



158/15.06.2018

**R O M Â N I A**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**CABINETUL PREȘEDINTELUI**



*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](mailto:pres@ccr.ro)*

**Dosar nr.913A/2018**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ**  
NR. 4594 / 14 JUN 2018

SENAT  
PREȘEDINTE  
Nr. 1541  
Data 14.06.2018

158/15.06.2018

**Domnului**  
**Călin Constantin Anton POPESCU-TĂRICEANU**  
**Președintele Senatului**

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea 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.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 25 iunie 2018 (inclusiv în format electronic *Word* la adresa de mail [ccr-pdv@ccr.ro](mailto:ccr-pdv@ccr.ro)), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 4 iulie 2018.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

Președinte,

[Redacted Signature]

prof. univ. dr. Valer DORNEANU

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Dosar nr. 9134 / 2018

R O M Â N I A



Administrația Prezidențială - Cabinetul Președintelui  
CP1/ .....987..... / 14.06.2018

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ**

NR. 4593 / 14 JUN 2018

## **PREȘEDINTELE ROMÂNIEI**

București, iunie 2018

**Domnului VALER DORNEANU**

**PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE**

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

### **SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE**

**asupra**

**Legii pentru modificarea și completarea 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**

Legea pentru modificarea și completarea 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 vizează intervenții legislative referitoare la conflictul de interese și la starea de incompatibilitate în ceea ce-i privește pe aleșii locali. Totodată, se stabilește regimul juridic al prescripției faptelor săvârșite de persoanele aflate în exercitarea demnităților publice sau funcțiilor publice ce determină existența conflictului de interese sau a stării de incompatibilitate. Prin conținutul normativ, dispoziții ale legii menționate contravin

prevederilor art. 1 alin. (3) și alin. (5) și ale art. 11 alin. (1) din Constituție, pentru motivele prezentate în cele ce urmează.

**I. Prevederile art. unic pct. 2-3 din Legea pentru modificarea și completarea 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 încalcă dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) și ale art. 11 alin. (1) din Constituție**

Astfel, la art. unic, pct. 2 al legii supuse controlului de constituționalitate se modifică alin. (3) al art. 87 din Legea nr. 161/2003, în sensul introducerii posibilității pentru primarii și viceprimarii, precum și pentru primarul general și viceprimarii municipiului București de a exercita funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat, care nu sunt în legătură directă cu atribuțiile exercitate ca primari sau viceprimari, primar general sau viceprimari ai municipiului București. Totodată, la art. unic, pct. 3 al legii supuse controlului de constituționalitate se completează art. 88 din Legea nr. 161/2003, cu un nou alineat, alin. (3), ce instituie posibilitatea pentru consilierii locali/județeni de a exercita funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat, care nu sunt în legătură directă cu atribuțiile exercitate în calitate de consilieri locali sau consilieri județeni, potrivit legii.

În ceea ce privește incompatibilitățile stabilite prin Legea nr. 161/2003, în jurisprudența Curții Constituționale 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 (Decizia nr. 304/2013).

În ceea ce privește aleșii locali, regimul incompatibilităților a fost supus în mai multe rânduri controlului de constituționalitate. Astfel, prin Decizia nr. 225/2011 Curtea Constituțională a statuat că incompatibilitatea stabilită prin dispozițiile legale criticate 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. De asemenea, prin Decizia nr. 1484/2011 și, respectiv prin Decizia nr. 396/2013, Curtea a statuat că „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. 739/2014 și prin Decizia nr. 683/2015 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. 93/2015, Curtea a mai subliniat că funcțiile publice care obligă la transparența modului de utilizare și administrare a fondurilor publice sunt incompatibile cu funcțiile private, specifice mediului de afaceri, întrucât cumularea acestora ar putea duce la atingerea interesului public și a încrederii cetățenilor în autoritățile administrației publice.

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. Astfel, prin Decizia nr. 739/2014 și Decizia nr. 640/2016, Curtea a mai stabilit 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.

Așadar, scopul Legii nr. 161/2003, care 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. Astfel, se poate susține că prin eliminarea unor cazuri de incompatibilitate este înlăturată o garanție a exercitării funcției publice cu imparțialitate și departe de interese care ar putea să împiedice realizarea sa exclusiv 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.

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. 536/2016, 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.

Totodată, sintagma utilizată în cuprinsul art. 87 alin. (3) și art. 88 alin. (3), „*în alte domenii de activitate din sectorul privat, care nu sunt în legătură directă cu atribuțiile exercitate*” ca primari sau viceprimari, primar general sau viceprimari ai municipiului București, consilieri locali sau consilieri județeni, are o natură generică, nu este clară și previzibilă, poate conduce la interpretări diferite și chiar practici diferite la nivelul administrației publice locale, fiind dificil de identificat care anume ar putea fi, în fiecare caz în parte, acele alte domenii de activitate care nu sunt în legătură directă cu atribuțiile exercitate, ceea ce contravine art. 1 alin. (5) din Constituție.

Potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale, legea trebuie să întrunească cele trei cerințe de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Constituție, respectiv: claritatea, precizia și previzibilitatea. 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, cu titlu exemplificativ invocăm Decizia nr. 1/2014 - par. 223-225, Decizia nr. 363/2015 – par. 16-20, Decizia nr. 603/2015 – par. 20-23, precum și Decizia nr. 405/2016 – par. 45,46 și par. 55). 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. 183/2014 – par. 23).

## **II. Prevederile art. unic pct. 4-5 din Legea pentru modificarea și completarea 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 dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție**

La art. unic, pct. 4 din legea criticată se completează art. 91 din Legea nr. 161/2003 cu un nou alineat, alin. (1<sup>1</sup>). Astfel, „starea de incompatibilitate durează până la data încetării de drept a mandatului în care alesul local a exercitat o funcție sau o calitate incompatibilă cu aceasta sau până la data la care a încetat funcția sau calitatea care a determinat starea de incompatibilitate”. La art. unic, pct. 5 se introduce în Legea nr. 161/2003 un nou articol, art. 116<sup>1</sup> ce prevede că „faptele săvârșite de persoanele aflate în exercitarea demnităților publice sau funcțiilor publice ce determină existența conflictului de interese sau a stării de incompatibilitate se prescriu în termen de 3 ani de la data săvârșirii lor, în conformitate cu art. 2517 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare”.

Situațiile de incompatibilitate pentru aleșii locali sunt reglementate în cuprinsul art. 87-90 din Legea nr. 161/2003, iar în cuprinsul art. 91 sunt reglementate

momentele în care acestea pot interveni, respectiv: numai după validarea mandatului potrivit art. 91 alin. (1), teza I; în cazul prevăzut la art. 88 alin. (2) numai după validarea celui de-al doilea mandat, respectiv după numirea sau angajarea alesului local, ulterior validării mandatului, într-o funcție incompatibilă cu cea de ales local potrivit art. 91 alin. (1), teza a II-a); în cazul prevăzut la art. 89, respectiv în situația în care alesul local are și calitatea de acționar semnificativ la o societate comercială înființată de consiliul local, respectiv de consiliul județean, incompatibilitatea cu calitatea de ales local intervine la data la care alesul local, soțul sau ruda de gradul I a acestuia devin acționari, potrivit art. 91 alin. (2).

Față de aceste dispoziții, norma nou introdusă la art. unic, pct. 4 al legii criticate este lipsită de logică normativă, iar dispoziția de la pct. 5 creează un paralelism legislativ, incompatibil cu cerințele impuse de prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție. Astfel, în oricare dintre ipotezele normative expuse anterior, starea de incompatibilitate este sancționabilă în baza Legii nr. 176/2010, care reprezintă sediul materiei pentru procedura de evaluare specifică a conflictelor de interese și a incompatibilităților. Potrivit art. 11 alin. (1) din Legea nr. 176/2010, „activitatea de evaluare a declarației de avere, a datelor și a informațiilor privind averea existentă, precum și a modificărilor patrimoniale intervenite existente în perioada exercitării funcțiilor ori demnităților publice, precum și cea de evaluare a conflictelor de interese și a incompatibilităților **se efectuează atât pe durata exercitării funcțiilor ori demnităților publice, cât și în decursul a 3 ani după încetarea acestora**”. În temeiul alin. (2) al aceluiași articol, „activitatea ce se efectuează pe durata prevăzută la alin. (1) constă în evaluarea declarației de avere, a datelor și a informațiilor privind averea existentă, precum și a modificărilor patrimoniale intervenite, a conflictelor de interese sau a incompatibilităților, exclusiv pentru perioada exercitării funcțiilor sau demnităților publice”. Reglementarea preconizată prin introducerea art. 116<sup>1</sup> în Legea nr. 161/2003 conduce la imposibilitatea Agenției Naționale de Integritate - instituție cu competență unică în materie, urmată de confirmarea/infirmarea instanțelor de judecată - să mai evalueze și să sancționeze nerespectarea regimului juridic al incompatibilităților și al conflictelor de interese.

Curtea Constituțională a reținut că importanța și necesitatea reglementărilor în materia combaterii corupției și promovării integrității în sectorul public, în cadrul sistemului normativ național, sunt cunoscute și acceptate, aceste reglementări reprezentând răspunsul la o cerință reală a societății românești și o componentă de

bază a dialogului României cu partenerii săi europeni, în cadrul procesului de evaluare a modului de îndeplinire a obligațiilor asumate de aceasta ca stat membru al Uniunii Europene (Decizia nr. 1.412/2008 sau Decizia nr. 1.082/2009). Curtea a statuat, printre altele, că din rațiuni de prevenire a faptelor de corupție de către anumite categorii de personal, anume individualizat, legiuitorul este liber să instituie în sarcina acestora obligații suplimentare, tocmai în considerarea activității pe care acesta o desfășoară, activitate de o anumită natură și importanță socială.

În acord cu jurisprudența Curții Constituționale, apreciem că scopul inițial urmărit de către legiuitor - respectiv acela de a asigura integritatea mandatului aleșilor locali, inclusiv prin înlăturarea tuturor celor care dovedesc dispreț față de lege și valorile comunității - este puternic afectat prin modificarea legislativă preconizată, care lipsește de eficiență lupta împotriva corupției la nivelul administrației locale, precum și cadrul legislativ în materie de integritate (Decizia nr. 536/2016). Modificările propuse nu sunt însoțite de dispoziții care să înlătore confuzia în raport cu legea aplicabilă în materia procedurii de constatare a stărilor de incompatibilitate ori conflict de interese în cazul aleșilor locali și al persoanelor care exercită funcții de demnitate publică și totodată, creează premisele pentru lipsirea de finalitate a procedurii reglementate în cuprinsul legii speciale. Această concluzie privind caracterul general al Legii nr. 161/2003 în raport cu legea specială, Legea nr. 144/2007 este întărită și de considerentele Curții Constituționale exprimate în conținutul Deciziei nr. 104/2018, prin care a fost admisă 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.

Prin dispoziția art. 116<sup>1</sup> din legea criticată se creează un paralelism legislativ cu reglementarea existentă în cuprinsul Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (art. 11), ceea ce este de natură să conducă la constatarea încălcării art. 1 alin. (5) din Constituția României, în componenta sa de calitate a legii.

Totodată, prin stabilirea momentului de la care începe să curgă termenul de prescripție de 3 ani, respectiv „de la data săvârșirii” faptelor ce determină existența conflictului de interese sau a stării de incompatibilitate, în conformitate cu art. 2517

din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, norma este impredictibilă sub cel puțin două aspecte, ceea ce contravine art. 1 alin. (5) din legea fundamentală, în componenta privind calitatea normei.

Astfel, pe de o parte dacă legiuitorul a înțeles să facă trimitere la termenul general de prescripție de 3 ani din art. 2517 din Codul civil, potrivit regimului general, prescripția ar trebui să înceapă să curgă de la data când titularul dreptului la acțiune a cunoscut sau, după împrejurări, trebuia să cunoască nașterea lui, în conformitate cu art. 2523 din același act normativ. De altfel, neclaritatea vizează incidența regimului general al prescripției extinctive în ansamblul său, așa cum acesta este reglementat în Cartea a VI-a „despre prescripția extintivă, decădere și calculul termenelor” din Codul Civil, aspect deosebit de important de lămurit, mai ales din perspectiva identificării actului întrerupător al acestui termen de prescripție.

Pe de altă parte, întrucât starea de incompatibilitate presupune o faptă continuă pe care chiar legiuitorul la art. unic, pct. 4 din legea criticată o consacră, în sensul că „starea de incompatibilitate durează până la data încetării de drept a mandatului în care alesul local a exercitat o funcție sau o calitate incompatibilă cu aceasta sau până la data la care a încetat funcția sau calitatea care a determinat starea de incompatibilitate”, noțiunea de „data săvârșirii” este neclară, cu consecința aplicării neunitare în practică.

**În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru modificarea și completarea 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 este neconstituțională.**



**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI**  
**KLAUS - WERNER IOHANNIS**