

**DECIZIA nr.415
din 14 aprilie 2010**

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Capitolului I „Dispoziții generale” (art.1-9), ale art.11 lit.e), f) și g), ale art.12 alin.(2), ale art.13, ale art.14 lit.c), d), e) și f), ale art.17, ale art.38 alin.(2) lit.f), g) și h), ale art.42 alin.(2), (3) și (4), ale Capitolului VI - „Verificarea averilor, a conflictelor de interese și a incompatibilităților” (art.45-50) și ale art.57 din Legea nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate

Ioan Vida	- președinte
Nicolae Cochinescu	- judecător
Aspazia Cojocaru	- judecător
Acsinte Gaspar	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Ion Predescu	- judecător
Puskás Valentin Zoltán	- judecător
Tudorel Toader	- judecător
Augustin Zegrean	- judecător
Carmen Cătălina Gliga	- procuror
Ioana Marilena Chiorean	- magistrat-asistent

Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.6, art.7, art.8, art.13, art.17, art.38 alin.(2) lit.f), g) și h), art.46 și art.57 din Legea nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, excepție ridicată de Șerban Alexandru Brădișteanu în Dosarul nr.5544/2/2008 al Curții de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal.

Dezbaterile au avut loc în ședința publică din data de 18 martie 2010, în prezența avocatului Alice Drăghici, pentru autorul excepției Șerban Alexandru Brădișteanu, și a reprezentantului Ministerului Public, lipsind părțile Agenția Națională de Integritate și Statul român, reprezentat prin Ministerul Finanțelor Publice, părți față de care procedura de citare a fost legal îndeplinită. Dezbaterile au fost consemnate în încheierea de la acea dată, când, având nevoie de timp

pentru a delibera, Curtea a amânat pronunțarea pentru data de 13 aprilie 2010, apoi pentru 14 aprilie 2010.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

Prin Încheierea din 16 iunie 2009, modificată prin Decizia nr.4710 din 29 octombrie 2009 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția contencios administrativ și fiscal, prin care s-a admis recursul declarat împotriva acesteia, **Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.5, art.6, art.7, art.12, art.16, art.37 alin.(2) lit.e), f) și g), art.44 și art.54 din Legea nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate**, excepție ridicată de Alexandru Șerban Brădișteanu într-o cauză de contencios administrativ având ca obiect soluționarea cererii de confiscare a averii nejustificate a acestuia, cerere formulată, în baza Legii nr.144/2007, de către Agenția Națională de Integritate printr-un act de constatare.

În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia susține, în esență, că dispozițiile de lege criticate sunt neconstituționale, contravenind prevederilor art.1 alin. (4) și art.116 alin.(2) din Constituție, deoarece Agenția Națională de Integritate, prin atribuțiile care i-au fost conferite, a fost instituită - contrar textelor constituționale menționate - ca un organ administrativ cu veritabilă activitate jurisdicțională, subordonat Parlamentului. Pe de altă parte, arată că inspectorii de integritate, deși sunt controlați politic prin intermediul Consiliului Național de Integritate, se supun Legii nr.188/1999 privind statutul funcționarilor publici și au atribuții specifice unui organism jurisdicțional. În acest sens sunt prevederile cuprinse în Capitolul I din lege, potrivit cărora inspectorii de integritate pot solicita instituțiilor și autorităților publice date, informații și documente pe baza cărora soluționează dosarele, pot dispune

efectuarea de expertize în condiții asemănătoare modalității în care este administrată această probă în procedura penală, cu posibilitatea persoanei cercetate de a fi asistată de apărător, iar în cazul în care se efectuează o expertiză, de a-și alege un consilier. Autorul excepției de neconstituționalitate susține că actul de constatare reprezintă un adevărat rechizitoriu, ceea ce contravine art.1 alin.(4) din Constituție, text ce exclude posibilitatea înființării unor organisme hibride, care să îndeplinească simultan sarcini administrative și jurisdicționale și care să se situeze sub control parlamentar. O altă dovadă a faptului că suntem în prezența unui organism jurisdicțional, în opinia autorului excepției, o reprezintă dispozițiile din legea criticată referitoare la modalitatea de repartizare a cauzelor, dar și anumite situații care apar în mod deosebit în activitatea de administrare a justiției, respectiv cauze de incompatibilitate, conflict de interese, formularea unor cereri de recuzare sau declarații de abținere din partea inspectorului de integritate.

În final, autorul excepției de neconstituționalitate susține că întreaga Lege nr.144/2007 este neconstituțională și „nejuridică”, deoarece stabilește modalități diferite de cenzură a actelor pe care le emite. Astfel, procesul-verbal prin care este aplicată sancțiunea contravențională a amenzii de către inspectorul de integritate trebuie să îndeplinească cerințele Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, dar, potrivit legii criticate, contestarea acestuia se poate face doar la Judecătoria Sectorului 1, pe raza teritorială în care își are sediul Agenția Națională de Integritate, prevederi ce intră în contradicție cu dispozițiile Ordonanței Guvernului nr.2/2001, potrivit cărora instanța competentă teritorial este cea de la locul comiterii contravenției. Pe de altă parte, actele de constatare se înaintează secției de contencios administrativ a curții de apel competente teritorial în funcție de domiciliul persoanei verificate, iar la judecată participă statul, prin Ministerul Finanțelor Publice, și procurorul. Prin urmare, deși obiectul judecății îl reprezintă contestarea actelor aceluiași organ administrativ – procese-verbale și acte de constatare, Legea nr.144/2007 prevede

competența unor instanțe de judecată diferite, precum și categorii diferite de participanți la judecată.

În concluzie, susține că din analiza de ansamblu a Legii nr.144/2007 rezultă că aceasta este un act normativ neconstituțional.

Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal nu și-a exprimat opinia asupra temeiniciei excepției de neconstituționalitate.

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

Avocatul Poporului consideră că dispozițiile art.46 din Legea nr.144/2007 sunt constituționale, deoarece Agenția Națională de Integritate este o autoritate administrativă autonomă, cu personalitate juridică, fiind înființată prin lege organică, cu respectarea dispozițiilor art.117 alin.(3), art.73 alin.(3) lit.t) și art.76 alin.(1) din Constituție. Totodată, arată că Agenția Națională de Integritate nu îndeplinește o activitate de înfăptuire a justiției, ci este o structură de cercetare și de sesizare a organului de urmărire penală, a organului fiscal competent sau a instanței de judecată, în condițiile legii.

Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Guvernul nu au comunicat Curții Constituționale punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, punctul de vedere al Avocatului Poporului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, susținerile părții prezente, concluziile procurorului, dispozițiile de lege criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și dispozițiile Legii nr.47/1992, reține următoarele:

Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.d) din Constituție, precum și ale art.1 alin.(2), ale art.2, art.3, art.10 și art.29 din Legea nr.47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

Obiectul excepției de neconstituționalitate, astfel cum rezultă din Încheierea din 16 iunie 2009 a Curții de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, modificată prin Decizia nr.4710 din 29 octombrie 2009 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția contencios administrativ și fiscal, îl reprezintă dispozițiile art.5, art.6, art.7, art.12, art.16, art.37 alin.(2) lit.e), f) și g), art.44 și art.54 din Legea nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate.

După data sesizării inițiale a Curții Constituționale prin Încheierea din 16 iunie 2009 a Curții de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, Legea nr.144/2007 a fost republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.535 din 3 august 2009, dându-se textelor o nouă numerotare, iar dispozițiile art.5, art.6, art.7, art.12, art.16, art.37 lit.e), f) și g), art.44 și art.54 au devenit cele ale art.6, art.7, art.8, art.13, art.17, art.38 alin.(2) lit.f), g) și h), art.46 și art.57, având următorul cuprins:

- Art.6: *„Pe parcursul desfășurării verificărilor, Agenția poate solicita tuturor instituțiilor și autorităților publice implicate, precum și altor persoane juridice de drept public sau privat documentele și informațiile necesare întocmirii actului de constatare.”;*

- Art.7: *„La solicitarea motivată a inspectorului de integritate, conducătorii autorităților, instituțiilor sau societăților publice ori private, cei ai regiilor autonome sunt obligați să comunice acestuia, în termen de cel mult 10 zile lucrătoare, datele, informațiile, înscrisurile și documentele prevăzute la art. 6, indiferent de suportul acestora, precum și date, informații sau documente pe care le dețin, care ar putea conduce la soluționarea cauzei.”;*

- Art.8: „(1) Inspectorul de integritate poate dispune, cu acordul persoanei verificate, efectuarea unei expertize pentru lămurirea neconcordanțelor dintre valoarea declarată și valoarea reală a bunurilor menționate în declarație.

(2) Bunurile care fac obiectul unui act autentic pot fi supuse expertizei, în vederea stabilirii valorii acestora, doar în cazul în care actul autentic a fost anulat potrivit dreptului comun.

(3) Persoana verificată are dreptul să-și aleagă un expert asistent, pe cheltuială proprie.”;

- Art.13: „(1) Se înființează Agenția Națională de Integritate, autoritate administrativă autonomă, cu personalitate juridică, ce funcționează la nivel național, ca structură unică, cu sediul în municipiul București.

(2) Personalul Agenției este format din președintele Agenției, vicepreședintele Agenției, inspectori de integritate, funcționari publici și personal contractual. Președintele Agenției este demnitar cu rang de secretar de stat, vicepreședintele Agenției este demnitar cu rang de subsecretar de stat, iar funcția de inspector de integritate este funcție publică cu statut special.

(3) Prin hotărâre a Consiliului Național de Integritate, la propunerea președintelui Agenției, la nivel teritorial se pot înființa structuri ale Agenției.”;

- Art.17: „(1) În vederea desfășurării activității în condiții de profesionalism, cu respectarea principiilor imparțialității, independenței, celerității și bunei administrări, repartizarea cauzelor se face în mod aleatoriu, în sistem informatizat, de către conducerea Agenției.

(2) Redistribuirea cauzelor repartizate inspectorilor de integritate se poate face numai în următoarele cazuri:

- a) imposibilitatea de exercitare a atribuțiilor, timp de cel puțin 20 de zile;
- b) solicitarea motivată a inspectorului de integritate căruia i-a fost repartizată lucrarea;
- c) suspendarea din activitate, în condițiile legii;
- d) incompatibilitate;

- e) *conflict de interese;*
- f) *admiterea declarației de abținere sau a cererii de recuzare a inspectorului de integritate;*
- g) *lăsarea cauzei în nelucrare mai mult de 10 zile.”;*
- Art.38 alin.(2) lit.f), g) și h): *„Consiliul are următoarele atribuții:[..]*
- f) *formulează recomandări referitoare la strategia și activitatea Agenției privind activitatea de verificare a averilor și a conflictelor de interese;*
- g) *analizează raportul anual de audit prevăzut la art. 33;*
- h) *înaintează Senatului, anual și ori de câte ori consideră necesar, un raport despre activitatea Agenției;”;*
- Art.46: *„(1) Agenția întocmește un act de constatare dacă, în urma probelor aflate la dosar, rezultă că:*
- a) *între averea dobândită pe parcursul exercitării funcției și veniturile realizate în aceeași perioadă sunt diferențe vădite, iar dobândirea unei cote-părți din avere sau a anumitor bunuri determinate nu este justificată, cauza se trimite instanței competente, care poate dispune confiscarea unei părți din averea dobândită sau unui bun determinat;*
- b) *una dintre persoanele supuse dispozițiilor legale privind conflictele de interese a emis un act administrativ, a încheiat un act juridic, a luat o decizie sau a participat la luarea unei decizii, cu încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese;*
- c) *una dintre persoanele prevăzute de lege se află în stare de incompatibilitate;*
- d) *persoana verificată nu a acționat cu încălcarea obligațiilor legale privind averile nejustificate, conflictul de interese sau regimul incompatibilităților.*
- (2) *Inspectorul de integritate comunică persoanei verificate actul de constatare, în termen de cel mult 5 zile de la data întocmirii.*

(3) Agenția sesizează organul de urmărire penală sau organul fiscal competent dacă există probe sau indicii temeinice privind săvârșirea unei fapte prevăzute de legea penală. Verificarea efectuată de inspectorul de integritate se suspendă până la soluționarea cauzei de către organul judiciar, potrivit legii. În acest caz, termenul de prescripție a răspunderii disciplinare se suspendă până la reluarea verificării de către Agenție. Sesizarea organului fiscal competent se face în vederea stabilirii obligațiilor fiscale, potrivit legii.”;

- Art.57: „Dispozițiile prezentei legi se completează cu dispozițiile Legii nr.115/1996, cu modificările și completările ulterioare, ale Legii nr.188/1999, republicată, cu modificările și completările ulterioare, ale Legii nr.53/2003, cu modificările și completările ulterioare, ale Codului de procedură civilă, ale Ordonanței Guvernului nr.2/2001, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.180/2002, cu modificările și completările ulterioare, ale Legii nr.554/2004, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu dispozițiile altor acte normative, dacă acestea nu sunt contrare prezentei legi.”

Aceste dispoziții din Legea nr.144/2007 nu au mai făcut obiect al controlului de constituționalitate, deoarece Curtea nu a mai fost sesizată anterior cu excepția de neconstituționalitate a acestor prevederi, iar, potrivit Constituției și Legii nr.47/1992, Curtea Constituțională nu se poate pronunța din oficiu decât asupra inițiativelor de revizuire a Constituției. Cu privire la alte dispoziții din Legea nr.144/2007, Curtea s-a pronunțat prin 9 decizii referitoare la prevederile art.18 alin.(2) lit.d) și e) și ale art.39 alin.(1) pct.34, devenite cele ale art.19 alin.(2) lit.d) și e) și ale art.41 alin.(1) pct.34, după republicarea legii.

Autorul excepției de neconstituționalitate consideră că dispozițiile de lege criticate contravin prevederilor constituționale ale art.1 alin. (4) privind principiul separației și echilibrului puterilor în stat și ale art.116 alin.(2) privind înființarea organelor de specialitate.

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele:

1. Având în vedere necesitatea și oportunitatea reglementării într-un veritabil cod de integritate a celor trei instrumente administrative de prevenire și de luptă împotriva corupției instituționale, și anume controlul declarării averilor, declararea și verificarea intereselor și a incompatibilităților în exercitarea demnității și a funcției publice, astfel cum reiese din Expunerea de motive a Legii nr.144/2007, aceasta reglementează organizarea și funcționarea unei autorități administrative autonome și unice, cu personalitate juridică și activitate permanentă, Agenția Națională de Integritate (denumită în continuare Agenția). Potrivit art.14 din Legea nr.144/2007, aceasta are următoarele atribuții:

„a) verifică declarațiile de avere și declarațiile de interese;

b) efectuează controlul depunerii la termen a declarațiilor de avere și a declarațiilor de interese de către persoanele prevăzute de lege;

c) constată că între averea dobândită pe parcursul exercitării funcției și veniturile realizate în aceeași perioadă există o diferență vădită care nu poate fi justificată și sesizează instanța competentă pentru stabilirea părții de avere dobândită sau a bunului determinat dobândit cu caracter nejustificat, a cărui confiscare o solicită;

d) constată nerespectarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese și regimul incompatibilităților;

e) dispune clasarea sesizării, când diferența între averea dobândită și veniturile realizate nu este vădită sau bunurile sunt justificate sau, după caz, când nu se dovedește conflictul de interese ori starea de incompatibilitate;

f) sesizează organul de urmărire penală dacă există probe sau indicii temeinice privind săvârșirea unei fapte prevăzute de legea penală;

g) aplică sancțiunile și ia măsurile prevăzute de lege în competența sa sau, după caz, sesizează autoritățile ori instituțiile competente în vederea luării măsurilor și aplicării sancțiunilor prevăzute de lege;

h) elaborează studii, analize, întocmește statistici anuale privind declarațiile de avere, declarațiile de interese, precum și cu privire la verificarea

acestora, efectuată de către cei în drept, și dezvoltă relații de parteneriat cu persoanele care exercită demnitățile și funcțiile prevăzute de prezenta lege, inclusiv prin acordarea de servicii de asistență;

i) elaborează și difuzează ghiduri practice sau alte materiale în domeniu, întocmind propriile materiale în acest sens, având în vedere practica organelor judiciare.”

În vederea îndeplinirii acestor atribuții, Legea nr.144/2007 stabilește, în principal, următoarele reguli de procedură: Agenția își îndeplinește atribuțiile de verificare din oficiu sau, după caz, la sesizarea oricărei persoane fizice sau juridice interesate (art.4); repartizarea cauzelor se face în mod aleatoriu, în sistem informatizat [art.17 alin.(1)]; cauzele se redistribuie altor inspectori de integritate în caz de incompatibilitate, de conflict de interese sau de admitere a declarației de abținere sau a cererii de recuzare a inspectorului de integritate [art.17 alin.(2)]; în termen de 30 de zile de la primirea sesizării, inspectorul de integritate efectuează verificarea prealabilă a documentelor depuse prin sesizare, inclusiv declarația de avere și declarația de interese ale persoanei în cauză [art.5 alin.(1)]; actele și lucrările efectuate de către inspectorii de integritate din cadrul Agenției nu sunt publice, cu excepția actului de constatare [art.5 alin.(8)]; Agenția poate solicita tuturor instituțiilor și autorităților publice implicate, precum și altor persoane juridice de drept public sau privat documentele și informațiile necesare întocmirii actului de constatare (art.6); conducătorii autorităților, instituțiilor sau societăților publice ori private, cei ai regiilor autonome sunt obligați să comunice inspectorului de integritate, în termen de cel mult 10 zile lucrătoare, datele, informațiile, înscrisurile și documentele prevăzute la art.6, indiferent de suportul acestora, precum și date, informații sau documente pe care le dețin, care ar putea conduce la soluționarea cauzei (art.7); inspectorul de integritate poate dispune efectuarea unei expertize pentru lămurirea neconcordanțelor dintre valoarea declarată și valoarea reală a bunurilor menționate în declarație [art.8 alin.(1)]; persoana verificată are dreptul să-și aleagă un expert asistent, pe cheltuială

proprie [art.8 alin.(3)]; inspectorul de integritate solicită persoanei verificate informații și dovezi suplimentare [art.5 alin.(2)]; inspectorul de integritate întocmește acte de constatare și procese-verbale [art.9 alin.(2)]; actele întocmite în cursul cercetării prealabile sau al procedurii de verificare pot constitui mijloace de probă, potrivit legii [art.9 alin.(5)].

Soluțiile legale care pot fi dispuse de către Agenție sunt următoarele: sesizarea instanței competente și solicitarea confiscării unei părți din averea dobândită sau a unui bun determinat, în cazul în care inspectorul de integritate constată că între averea dobândită pe parcursul exercitării funcției și veniturile realizate în aceeași perioadă sunt diferențe vădite, iar dobândirea unei cote-părți din avere sau a anumitor bunuri determinate este nejustificată (art.46); sesizarea organului de urmărire penală dacă există probe sau indicii temeinice privind săvârșirea unei fapte prevăzute de legea penală sau organului fiscal competent în vederea stabilirii obligațiilor fiscale, potrivit legii (art.46); sesizarea autorităților competente în cazul în care inspectorul de integritate constată existența unui conflict sau a unei stări de incompatibilitate (art.46); clasarea lucrării [art.5 alin.(7)]; constatarea și sancționarea contravențiilor prevăzute de Legea nr.144/2007 (art.56).

Analizând conținutul normativ al textelor de mai sus, referitoare la atribuțiile, procedura și soluțiile pe care le poate adopta Agenția, Curtea observă că activitățile de cercetare, de anchetă, efectuate de către inspectorii de integritate - în cadrul cărora se administrează și se evaluează probe, se solicită orice informații necesare de la orice instituție, autoritate publică, persoană juridică de drept public sau privat și se efectuează expertize – sunt urmate, potrivit art.46 din Legea nr.144/2007, de întocmirea unui act de constatare, cu efecte juridice similare rechizitoriului, sub aspectul sesizării instanței de judecată. Astfel, prin actul de constatare, inspectorul de integritate analizează și decide – printr-un procedeu specific funcției de judecată - dacă există diferențe vădite între averea dobândită pe parcursul exercitării funcției și veniturile realizate în aceeași

perioadă și dacă dobândirea unei cote-părți din avere sau a anumitor bunuri determinate este nejustificată, solicitând instanței de judecată – ca urmare a aceluiași procedeu - confiscarea averii nejustificate. Totodată, drept consecință a activității de cercetare, Agenția sesizează organul de urmărire penală, dacă se constată că există probe sau indicii temeinice pentru săvârșirea unei fapte prevăzute de legea penală.

Având în vedere regulile de procedură prevăzute de Legea nr.144/2007 și soluțiile pe care le poate adopta Agenția, Curtea constată că anumite activități desfășurate de inspectorii de integritate au caracter jurisdicțional. Astfel, în temeiul art.46 din Legea nr.144/2007 și urmare a activităților de cercetare și verificare, creându-se o confuzie între funcția de anchetă și cea de judecată, inspectorul de integritate – pe baza liberei sale aprecieri în administrarea probelor, printr-o procedură care nu respectă contradictorialitatea - decide că o parte din avere este nejustificată și prin urmare, dă un verdict, „spune dreptul” (*iuris dictio*), activitate permisă numai instanțelor de judecată, potrivit art.126 alin.(1) din Legea fundamentală, conform căruia „*Justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege*”.

Curtea mai constată că organele care exercită aceste activități nu sunt instanțe judecătorești și nu se supun normelor de organizare și funcționare prevăzute în Capitolul VI - "*Autoritatea judecătorească*" din Titlul III – „*Autoritățile publice*” al Constituției, întrucât funcția de inspector de integritate este funcție publică cu statut special, în conformitate cu prevederile art.17 alin.(2) din Legea nr.144/2007. În același sens, Curtea observă că, înainte de intrarea în vigoare a Legii nr.144/2007, competența de constatare a existenței unei diferențe vădite între bunurile și valorile declarate sau deținute și bunurile și valorile ce puteau fi dobândite din veniturile legal realizate aparținea „comisiei de cercetare”, un organ colegial, format din judecători și procurori, potrivit Legii

115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici.

Totodată, în caracterizarea atribuțiilor jurisdicționale ale Agenției, Curtea constată că acele activități de cercetare și de constatare, în temeiul cărora este sesizată instanța de judecată, solicitându-se confiscarea averii, sau organele de urmărire penală, nu se pot încadra nici în modalitățile de exercitare a jurisdicțiilor speciale administrative, deoarece nu sunt facultative, așa cum prevede art.21 alin. (4) din Constituție, ci obligatorii.

Prin urmare, având în vedere, pe de-o parte, statutul constituțional al justiției, iar, pe de altă parte, activitățile de anchetă și de judecată desfășurate de Agenție, autoritate administrativă autonomă, prin care inspectorii de integritate – ce dețin funcții publice cu statut special – analizează și decid dacă există diferențe vădite între averea dobândită pe parcursul exercitării funcției și veniturile realizate în aceeași perioadă și dacă dobândirea unei cote-părți din avere sau a anumitor bunuri determinate este justificată sau nu, în vederea sesizării instanței de judecată, solicitându-i acesteia confiscarea averii, sau a organelor de urmărire penală, Curtea constată că dispozițiile art.46 din Legea nr.144/2007 contravin prevederilor constituționale ale art.124 alin.(2) din Constituție, potrivit căroră „*Justiția este unică, imparțială și egală pentru toți*” și celor ale art.126 alin.(1) privind înfăptuirea justiției.

De asemenea, Curtea constată că atribuția inspectorului de integritate de a solicita confiscarea averii încalcă și prevederile art.44 alin.(8) și (9) din Constituție, potrivit căroră „*averea dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă*”, iar „*bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni ori contravenții pot fi confiscate numai în condițiile legii.*” Recunoscând posibilitatea inspectorului de integritate de a solicita instanței de judecată competente - în ipoteza nejustificării dobândirii unei cote-părți din avere sau a unor bunuri determinate - confiscarea acestei părți sau a bunului determinat, prevederile art.46 din Legea nr.144/2007 extind măsura

confiscării de la bunurile dobândite ilicit și cu privire la bunurile nejustificate, încălcând astfel prevederile art.44 alin.(8) și (9) din Constituție. În acest sens este și Decizia Curții Constituționale nr.453/2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.374 din 16 mai 2008, prin care instanța de contencios constituțional a decis că „este evident că măsura confiscării unor bunuri constituie o excepție de la principiul constituțional, consfințit de art.44 alin.(8) din Constituție, potrivit căruia caracterul licit al dobândirii bunurilor se prezumă. Astfel, confiscarea nu face decât să aducă atingere prezumției de dobândire licită a unor bunuri, ceea ce nu poate conduce decât la concluzia neconstituționalității acestor dispoziții de lege care îngăduie o astfel de atingere adusă averii unei persoane. De aceea, o asemenea măsură este reglementată constituțional doar în cazul săvârșirii unor infracțiuni sau contravenții, adică în situații constatate, în condițiile legii, ca reprezentând fapte cu un anumit grad de pericol social.”

De asemenea, Curtea subliniază că principiul constituțional al prezumției dobândirii licite a averii trebuie să se aplice și în cazul persoanelor cercetate potrivit Legii nr.144/2007, iar cei ce pretind că averea unei persoane a fost dobândită ilicit trebuie să dovedească acest lucru. Din dispozițiile Legii nr.144/2007 reiese însă că persoana cercetată este ținută să dovedească proveniența licită a tuturor bunurilor dobândite în perioada supusă controlului, având loc, așadar, o răsturnare a sarcinii probei, ceea ce contravine prezumției dobândirii licite a bunurilor, consacrată constituțional prin art.44 alin.(8).

Totodată, Curtea reține că dispozițiile art.46 din Legea nr.144/2007, prin posibilitatea inspectorilor de integritate de a solicita instanței de judecată competente confiscarea unei părți a averii sau a unui bun determinat, pronunțându-se asupra vinovăției unei persoane, încalcă și prevederile art.23 alin.(11) din Constituție referitoare la prezumția de nevinovăție, deoarece confiscarea averii se solicită în absența unei hotărâri judecătorești definitive, prin care să se stabilească vinovăția, penală ori contravențională. În același sens, potrivit principiilor de drept procesual penal, nimeni nu este obligat să-și

dovedească nevinovăția, sarcina probațiunii revenind acuzării, iar situația de dubiu îi profită celui acuzat (*in dubio pro reo*), pe când, în cazul constatărilor făcute de către inspectorii de integritate, în baza cărora se cere confiscarea averii, persoana cercetată trebuie să-și dovedească nevinovăția.

În consecință, Curtea constată că dispozițiile art.46 din Legea nr.144/2007 contravin prevederilor art.23 alin.(11), art.44 alin.(8) și (9), art.124 alin.(2) și art.126 alin.(2) din Legea fundamentală, precum și celor ale art.1 alin.(3) și (4) din Constituție, potrivit cărora România este stat de drept, în care drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor sunt garantate, iar organizarea statului are loc potrivit principiului separației și echilibrului puterilor.

Ca urmare a constatării neconstituționalității dispozițiilor art.46 din Legea nr.144/2007, în conformitate cu prevederile art.31 alin.(2) din Legea nr.47/1992, potrivit cărora, *„în caz de admitere a excepției, Curtea se va pronunța și asupra constituționalității altor prevederi din actul atacat, de care, în mod necesar și evident, nu pot fi dissociate prevederile menționate în sesizare”*- Curtea își extinde controlul de constituționalitate și urmează să se pronunțe și asupra dispozițiilor art.14 lit.c), d), e) și f) și ale Capitolului VI - *„Verificarea averilor, a conflictelor de interes și a incompatibilităților”* (art.45-50) din Legea nr.144/2007, dispoziții de care, în mod necesar și evident, nu pot fi dissociate prevederile art.46 din aceeași lege.

Astfel, potrivit dispozițiilor art.14 lit.c), d), e) și f), Agenția constată că între averea dobândită pe parcursul exercitării funcției și veniturile realizate în aceeași perioadă există o diferență vădită care nu poate fi justificată și sesizează instanța competentă pentru stabilirea părții de avere dobândită sau a bunului determinat dobândit cu caracter nejustificat, a cărui confiscare o solicită; constată nerespectarea dispozițiilor legale privind conflictul de interes și regimul incompatibilităților; dispune clasarea sesizării, când diferența între averea dobândită și veniturile realizate nu este vădită sau bunurile sunt justificate sau, după caz, când nu se dovedește conflictul de interes ori starea de

incompatibilitate; sesizează organul de urmărire penală dacă exista probe sau indicii temeinice privind săvârșirea unei fapte prevăzute de legea penală. Totodată, întregul Capitol VI, din care face parte art.46, reglementează procedura de verificare a averilor, conflictelor de interese și a incompatibilităților.

Prin urmare, având în vedere ceea ce s-a reținut prin considerentele sus menționate, că tocmai aceste atribuții exercitate de către Agenție contravin prevederilor constituționale, Curtea constată că și dispozițiile art.14 lit.c), d), e) și f) și ale Capitolului VI - „*Verificarea averilor, a conflictelor de interese și a incompatibilităților*” (art.45-50) din Legea nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate sunt, la rândul lor, neconstituționale, încălcând prevederile art.1 alin.(3) și (4), art.23 alin.(11), art.44 alin.(8) și (9), art.124 alin.(2) și art.126 alin.(2) din Legea fundamentală.

2. Totodată, ținând cont de aceleași prevederi ale art.31 alin.(2) din Legea nr.47/1992, și având în vedere că nici dispozițiile cuprinse în Capitolul I – „*Dispoziții generale*” (art.1-9) din Legea nr.144/2007 nu pot fi dissociate în mod necesar și evident de prevederile art.46 din aceeași lege, deoarece instituie norme de procedură, Curtea urmează a se pronunța și asupra acestora.

În acest sens, Curtea constată că, pentru aceleași considerente ca și cele de la pct.1 și raportat la aceleași prevederi constituționale, dispozițiile Capitolului I - „*Dispoziții generale*” (art.1-9) din Legea nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate sunt neconstituționale, în măsura în care prevăd competența Agenției de a efectua acte de cercetare și de a întocmi acte de constatare referitoare la verificarea averilor, a conflictelor de interese și a incompatibilităților și de a sesiza, pe baza acestora, instanțele competente și organele de urmărire penală.

3. În temeiul dispozițiilor constituționale ale art.142 alin.(1), „*Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției*”, iar, potrivit art.1 alin.(5) din Constituție, supremația Legii fundamentale este obligatorie. Prin urmare, Curtea urmează să se pronunțe și asupra dispozițiilor din Legea nr.144/2007 care

prevăd obligativitatea publicării declarațiilor de avere și de interese pe pagina de internet a instituțiilor, precum și transmiterea lor către Agenție în vederea publicării lor pe pagina de internet a acesteia.

Aceste dispoziții din Legea nr.144/2007 sunt cele ale art.11 lit.e), f) și g), ale art.12 alin.(2) și ale art.42 alin.(2), (3) și (4) și au următorul cuprins:

- Art.11: *„Atribuțiile persoanelor desemnate potrivit art.10 sunt următoarele: [...]*

e) asigură publicarea și menținerea declarațiilor de avere și a declarațiilor de interese, pe pagina de internet a instituției, dacă aceasta există, sau la avizierul propriu, în termen de cel mult 30 de zile de la primire. Declarațiile de avere și de interese se păstrează pe pagina de internet cel puțin 5 ani de la publicare, după care se arhivează potrivit legii;

f) trimite Agenției, în termen de cel mult 10 zile de la primire, copii certificate ale declarațiilor de avere și ale declarațiilor de interese primite, pe care Agenția le publică pe pagina proprie de internet, în termen de 30 de zile de la primirea acestora, și le menține publicate pe durata prevăzută de dispozițiile lit. e);

g) publică pe pagina de internet a instituției, dacă aceasta există, sau la avizierul propriu, numele și funcția persoanelor care nu depun declarația de avere sau declarația de interese în termen de cel mult 15 zile de la expirarea termenului legal de depunere, date pe care le comunică Agenției;”

- Art.12 alin.(2) *„Declarația rectificată depusă împreună cu eventualele documente se trimite de îndată Agenției.”*

- Art.42 alin.(2), (3) și (4): *„Declarațiile de avere și de interese se depun la Biroul Electoral Central sau, după caz, la biroul electoral de circumscripție, odată cu declarația de acceptare a candidaturii, în două exemplare. Biroul Electoral Central și biroul electoral de circumscripție transmit un exemplar al declarațiilor de avere și de interese la Agenție, în termen de cel mult 48 de ore de la depunere.*

(3) Declarațiile de avere și de interese ale candidaților pentru funcția de Președinte al României se publică în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a, precum și pe pagina de internet a Agenției, în termen de 10 zile de la data depunerii sau primirii, după caz, și se mențin publicate pe această pagină.

(4) Declarațiile de avere și de interese ale candidaților pentru funcția de deputat, senator, consilier județean, consilier local sau primar se publică pe pagina de internet a Agenției, în termen de 10 zile de la data primirii, și se mențin publicate pe această pagină.”

Curtea observă că, potrivit art.26 alin.(1) din Constituție, autoritățile publice trebuie să respecte și să ocrotească viața intimă, familială și privată. Totodată, libera dezvoltare a personalității umane și demnitatea omului, valori consacrate în art.1 alin.(3) din Constituție, nu pot fi concepute fără respectarea și ocrotirea vieții private. Dreptul la respectul și ocrotirea vieții intime, familiale și private face parte din categoria drepturilor și libertăților fundamentale, fiind expres prevăzut și în art.8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, prevedere ce impune, în principal, obligația negativă din partea autorităților statului de a nu face nimic de natură a stânjeni exercițiul dreptului la viața privată.

În acest sens, Curtea constată că obligația prevăzută de lege de a se publica declarațiile de avere și de interese pe paginile de internet ale entităților unde persoanele care, în conformitate cu prevederile legale, au obligația de a le depune, precum și transmiterea acestora către Agenție în vederea publicării pe pagina de internet a acesteia nesocotesc dreptul la respectul și ocrotirea vieții private, consacrat prin art.26 din Legea fundamentală, precum și prin art.8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, prin expunerea nejustificată în mod obiectiv și rațional, pe pagina de internet, a datelor referitoare la averea și interesele persoanelor ce au, potrivit legii, obligația de a depune declarații de avere și de interese.

Prin urmare, Curtea constată că dispozițiile art.11 lit.e), f) și g), ale art.12 alin.(2) și ale art.42 alin.(2), (3) și (4) din Legea nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate sunt neconstituționale, în măsura în care prevăd obligativitatea transmiterii declarațiilor de avere și de interese Agenției în vederea publicării pe pagina de internet a acesteia, precum și obligativitatea publicării lor pe pagina de internet a entităților unde persoanele care, în conformitate cu prevederile legale, au obligația de a le depune.

4. În ceea ce privește dispozițiile art.13, art.17, art.38 alin.(2) lit.f), g) și h) și art.57 din Legea nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, Curtea constată că susținerile autorului excepției de neconstituționalitate sunt neîntemeiate.

Astfel, potrivit art.13 din Legea nr.144/2007, Agenția Națională de Integritate se înființează ca o autoritate administrativă autonomă, cu personalitate juridică, ce funcționează la nivel național, ca structură unică, iar în conformitate cu art.17 din aceeași lege, în vederea desfășurării activității în condiții de profesionalism, cu respectarea principiilor imparțialității, independenței, celerității și buneii administrări, repartizarea cauzelor se face în mod aleatoriu, în sistem informatizat, de către conducerea Agenției, ceea ce este în deplin acord cu prevederile constituționale.

Totodată, Curtea reține că dispozițiile art.38 lit.f), g) și h) din Legea nr.144/2007 prevăd anumite atribuții ale Consiliului Național de Integritate - organism reprezentativ, aflat sub control parlamentar exercitat de Senat, cu activitate nepermanentă -, și anume acelea de a formula recomandări referitoare la strategia și activitatea Agenției, de a analiza raportul anual de audit și de a înainta Senatului un raport despre activitatea Agenției, fără ca acestea să contravină principiului separației puterilor în stat, prevăzut de art.1 alin.(4), astfel cum în mod greșit susține autorul excepției de neconstituționalitate.

Cu privire la criticile de neconstituționalitate ale art.57, Curtea reține că acestea reprezintă probleme de aplicare a legii, ce nu intră în competența Curții Constituționale, ci a instanței de judecată chemată să soluționeze cauza. Totodată, eventuala neconcordanță dintre prevederile Legii nr.144/2007 și cele ale Ordonanței Guvernului nr.2/2001 – referitoare la contestarea proceselor-verbale de constatare și sancționare întocmite de către Agenție – nu intră în competența de soluționare a Curții Constituționale.

5. Pe de altă parte, Curtea observă că în procesul de adoptare a formei actuale a Legii nr.144/2007 au existat situații de incoerență și instabilitate, contrare normelor de tehnică legislativă, prevăzute în Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.777 din 25 august 2004. Astfel, după ce Legea nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.359 din 25 mai 2007, la nici o săptămână, aceasta a fost modificată și completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.49/2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.375 din 1 iunie 2007, prin care au fost modificate și completate 19 articole din Legea nr.144/2007, iar 3 alineate ale art.39, art.43 și art.53 au fost abrogate.

Prin conținutul ei, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.49/2007 pentru modificarea și completarea Legii nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate a afectat drepturile și libertățile cetățenilor, prevăzute de Constituție.

Prin Legea nr.94/2008, de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.49/2007, legiuitorul a mai adoptat modificări la 16 articole ale Legii nr.144/2007, iar la 8 articole au fost introduse noi alineate, iar prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.138/2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.843 din 8 decembrie 2007, aprobată prin Legea nr.105/2008,

publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.375 din 16 mai 2008, au mai fost modificate 4 articole din aceeași lege.

6. De asemenea, Curtea constată că, potrivit art.1 alin.(5) din Constituție, „În România, respectarea [...] legilor este obligatorie”, iar, potrivit Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.777 din 25 august 2004, tehnica legislativă asigură sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. În același sens, art.13 din această lege instituie principiul unicității reglementării în materie, statuând că reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind într-un singur act normativ, iar, potrivit art.15, cu denumirea marginală „*Evitarea paralelismelor*”, în procesul de legiferare este interzisă instituirea acelorași reglementări în două sau mai multe acte normative, iar în cazul existenței unor paralelisme, acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice.

Or, Curtea observă că în domeniul activității de control al averii dobândite în perioada exercitării mandatelor sau a îndeplinirii anumitor funcții publice și a verificării conflictelor de interese, există reglementări paralele, și anume, pe de-o parte, Legea nr.115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.263 din 28 octombrie 1996, modificată și completată prin Legea nr.161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.279 din 21 aprilie 2003, iar, pe de altă parte, Legea nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, potrivit căreia activitatea de verificare privind averea dobândită în perioada exercitării mandatelor sau a îndeplinirii funcțiilor ori demnităților publice, după caz, a

conflictelor de interese și a incompatibilităților se efectuează de către Agenția Națională de Integritate.

7. În final, Curtea constată că, potrivit Deciziei Plenului Curții Constituționale nr.1/1995 privind obligativitatea deciziilor sale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate, puterea de lucru judecat ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta. Astfel, Curtea reține că atât considerentele, cât și dispozitivul deciziilor sale sunt general obligatorii, potrivit dispozițiilor art.147 alin.(4) din Constituție, și se impun cu aceeași forță tuturor subiectelor de drept.

În consecință, așa cum a statuat Curtea și în jurisprudența sa (a se vedea Decizia nr.1415/2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din 23 noiembrie 2009), atât Parlamentul, cât și Guvernul, respectiv autoritățile și instituțiile publice urmează să respecte cele stabilite de Curtea Constituțională în considerentele și dispozitivul prezentei decizii.

În conformitate cu prevederile art.147 alin.(1) din Constituție, *„Dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare, [...] constatate ca fiind neconstituționale, își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept.”* Curtea constată că dispozițiile art.147 alin.(1) din Constituție disting – cu privire la obligația de a pune de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției – între competența Parlamentului, pentru dispozițiile din legi, pe de-o parte, și cea a Guvernului, pentru dispozițiile din ordonanțe ale acestuia, pe de altă parte.

Ca atare, pe o perioadă de 45 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României a prezentei decizii, Guvernul nu poate adopta o ordonanță de urgență

pentru a pune de acord prevederile Legii nr.144/2007 constatate ca fiind neconstituționale cu dispozițiile Constituției, dar poate iniția un proiect de lege în acord cu cele stabilite prin prezenta decizie.

Pentru considerentele expuse mai sus, 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 majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

Decide:

1. Admite excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.14 lit.c), d), e) și f) și ale Capitolului VI - „*Verificarea averilor, a conflictelor de interese și a incompatibilităților*” (art.45-50) din Legea nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, excepție ridicată de Șerban Alexandru Brădișteanu în Dosarul nr.5544/2/2008 al Curții de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ, și constată că acestea sunt neconstituționale.

2. Admite excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Capitolului I „*Dispoziții generale*” (art.1-9) din Legea nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, excepție ridicată de același autor în același dosar, al aceleiași instanțe, și constată că acestea sunt neconstituționale în măsura în care prevăd competența Agenției Naționale de Integritate de a efectua și întocmi acte de cercetare și de constatare referitoare la verificarea averilor, a conflictelor de interese și a incompatibilităților.

3. Admite excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.11 lit.e), f) și g), art.12 alin.(2) și ale art.42 alin.(2), (3) și (4) din Legea nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, excepție ridicată de același autor în același dosar, al aceleiași instanțe, și constată că acestea sunt neconstituționale în măsura în care prevăd transmiterea declarațiilor

de avere și de interese Agenției Naționale de Integritate și publicarea lor pe pagina de internet a acesteia și a instituției.

4. Respinge excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.13, art.17, art.38 alin.(2) lit.f), g) și h) și art.57 din Legea nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, excepție ridicată de același autor în același dosar, al aceleiași instanțe.

Definitivă și general obligatorie.

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

Pronunțată în ședința publică din data de 14 aprilie 2010.