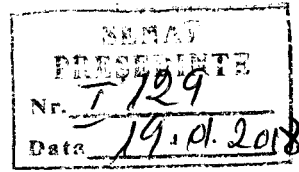




**R O M Â N I A**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**CABINETUL PREȘEDINTELUI**



*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.69A/2018**

**RECEPUTA**

**336/22.01.2018**

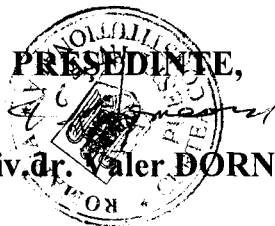
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ**  
**NR. 421 / 19 JAN. 2018**

**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 comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea prevederilor 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.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 1 februarie 2018 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail [ccr-pvd@ccr.ro](mailto:ccr-pvd@ccr.ro)), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 7 februarie 2018.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.



**Prof.univ.dr. Valer DORNEANU**

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
Dosar nr. 494 / 2018

R O M Â N I A



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ  
NR. 404 / 18 JAN 2018

## PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 18 ianuarie 2018

CP1/195/18.01.2018

**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 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**

La data de 30 decembrie 2017, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, 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.

Legea dedusă controlului Curții Constituționale are ca obiect de reglementare modificarea Legii nr. 161/2003 în sensul eliminării incompatibilității funcțiilor de deputat, senator, membru al Guvernului, prefect, subprefect, primar, viceprimar, primar general și viceprimar al municipiului București, președinte și vicepreședinte al consiliului județean, cu calitatea de comerciant persoană fizică.

Prin modul în care a fost adoptată, dar și prin conținutul normativ 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 este neconstituțională întrucât încalcă prevederile art. 1 alin. (3), ale art. 11 alin. (1), ale art. 65 alin. (2) lit. j), ale art. 75 alin. (1) și alin. (5) raportat la art. 105 alin. (2) și ale art. 148 alin. (4) din Constituție pentru motivele arătate mai jos.

### *I. Motive de neconstituționalitate extrinsecă*

1. Prin art. 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 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, art. unic pct. 1 din 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 ar fi trebuit adoptat, în conformitate cu dispozițiile art. 65 alin. (2) lit. j) din Constituție, în ședință comună a celor două Camere ale Parlamentului.

Or, legea dedusă controlului de constituționalitate a fost respinsă în integralitatea ei de Senat în ședința din data de 27.11.2017 și adoptată de Camera Deputaților în ședința din data de 20.12.2017, ceea ce încalcă atât prevederile art. 65 alin. (2) lit. j), cât și pe cele ale art. 75 din Constituție.

2. Prin art. 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 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 art. unic pct. 2 din 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, potrivit art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală Senatul ar fi trebuit să fie Cameră 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 art. unic pct. 2 din legea supusă controlului constituțional Camera Deputaților ar fi trebuit să retrimită legea Senatului, care ar fi urmat să decidă definitiv.

## ***II. Motive de neconstituționalitate intrinsecă***

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 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.

### **1. Prin eliminarea incompatibilității unor funcții sau demnități publice cu calitatea de comerciant persoană fizică, legea dedusă controlului de constituționalitate – diminuează standardele de integritate, aducând atingere statului de drept consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție**

În ceea ce privește incompatibilitățile stabilite prin Legea nr. 161/2003, Curtea Constituțională 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 privința incompatibilității dintre deputați/senatori și calitatea de comerciant persoană fizică, Curtea Constituțională 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. (Decizia nr. 869/2015).

În ceea ce privește aleșii locali, regimul incompatibilităților a fost supus în mai multe rânduri controlului de constituționalitate. Astfel, Curtea Constituțională 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. Curtea a constatat 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” (Decizia nr. 225/2011, Decizia nr. 1.484/2011, Decizia nr. 396/2013). Totodată, 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” (Decizia nr. 739/2014 și Decizia nr. 683/2015). De asemenea, 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” (Decizia nr. 93/2015).

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, 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 (Decizia nr. 739/2014 și Decizia nr. 640/2016).

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. Iar 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 (Decizia nr. 418/2014).

Or, prin abrogarea de către legea dedusă controlului de constituționalitate a unora dintre cazurile 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.

Față de toate aceste argumente, considerăm că 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.

Dintr-o altă perspectivă, considerăm 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. Astfel, Curtea a reținut că pretinsa neconstituționalitate a art. 87 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 161/2003 este susținută prin aceea că noțiunea de „comerciant persoană fizică” nu este definită de un text de lege clar și că dispozițiile de lege criticate fac trimitere la o serie de alte norme legale determinând, în acest fel, o lipsă de claritate și previzibilitate, contrar prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (5). Din acest punct de vedere, Curtea observă că aspectele invocate de autorul excepției vizează, în realitate, interpretarea și aplicarea legii, operațiuni care constituie atributul instanței judecătorești investite cu soluționarea cauzei. În acest sens, prin Decizia nr. 869/2015, 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.

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 Agenția Națională de Integritate și instanța judecătorească investită cu soluționarea contestației împotriva raportului de evaluare întocmit de Agenție (Decizia nr. 173/2017).

**2. 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. 2/2012).

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.

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 eficace 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 eficace 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).


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.

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, în jurisprudența Curții Constituționale s-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 (Decizia nr. 536/2016).



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.

**În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că 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 este neconstituțională întrucât încalcă prevederile art. 1 alin. (3), art. 11 alin. (1), art. 65 alin. (2) lit. j), art. 75 alin. (1) și alin. (5) raportat la art. 105 alin. (2), art. 147 alin. (4) și art. 148 alin. (4) din Constituție.**



**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI**

**KLAUS - WERNER IOHANNIS**