prezintă Comisiei un raport privind progresele realizate în vederea atingerii fiecăruia dintre obiectivele de referință enumerate în anexă, care sunt în număr de patru, respectiv: 1. Garantarea unui proces judiciar mai transparent și mai eficient totodată, în special prin consolidarea capacităților și a responsabilizării Consiliului Superior al Magistraturii. Raportarea și evaluarea impactului noilor coduri de procedură civilă și administrativă; 2. **Înființarea**, conform celor prevăzute, a unei agenții pentru integritate cu responsabilități în domeniul **verificării** patrimoniului, al incompatibilităților și al conflictelor de interese potențiale, precum și cu capacitatea de a adopta decizii obligatorii care să poată duce la aplicarea unor sancțiuni disuasive; 3. Continuarea, în baza progreselor realizate deja, a unor cercetări profesionale și imparțiale cu privire la acuzațiile de corupție la nivel înalt; 4. Adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și combatere a corupției, în special în cadrul administrației locale.

85. Așadar, Curtea observă că prin Decizia 2006/928/CE se prevede **înființarea unei agenții pentru integritate și nicidecum obligarea legiuitorului la stabilirea unor incompatibilități**, aspecte ce sunt stabilite înainte de aderare, deși prevederile cuprinse în Protocolul din 31 martie 2005 privind condițiile și aranjamentele referitoare la admiterea Republicii Bulgaria și României în Uniunea Europeană statuează că aceste decizii vor fi adoptate, în măsura în care sunt necesare, ulterior aderării. Mai mult, în cuprinsul acestei decizii se precizează că aceasta intră în vigoare „numai sub rezerva și la data intrării în vigoare a Tratatului de aderare” [art.3 din Decizia 2006/928/CE].

86. Astfel, potrivit art.37 și art.38 din Actul privind condițiile de aderare a Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană – Anexă la Tratatul de aderare (Anexa: Protocolul din 31 martie 2005 privind condițiile și aranjamentele referitoare la admiterea Republicii Bulgaria și României în Uniunea Europeană),

temeiuri invocate la adoptarea Deciziei 2006/928/CE, în cazul în care Bulgaria sau România nu și-a îndeplinit angajamentele asumate în contextul negocierilor de aderare, determinând o perturbare semnificativă a bunei funcționări a pieței interne, inclusiv orice angajamente asumate în cadrul politicilor sectoriale care privesc activități economice cu efecte transfrontaliere, ori pericolul iminent al unei atari perturbări, Comisia poate să adopte măsurile corespunzătoare până la împlinirea unui termen de cel mult trei ani de la data aderării, la cererea motivată a unui stat membru sau din proprie inițiativă. Măsurile sunt proporționale și se acordă prioritate acelor dintre ele care perturbă cel mai puțin funcționarea pieței interne și, după caz, aplicării mecanismelor sectoriale de salvagardare în vigoare. (...) În cazul în care, în Bulgaria sau în România, există deficiențe semnificative sau un risc iminent privind apariția unor asemenea deficiențe în transpunerea, stadiul aplicării sau asigurarea respectării deciziilor-cadru sau a oricăror altor angajamente, instrumente de cooperare și decizii privind recunoașterea reciprocă în domeniul dreptului penal în conformitate cu titlul VI al Tratatului UE, precum și a directivelor și regulamentelor privind recunoașterea reciprocă în domeniul dreptului civil în conformitate cu titlul IV din Tratatul CE, Comisia poate să adopte, până la împlinirea unui termen de cel mult trei ani de la data aderării, la cererea motivată a unui stat membru sau din proprie inițiativă și după consultarea statelor membre, măsurile corespunzătoare și să precizeze condițiile și modalitățile în care aceste măsuri intră în vigoare. Măsurile pot lua forma suspendării provizorii a aplicării dispozițiilor și hotărârilor corespunzătoare în relațiile dintre Bulgaria sau România și oricare alt ori alte state membre, fără să aducă atingere continuării cooperării judiciare strânse. Clauza de salvagardare poate fi invocată chiar înainte de aderare în temeiul concluziilor urmării îndeplinirii angajamentelor asumate în negocieri, iar măsurile adoptate intră în vigoare la data aderării, cu excepția cazului în care acestea prevăd o dată ulterioară. Măsurile nu

pot fi menținute mai mult decât este strict necesar și, în orice caz, sunt revocate la data la care deficiențele sunt remediate.

87. Totodată, potrivit art.39 alin.(1) din Actul privind condițiile de aderare a Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană – Anexă la Tratatul de aderare, în cazul în care, în temeiul urmăririi continue de către Comisie a îndeplinirii angajamentelor asumate de Bulgaria și România în contextul negocierilor de aderare, și în special în temeiul rapoartelor Comisiei în această privință, există dovezi clare că stadiul pregătirii pentru adoptarea și aplicarea acquis-ului în Bulgaria sau România este de asemenea natură încât există un risc semnificativ ca, într-un număr important de domenii, oricare dintre aceste state să fie în mod evident nepregătit să îndeplinească obligațiile care decurg din calitatea de membru la data aderării, 1 ianuarie 2007, Consiliul poate să hotărască în unanimitate, la recomandarea Comisiei, ca data aderării statului respectiv să fie amânată cu un an, **până la 1 ianuarie 2008.**

88. Raportat la jurisprudența constantă a Curții Constituționale în materie, înțelesul Deciziei 2006/928/CE a Comisiei Europene din 13 decembrie 2006, de stabilire a unui mecanism de cooperare și verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției, **act adoptat anterior aderării României la Uniunea Europeană, nu a fost deslușit de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în ceea ce privește conținutul, caracterul și întinderea temporală și dacă acestea se circumscriu celor prevăzute în Tratatul de aderare, implicit prin Legea nr.157/2005, care face parte din ordinea normativă internă, astfel încât Decizia 2006/928/CE nu poate constitui normă de referință în cadrul controlului de constituționalitate prin prisma art.148 din Constituție.**

89. **Mai mult, chiar dacă s-ar admite că Decizia 2006/928/CE ar putea fi un indicator în privința evaluării constituționalității normei, nu ar avea incidență în cauză, deoarece prin conținutul acesteia se recomandă doar înființarea unei agenții pentru integritate, care să aibă capacitatea administrativă de a conduce o anchetă în domeniul incompatibilităților și al conflictelor de interese potențiale, precum și capacitatea de a adopta decizii obligatorii care să poată duce la aplicarea unor sancțiuni.**

90. De altfel, ține de competența exclusivă a statului membru stabilirea unor incompatibilități, altele suplimentare celor prevăzute de Legea fundamentală a statului respectiv, întrucât, astfel cum a reținut Curtea prin Decizia nr.80 din 16 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.246 din 7 aprilie 2014, paragraful 456, **Legea fundamentală a statului - Constituția este expresia voinței poporului, ceea ce înseamnă că aceasta nu își poate pierde forța obligatorie doar prin existența unei neconcordanțe între prevederile sale și cele europene. De asemenea, aderarea la Uniunea Europeană nu poate afecta supremația Constituției asupra întregii ordini juridice** (a se vedea în același sens și Hotărârea din 11 mai 2005, K 18/04, pronunțată de Tribunalul Constituțional al Republicii Polonia).

91. Constituția dispune în sensul că prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare. Însă, în legătură cu noțiunea de „legi interne”, prin Decizia nr.148 din 16 aprilie 2003 privind constituționalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituției României, Curtea a făcut o distincție între Constituție și celelalte legi (a se vedea Decizia nr.80 din 16 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.246 din 7 aprilie 2014, paragraful 452). De asemenea, aceeași distincție este realizată la

nivelul Legii fundamentale prin art.20 alin.(2) teza finală care dispune în sensul aplicării cu prioritate a reglementărilor internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile, iar art.11 alin.(3) statuează că, în cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției.

92. Cu privire la invocarea prevederilor Legii nr.365/2004 pentru ratificarea Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003, prin prisma art.11 alin.(1), Curtea observă că art.65: *Aplicarea convenției*, prevede că fiecare stat parte ia măsurile necesare, inclusiv legislative și administrative, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, pentru a asigura executarea obligațiilor asumate în baza prezentei convenții; fiecare stat parte poate lua măsurile necesare mai stricte sau mai severe decât cele prevăzute prin această convenție în scopul de a preveni și de a combate corupția. Or, având în vedere jurisprudența Curții Constituționale în materie de incompatibilități, precum și faptul că stabilirea standardelor de integritate constituie o chestiune de oportunitate care intră în marja de apreciere a legiuitorului, nu se poate reține presupusa încălcare a prevederilor art.11 din Constituție prin prisma unei eventuale încălcări a normelor internaționale. De altfel, autorul obiecției de neconstituționalitate nu precizează în concret care ar fi normele imperative ce ar înlătura dreptul legiuitorului în a avea o marjă de apreciere în ceea ce privește stabilirea unor incompatibilități suplimentare celor prevăzute de textul constituțional, sau dimpotrivă de a renunța la unele deja stabilite pe cale infraconstituțională, în funcție de valorile sociale ocrotite, de evoluția societății, în care persoanele își pot organiza conduita, conștientizând ele însele, supremația valorilor sociale ce trebuie protejate pentru a concura la respectarea statului de drept, nefiind necesară constrângerea suplimentară printr-o

legislație care să extindă incompatibilitățile deja instituite prin Legea fundamentală.

93. Față de cele prezentate, având în vedere jurisprudența Curții Constituționale în materie de incompatibilități, precum și faptul că stabilirea standardelor de integritate constituie o chestiune de oportunitate care intră în marja de apreciere a legiuitorului, iar prin prisma art.148 din Constituție, în acest context, legiuitorul este unul dintre subiecții ce garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării, astfel cum a statuat deja instanța de contencios constituțional prin Decizia nr.2 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.131 din 23 februarie 2012, Curtea constată că legiferarea în această materie intră în această marjă de apreciere, desigur în limitele constituționale în ceea ce privește identitatea constituțională, coroborată cu suveranitatea națională și cu obligațiile constituționale ce decurg din art.11 și art.148.

94. Pentru motivele arătate mai sus, Curtea nu poate reține nici pretinsa încălcare a dispozițiilor art.147 alin. (4) din Constituție, întrucât considerentele reținute de Curtea Constituțională în jurisprudența sa menționată de autorul excepției de neconstituționalitate nu se pot converti *de plano* în motive ce ar conduce la suprimarea dreptului constituțional al puterii legiuitoare de a adopta acte normative, mai ales dacă domeniul supus reglementării ține de probleme de oportunitate care intră în marja de apreciere a legiuitorului.

95. Pentru considerentele expuse, în temeiul art.146 lit.d) și al art.147 alin. (4) din Constituție, precum și al art.1-3, al art.11 alin. (1) lit. A. d) și al art.29 din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

Decide :

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că dispozițiile Legii pentru modificarea Legii 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 sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și prim-ministrului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data 6 martie 2018.

**PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE,**


prof. univ. dr. **Valeț Dorneanu**

Magistrat-asistent,

Ionița Cochintu
