

OPINIE SEPARATĂ

În **dezacord** cu punctele 3 și 4 din dispozitivul Deciziei nr.883 din 17 august 2026, adoptate cu majoritate de voturi, formulăm prezenta **opinie separată**, considerând că obiecția de neconstituționalitate referitoare la dispozițiile **art.II pct.17 [cu referire la art.25 alin.(2)] și ale art.X alin.(1) și (2)** din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul integrității trebuia **admisă**, iar controlul de constituționalitate referitor la **art.II pct.2 [cu referire la art.2 alin.(6) pct.1 - 42 din Lege]** nu putea fi realizat din oficiu, întrucât:

- Admiterea obiecției de neconstituționalitate în privința dispozițiilor art.II pct.2, cu referire la art.2 alin.(6) pct.1 - 42 din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul integrității, și constatarea neconstituționalității acestora în privința publicării **declarațiilor de interese financiare** ale demnitarilor /funcționarilor publici încalcă prevederile art.146 din Constituție și echivalează cu un **control de constituționalitate realizat din oficiu**, de vreme ce nici Președintele României și nici cei 27 de senatori nu au criticat aceste prevederi și nu au investit Curtea cu verificarea constituționalității lor.

- Admiterea obiecției de neconstituționalitate în privința dispozițiilor art.X alin.(1) și (2) din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul integrității **încalcă principiul neretroactivității legii, prevăzut de art.15 alin.(2) din Constituție, de vreme ce impune aplicarea legii noi unor fapte /raporturi juridice epuizate/consumate sub imperiul legii vechi, precum și art.1 alin.(3) și (5) privind statul de drept și securitatea juridică și art.36 și art.37 din Constituție.**

(1.) Cu privire la dispozițiile art.II pct.2 cu referire la art.2 alin.(6) pct.1 – 43 privind publicarea declarațiilor de interese financiare

(1.1.) Extinderea controlului de constituționalitate la normele privind publicarea declarațiilor de interese financiare

Curtea Constituțională a fost sesizată cu două obiecții de neconstituționalitate vizând Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul integrității, formulate de 27 de senatori, respectiv de Președintele României. Ambele obiecții formulate vizează:

(i) dispozițiile art.II pct.17 și dispozițiile art.X alin.(1) și (2) din lege referitoare la modificarea regimului sancționator pentru persoanele pentru care s-a constatat în mod definitiv că s-au aflat într-o stare de incompatibilitate sau conflict de interese și normele tranzitorii aferente noului regim sancționator, respectiv

(ii) dispozițiile art.II pct.2 cu referire la art.2 alin.(6) pct.43 și art.II pct.5 cu referire la art.4 alin.(9) din lege în ceea ce privește sintagma „*persoana care are relații asemănătoare aceloră dintre soți*”. Aceste dispoziții se referă la obligația depunerii de declarații de avere și de interese de către „*soțul, soția sau persoana care are relații asemănătoare aceloră dintre soți cu Președintele României, cu deputații, cu senatorii, cu prim- ministrul, cu membrii Guvernului prevăzuți la art.18 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019, cu modificările și completările ulterioare, cu șeful Cancelariei Prim-ministrului, cu secretarul general și cu secretarii generali adjuncți ai Guvernului, cu secretarii de stat, cu subsecretarii de stat, precum și cu asimilații acestora din cadrul Guvernului, ministerelor și altor organe centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor, cu consilierii de stat din cadrul Cancelariei Prim-ministrului, cu președinții consiliilor județene*”, precum și la publicarea de către Agenția Națională de Integritate (A.N.I.) a declarațiilor de interese financiare depuse de **această categorie de persoane** („*soțul, soția sau persoana care are relații asemănătoare aceloră dintre soți*”), pe pagina de internet a Agenției în termen de cel mult 60 de zile de la generarea lor potrivit legii.

Potrivit competenței Curții Constituționale, aceasta se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori, precum și, din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției. Exercitarea atribuției de control *a priori* asupra legilor de către Curtea Constituțională **este limitată de textul constituțional și delimitată în conținutul său de prevederile invocate de autorii obiecțiilor de neconstituționalitate, Curtea neavând posibilitatea de a extinde, din oficiu, obiectul controlului de constituționalitate.**

Într-o jurisprudență constantă, Curtea Constituțională a statuat că în exercitarea atribuției prevăzute de art.146 lit.a) din Constituție „controlul de constituționalitate se păstrează în limitele sesizării” (Decizia 153/2026, par. 18, Decizia nr.355/2018 par. 69, Decizia nr.507/2004). Curtea a statuat în mai multe rânduri că orice demers al său, dincolo de limitele sesizării, ar avea drept consecință ignorarea prevederilor constituționale și ale legii sale organice privind imposibilitatea sesizării din oficiu. Curtea nu poate acționa decât în limitele sesizării. Dacă ar proceda altfel, Curtea ar exercita un control de

constituționalitate din oficiu, ceea ce este inadmisibil în raport cu prevederile art.146 lit.a) din Constituție și ale Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

Astfel, extinderea controlului de constituționalitate asupra unor norme neinvocate de către autorii obiecțiilor și care nu sunt indisociabile de cele declarate neconstituționale prin chiar respectiva decizie vulnerabilizează actul de justiție constituțională și contravine principiului statului de drept, potrivit căruia autoritățile publice, inclusiv autoritatea de jurisdicție constituțională, se supun Constituției și legii. În consecință, **Curtea nu putea să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor art.11 pct.2 cu referire la art.2 alin.(6) pct.1 – 42 privind publicarea, de către Agenția Națională de Integritate, pe pagina de internet a Agenției, a declarațiilor de interese financiare pentru cele 42 de categorii de persoane, altele decât cele vizate de sesizările primite și care se refereau exclusiv la „soțul, soția sau persoana care are relații asemănătoare aceloră dintre soți”.**

(1.2.) Marja de apreciere a legiutorului în privința publicării declarațiilor de interese financiare

În subsidiar, chiar dacă autorii obiecțiilor de neconstituționalitate ar fi invocat neconstituționalitatea publicării declarațiilor de interese financiare, reținem că acest aspect nu este contrar Constituției, prin raportare la jurisprudența Curții Constituționale, cu realizarea unui just echilibru între dreptul la informare al publicului larg și protecția dreptului demnitarilor /funcționarilor publici la viață privată.

Prin **Decizia nr.415/2010**, Curtea Constituțională și-a extins controlul și asupra normelor privind publicarea declarațiilor de avere și de interese, invocând rolul său constituțional de garant al supremației Constituției. Curtea a declarat neconstituționale normele care prevedeau obligația de publicare a declarațiilor de avere și de interese, stabilind că acestea sunt contrare dreptului la viață privată al declaranților. Curtea a reținut „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 acestora 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*”. În **opinia separată** semnată de trei judecători¹ s-a arătat că normele verificate de Curte „nu au fost menționate în actul de sesizare și nu sunt în mod necesar și evident indisociabile de cele declarate neconstituționale și menționate în actul de sesizare. În consecință, **Curtea Constituțională nu avea dreptul să își extindă controlul și asupra acestor dispoziții legale și să constate neconstituționalitatea lor**”.

Ulterior adoptării **Legii nr.176/2010**, normele care prevăd publicarea declarațiilor de avere /interese au fost supuse controlului Curții Constituționale prin raportare la protecția constituțională a dreptului la viață privată, ele fiind respinse de fiecare dată. (A se vedea, cu titlu de exemplu, Decizia nr.663/2012, Decizia nr.204/2013, Decizia nr.207/2013, Decizia nr.316/2013, Decizia nr.309/2014 și Decizia nr.495/2014, Decizia nr.385/2015, Decizia nr.680/2015). În toate deciziile amintite, Curtea a respins excepțiile de neconstituționalitate invocate, arătând că dreptul la viață intimă, familială și privată nu este absolut, ci, în anumite condiții, acesta poate fi supus anumitor limitări ori restricții sau ingerințe din partea autorităților. În jurisprudența amintită, **Curtea a subliniat că soluția legislativă a publicării declarațiilor de avere /interese este justificată prin prisma scopului legal al ANI de asigurare a integrității în exercitarea demnităților și funcțiilor publice și prevenire a corupției instituționale, iar anonimizarea datelor cu caracter personal reprezintă o garanție împotriva unor ingerințe arbitrare**. Prin urmare, jurisprudența Curții Constituționale a fost constantă, în sensul că măsura publicării declarațiilor de avere și de interese urmărește un scop legitim, este necesară pentru atingerea acestui scop, este adecvată și proporțională cu respectivul scop, fiind însoțită de garanții precum anonimizarea datelor cu caracter personal.

Prin **Decizia nr.297/2025**, adoptată cu majoritate de voturi, Curtea Constituțională a admis o excepție și a declarat neconstituționale normele referitoare la publicarea declarațiilor de avere și de interese, stabilind că **anonimizarea adresei exacte a imobilelor, a codului numeric personal și a semnăturii nu este suficientă** pentru asigurarea confidențialității și protecției datelor cu caracter personal, iar **publicarea numelui și prenumelui soțului și copiilor împreună cu precizarea veniturilor acestora reprezintă încălcări ale dreptului la viață privată** (par. 29 – 34). Curtea a arătat că dispozițiile criticate nu asigură un just echilibru între cele două drepturi fundamentale aflate în concurență, respectiv dreptul la viață privată, pe de o parte, și, pe de altă parte, nevoia de informare a publicului în temeiul dreptului

¹ Opinia separată a judecătorilor Nicolae Cochinescu, Petre Lăzăroiu și Augustin Zegrean din cuprinsul Deciziei CCR nr. 415/2010.

de acces la informații de interes public prevăzut de art.31 din Constituție, componentă a libertății de exprimare protejată la nivel constituțional și la nivelul Convenției Europene a Drepturilor Omului. Distinct de argumentele aduse în opiniile separate² aferente Deciziei nr.297/2025, menționăm faptul că prin Decizia nr.297/2025, **Curtea Constituțională nu a stabilit o interdicție absolută de publicare a declarațiilor de avere și de interese, ci dimpotrivă, a recunoscut caracterul justificat și necesar al măsurii de publicare a declarațiilor depuse de persoanele care ocupă funcții de demnitate publică, numite printr-o decizie politică a unei autorități ori alese prin vot de către cetățeni. Potrivit considerentului 54 din decizia anterioară, “în cazul acestora din urmă, datorită caracterului electiv al funcției deținute sau a naturii deciziei politice de numire, Curtea consideră că este justificat un control al publicului (sn. să fie accesibil publicului pentru control), pe considerentul că persoana respectivă a fost propulsată într-o funcție de demnitate publică prin alegere sau numire politică** (a se vedea în acest sens și Decizia de inadmisibilitate din 25 octombrie 2005, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza Wypych împotriva Poloniei). În schimb, în ceea ce privește funcțiile obținute prin concurs/examen o astfel de expunere publică nu își găsește justificarea, din moment ce, așa cum s-a arătat, există posibilități legale pentru evaluarea declarației de avere depuse.”

Pe cale de consecință, Curtea a statuat la considerentul 67 din aceeași decizie marja de apreciere pe care o are legiuitorul în acest sens, de a reglementa o **declarație publică de interese financiare** al cărei conținut „să valorifice elementele de încadrare a intereselor lor financiare/patrimoniale în anumite segmente și praguri valorice, fără a fi detaliate, pentru că orice detaliu poate conduce la identificarea și răspândirea în spațiul public a unor date cu caracter personal”, aspect realizat de legea supusă controlului Curții Constituționale. Curtea a insistat în considerentul 64 din Decizia nr.297/2025 că **nu pledează pentru eliminarea obligației persoanelor prevăzute de lege de a da declarații de avere (respectiv persoanele care ocupă funcții de demnitate publică alese sau numite, soț, soție, copii). Totodată, jurisdicția constituțională a confirmat expres că existența și funcționarea eficientă a A.N.I., precum și adoptarea unei legislații actualizate, clare și previzibile, privind declararea patrimoniului celor care ocupă funcții publice stabilite de lege sunt deopotrivă necesare și democratice întrucât “fenomenul corupției și al practicilor asociate acestora la nivel politic, birocratic și administrativ trebuie în continuare prevenit și combătut, legiuitorul având obligația de a elabora un cadru normativ eficient care să permită îndeplinirea standardelor de integritate specifice unui stat de drept.”** (a se vedea considerentul 71).

Analizând conținutul declarației de interese financiare propuse prin legea criticată (anexa nr.3 la lege) a fi publicată de A.N.I. pe pagina de internet a Agenției, în termen de cel mult 60 de zile de la generarea ei potrivit legii, apreciem că acest conținut răspunde exigențelor testului de proporționalitate avut în vedere de instanța constituțională prin Decizia nr.297/2025 întrucât aceste declarații de interese financiare reprezintă, în realitate, o sinteză a declarațiilor de avere și de interese depuse de persoanele vizate, nu conțin date nominale ale persoanelor vizate (în măsura în care ele ar conține numele și prenumele soțului, soției sau copilului major aceste date trebuie anonimizate), nici adresa imobilelor declarate, iar veniturile și orice alte valori financiare menționate (valoarea de dobândire a bunurilor, suma creditelor etc) sunt menționate prin praguri valorice și nu prin valorile individuale concrete, toate aceste aspecte constituind garanții suplimentare pentru protejarea dreptului la viață privată și asigurând un just echilibru între dreptul la informare al publicului și protecția dreptului la viață privată.

În concluzie, în susținerea neconstituționalității acestor prevederi legale, care nu au fost deferite controlului de constituționalitate și nu prezintă o legătură indisolubilă cu cele constatate a fi neconstituționale prin prezenta decizie, nu pot fi invocate dispozițiile art.147 alin.(4) din Constituție, referitoare la efectul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, de vreme ce în deciziile anterioare Curtea nu a interzis orice formă de publicitate a declarațiilor de avere ori de interese, ci a precizat doar nevoia asigurării unui just echilibru între nevoia de transparență și imperativul protejării vieții private a declaranților. Cu atât mai mult art.147 alin.(4) nu poate reprezenta un argument pentru extinderea din oficiu a controlului Curții Constituționale la prevederile legale menționate, Curtea neavând competența de a se pronunța asupra lor.

(2.) Cu privire la criticile de neconstituționalitate privind art.II pct.17 [cu referire la art.25] și art.X alin.(1) și (2) din Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul integrității

Potrivit modificărilor aduse art.25 alin.(1) și (2) din Legea nr.176/2010: „Art.25.- (1) *Fapta persoanei cu privire la care s-a constatat în mod definitiv ca a emis un act administrativ, a încheiat un act juridic, a*

² Opiniile separate semnate de judecătorii Laura – Iuliana Scânteii, respectiv Mihaela Ciochină și Livia Stanciu.

luat o decizie sau a participat la luarea unei decizii cu încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese sau starea de incompatibilitate, constituie abatere disciplinară și se sancționează potrivit reglementărilor aplicabile demnității, funcției sau activității respective, în măsura în care prevederile prezentei legi nu derogă de la aceasta și dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale unei infracțiuni.

(2) Persoana constatată în mod definitiv că s-a aflat în conflict de interese sau în stare de incompatibilitate, inclusiv cea a cărei faptă constituie abatere disciplinară conform alin.(1), are interdicția de a mai ocupa o funcție sau demnitate publică ori eligibilă, dintre cele prevăzute de prezenta lege, pe o perioadă de până la 3 ani, care operează de la data rămânării definitive a raportului de evaluare sau a hotărârii judecătorești, **moment de la care este decăzută din dreptul de a ocupa funcția, demnitatea publică sau mandatul, care încetează de drept la aceeași dată.**"

Potrivit art.X alin.(1) și (2) din lege: „(1) Persoanelor față de care, până la data intrării în vigoare a prezentei legi, s-a constatat în mod definitiv starea de incompatibilitate sau de conflict de interese și pentru care nu s-a împlinit termenul de 3 ani aferent interdicției prevăzute de lege, calculat de la data rămânării definitive a raportului de evaluare, respectiv a hotărârii judecătorești, le încetează de drept funcția, demnitatea publică ori mandatul, la 30 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi. (2) Persoanelor față de care se constată în mod definitiv starea de incompatibilitate sau conflictul de interese **după intrarea în vigoare a prezentei legi**, le încetează funcția, demnitatea publică ori mandatul la data rămânării definitive a raportului de evaluare sau a hotărârii judecătorești, după caz”.

(2.1.) Cu privire la sancțiunea „încetării de drept” a funcției, demnității publice sau mandatului

Potrivit dispozițiilor în vigoare ale art.25 din Legea nr.176/2010, în situația constatării unui conflict de interese sau a unei stări de incompatibilitate, pe lângă sancțiunea disciplinară, persoanei aflate în ipoteza normei i se aplică de drept o interdicție „**de a mai exercita o funcție sau o demnitate publică, cu excepția celor electorale, pe o perioadă de 3 ani de la data eliberării, destituirii din funcția ori demnitatea publică respectivă sau a încetării de drept a mandatului**”.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că **această interdicție este o sancțiune cu natură juridică distinctă**, cuprinsă în Legea nr.176/2010 care vizează asigurarea integrității și transparenței în exercitarea funcțiilor și demnităților publice (Decizia nr.481/2013).

Față de forma în vigoare, art.II pct.17 [cu referire la art.25 alin.(2)] introduce sancțiunea decăderii persoanei „**în cauză din dreptul de a ocupa funcția, demnitatea publică sau mandatul, care încetează de drept la aceeași dată.**” Această sancțiune suplimentară se aplică, potrivit legii criticate, persoanei constatate în mod definitiv că s-a aflat în conflict de interese sau în stare de incompatibilitate, **inclusiv celei a cărei faptă constituie abatere disciplinară.** Astfel, constatarea definitivă a unei stări de incompatibilitate sau a unui conflict de interese se sancționează atât disciplinar, cât și administrativ, prin încetarea de drept a funcției, demnității publice sau a mandatului și interdicția de a ocupa o funcție sau demnitate publică ori eligibilă.

Noua soluție legislativă stabilește atât o răspundere disciplinară [art.25 alin.(1)], cât și una administrativă [art.25 alin.(2)], ambele urmând a fi activate de la aceeași dată, cea a rămânării definitive a raportului de evaluare, respectiv a hotărârii judecătorești- însă acest cumul de răspunderi nu poate fi acceptat în măsura în care sancțiunile pe care le angajează se exclud în mod reciproc. Astfel, încetarea de drept a raportului de serviciu, în cazul unui funcționar public sau încetarea de drept a unui mandat în cazul unei demnități publice, face ca procedura disciplinară să fie lipsită de obiect. Sancțiunea încetării de drept a mandatului/a raportului de serviciu face imposibilă cercetarea disciplinară a faptei funcționarului, întrucât raportul dintre entitatea publică și funcționar nu mai subzistă și, astfel, nu mai pot fi sancționate abaterile disciplinare.

Formularea aleasă de legiuitor este lipsită de precizie și claritate, contrar standardelor de calitate a legii prevăzute de art.1 alin.(5) din Constituție, întrucât nici „funcția” și nici „demnitatea publică” nu încetează, ci legea instituie un nou caz de încetare de drept a raportului de serviciu în cazul funcționarilor publici, respectiv de încetare a mandatelor în celelalte situații.

Potrivit art.25 alin.(1) din Legea nr.176/2010 acum în vigoare, atât constatarea definitivă a unui conflict de interese, cât și a unei incompatibilități constituie abatere disciplinară și se sancționează potrivit reglementărilor specifice fiecărei categorii de funcții. Deși „încetarea mandatului” este menționată în contextul răspunderii disciplinare, această tipologie de răspundere administrativă se aplică alternativ și nu cumulativ la cea privind răspunderea disciplinară în privința incompatibilităților, cea disciplinară continuând să se aplice pentru funcționarii care nu dețin un mandat/ dețin un mandat dar legislația specifică cantonează răspunderea acestora doar în sfera celei disciplinare (spre exemplu, în cazul conflictelor de interese).

În cazul de față, soluția legislativă criticată impune tale quale și fără excepții încetarea de drept a funcției, demnității publice sau mandatului pentru orice situații de conflict de interese/ incompatibilități săvârșite de orice funcționar public, indiferent de reglementările din legile

specifice acestora. În consecință, textul criticat nu este clar, precis și previzibil, fiind necesară regândirea acestuia din punct de vedere al coerenței sale normative. **O normă juridică nu poate reglementa soluții normative care se exclud reciproc. Prin urmare, din perspectiva cerințelor de calitate a normei, dispozițiile art.II pct.17 [cu referire la art.25 alin.(2)] din lege contravin art.1 alin.(5) din Constituție.**

Lipsa de claritate, precizie și previzibilitate caracterizează, în opinia noastră, și formularea termenului interdicției de a mai ocupa ori o funcție sau o demnitate publică ori eligibilă, respectiv **sintagma “de până la 3 ani”** prevăzută la art.25 alin.(2). Neclaritatea rezultă pe de o parte din imposibilitatea titularului interdicției de a cunoaște întinderea în timp a efectelor interdicției, respectiv dacă acestea vor dura 3 ani sau o perioadă de până la 3 ani, deci mai mică, iar pe de altă parte, nu este reglementată expres competența ANI sau a instanței judecătorești de a aprecia durata interdicției și criteriile obiective pentru această evaluare. Dacă intenția legiuitorului a fost aceea de a stabili un termen mai mic de 3 ani pentru efectele interdicției, apreciem că norma legală trebuia să stabilească clar acest termen fără a lăsa posibilitatea de apreciere ulterioară a duratei în sarcina ANI sau a instanței judecătorești, evitând astfel soluții neunitare cu privire la aceeași categorie de persoane (persoane constatate în mod definitiv în stare de conflict de interese sau de incompatibilitate). Noua soluție legislativă de la art.25 alin.(2) care de *lege lata* avea în vedere doar regimul juridic al sancțiunii administrative privind interdicția de 3 ani de a mai ocupa o funcție sau o demnitate publică, cu excepția celor electorale, cuprinde în prezent mențiunea finală expresă că *“de la data rămânării definitive a raportului de evaluare sau a hotărârii judecătorești, moment de la care este decăzută din dreptul de a ocupa funcția, demnitatea publică sau mandatul, care încetează de drept la aceeași dată.”*

(2.2.) Cu privire la normele tranzitorii și aplicarea unei noi sancțiuni la conflicte de interese sau incompatibilități constatate definitiv

Art.X din legea supusă controlului de constituționalitate reglementează norme tranzitorii care au ca scop realizarea legăturii necesare între vechea și noua reglementare. Art.II pct.17, cu referire la art.25 alin.(2) și art.X alin.(1) și (2) din lege **contravin principiului neretroactivității legii prevăzut de art.15 alin.(2) din Constituție.**

Principiul neretroactivității legii reprezintă un corolar al principiului securității juridice și a fost exprimat încă din dreptul roman prin sintagma *tempus regit actum*. Acest principiu reprezintă o garanție fundamentală pentru cetățeni, protejându-i împotriva arbitrariului și a unui pericol care vine chiar din partea dreptului adoptat de stat. Voința politică a unei societăți exprimată juridic prin legi poate fi aplicată doar pentru viitor, numai în acest mod fiind posibilă și adaptarea conduitei cetățenilor la exigentele normelor juridice, precum și cunoașterea consecințelor juridice care pot decurge din legi ori din încălcarea lor. Acest principiu a devenit o tradiție constituțională comună nu doar pentru statele membre ale Uniunii Europene, ci și pentru toate statele democratice din lume. Consacrat la nivel constituțional în Constituția din 1991, principiul prevăzut de art.15 alin.(2) din Constituție a fost consistent explicat și permanent aplicat de Curtea Constituțională a României de la înființare și până la prezenta decizie.

Potrivit jurisprudenței constante și consolidate a Curții Constituționale, jurisdicția constituțională a clarificat sensul principiului neretroactivității legii, în concordanță cu alte norme și principii constituționale, precum principiul legalității, principiul securității juridice sau principiul statului de drept și a sancționat în mod consecvent prevederi ale legislației care retroactivau, potrivit sintezei jurisprudențiale de mai jos.

(i) Jurisprudența Curții Constituționale

(i.1) Decizii care au explicat și enunțat principiul neretroactivității legii

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale „Până la intrarea în vigoare a Constituției din anul 1991, principiul neretroactivității legii era înscris, în materie civilă, numai în art.1 din Codul civil. astfel încât, nefiind un principiu constituțional, doctrina și jurisprudența au decis constant că el constituia o regulă de interpretare obligatorie pentru judecător, dar nu-l obliga pe legiuitor, care putea dispune și altfel. De aceea au existat și legi cu caracter retroactiv, atât de drept material, cât și de drept procesual. Chiar și în aceste condiții, **legea retroactivă respecta cauzele rezolvate prin hotărâri judecătorești definitive (causae finitae)** și numai o dispoziție expresă putea duce la o altă soluție. După intrarea în vigoare a Constituției din anul 1991, neretroactivitatea a devenit un principiu constituțional și deci nici legiuitorul nu poate adopta acte cu încălcarea lui. [...] Consecințele înscrierii principiului neretroactivității în Constituție sunt foarte severe și probabil, tocmai de aceea, soluția aceasta nu se întâlnește în foarte multe țări, dar în același timp ridicarea la rangul de principiu constituțional se justifică prin faptul că asigură în condiții mai bune **securitatea juridică și încrederea cetățenilor în sistemul de drept**, precum și datorită faptului că blochează nesocotirea separației dintre puterea legislativă, pe de o parte, și puterea judecătorească sau cea executivă, pe de altă parte, contribuind în acest fel la consolidarea statului de drept” (**Decizia nr.9/1994**).

Curtea a reținut că „este de principiu că **o situație juridică definitiv consolidată sub imperiul unei legi substanțiale nu poate fi guvernată de o lege ulterioară decât cu încălcarea art.15 alin.(2) din Constituție**” (a se vedea Decizia nr.117/2021, Decizia nr.66/2015, par. 31).

(i.2) Decizii prin care s-a aplicat principiul neretroactivității legii

În **Decizia nr.117/2021**, Curtea Constituțională a sancționat modificarea unei situații pentru trecut în domeniul fiscal, respectiv faptul că legea viza o perioadă anterioară adoptării sale de către Parlament și anterioară intrării sale în vigoare, stabilind un nou mecanism de calcul al contribuției trimestriale aplicabil retroactiv pentru o perioadă care este deja epuizată din punctul de vedere al normelor de drept fiscal, astfel cum este configurată prin normele legale incidente în materie, precum și anumite obligații în sarcina autorităților publice cu atribuții în domeniu pentru trecut în ceea ce privește întregul mecanism al contribuției trimestriale datorate de către deținătorii autorizațiilor de punere pe piață a medicamentelor.

Curtea a mai reținut că de la principiul constituțional al neretroactivității legiului nu poate adopta acte cu încălcarea lui. Acesta „**este o regulă imperativă** de la care nu se poate deroga în materie civilă, **indiferent dacă este vorba de legi materiale sau legi procesuale**. Deci, **chiar și în ipoteza în care legiului ar dori în mod justificat să înlăture sau să atenueze unele situații nedrepte, nu poate realiza acest lucru prin intermediul unei legi care să aibă caracter retroactiv**, ci trebuie să caute mijloacele adecvate care să nu vină în contradicție cu acest principiu constituțional”. (Decizia nr.9/1994, Decizia nr.35/ 2020).

O lege devine obligatorie numai după publicarea ei în Monitorul Oficial al României, Partea I, ea rămânând în vigoare până la apariția unei alte legi care o abrogă în mod explicit sau implicit. Prin urmare, ori de câte ori o lege nouă modifică starea legală anterioară cu privire la anumite raporturi, toate efectele susceptibile a se produce din raportul anterior, dacă s-au realizat înainte de intrarea în vigoare a noii legi, nu mai pot fi modificate ca urmare a adoptării acestei legi, care trebuie să respecte suveranitatea legii anterioare. **A decide că prin dispozițiile sale legea nouă ar putea desființa sau modifica situații juridice anterioare, existente ca o consecință a actelor normative care nu mai sunt în vigoare, ar însemna să se încalce principiul constituțional al neretroactivității legii civile**. Însă, legea nouă este aplicabilă de îndată tuturor situațiilor care se vor constitui, se vor modifica sau se vor stinge după intrarea ei în vigoare, precum și tuturor efectelor produse de situațiile juridice formate după abrogarea legii vechi (Decizia nr.409/2003, Decizia nr.830/2008, Decizia nr.437/2013 sau Decizia nr.160/2017, par. 16).

Cu referire la principiul neretroactivității legii, Curtea Constituțională a stabilit în jurisprudența sa că aplicarea legii civile în timp este guvernată de principiile neretroactivității legii civile, principiul aplicării imediate a legii noi și principiul supraviețuirii legii vechi. Principiul neretroactivității legii civile este de rang constituțional și are o valoare absolută, în sensul că legiului nu poate institui nicio derogare și semnifică faptul că legea civilă se aplică tuturor situațiilor juridice născute după intrarea ei în vigoare, iar nu situațiilor juridice trecute, consumate (**facta praeterita**). În mod corelativ, potrivit principiului aplicării imediate a legii noi, de la data intrării în vigoare a acesteia, ea se aplică tuturor actelor, faptelor și situațiilor juridice viitoare (**facta futura**), actelor, faptelor și situațiilor juridice în curs de constituire, modificare sau stingere începând cu această dată, precum și efectelor viitoare ale unor situații juridice anterior născute, dar neconsumate la data intrării în vigoare a legii noi (**facta pendentia**). (Decizia nr.340/2024). Totodată, aplicarea imediată a legii noi semnifică faptul că o situație juridică produce acele efecte juridice care sunt prevăzute de legea în vigoare la data constituirii ei (**tempus regit actum**) (Decizia nr.755/2014, par. 19).

În jurisprudența sa, Curtea a statuat constant că o lege nu este retroactivă atunci când modifică pentru viitor o stare de drept născută anterior și nici atunci când suprimă producerea în viitor a efectelor unei situații juridice constituite sub imperiul legii vechi, pentru că în aceste cazuri legea nouă nu face altceva decât să refuze supraviețuirea legii vechi și să reglementeze modul de acțiune în timpul următor intrării ei în vigoare, adică în domeniul ei propriu de aplicare (Decizia nr.291/ 2004, Decizia nr.330/2001, Decizia nr.458/2003).

În **Decizia nr.11/2015**, Curtea a arătat că „Principiul neretroactivității legii își găsește justificarea și are rolul de a asigura stabilitatea și securitatea raporturilor juridice. Prin urmare, **numai o normă previzibilă poate determina în mod clar conduita subiecților de drept, destinatari ai legii. Tocmai de aceea o lege, odată adoptată, produce și trebuie să producă efecte juridice numai pentru viitor**. Aceasta pentru simplul motiv că legea se adresează subiecților de drept, permițând sau interzicând și, bineînțeles, sancționând atitudinile deviante. S-a constatat că este absurd să se pretindă unui subiect de drept să răspundă pentru comportamente și o conduită pe care le-a avut anterior intrării în vigoare a unei legi care reglementează această conduită. Subiectul de drept nu putea să prevadă ce va reglementa legiului, iar comportamentul său este normal și firesc dacă se desfășoară în cadrul ordinii de drept în vigoare”.

Potrivit Deciziei nr.56/2014, „După consacrarea constituțională din 1991 a principiului neretroactivității legii (având ca justificare esențială securitatea juridică), singura excepție permisă de Constituție de la acest principiu o reprezintă legea penală sau contravențională mai favorabilă.

Aplicarea imediată a legii civile noi reprezintă o consecință firească a principiului neretroactivității legii. Potrivit doctrinei și jurisprudenței Curții Constituționale, legea nouă se va aplica - de la intrarea ei în vigoare, atât situațiilor juridice care se vor naște, se vor modifica ori stinge, după această dată, precum și efectelor viitoare ale raporturilor juridice trecute (Deciziile nr.294/2004, Decizia nr.812/2006, Decizia nr.409/2003, Decizia nr.201/2007).

Prin Decizia nr.160/2017, Curtea a sancționat modificarea regimul juridic aplicabil unor cereri în domeniul agricol depuse în perioada 1 ianuarie-4 martie 2010, așadar, într-un interval de timp anterior intrării sale în vigoare, în condițiile în care ordonanța de urgență criticată nu putea modifica regimul juridic creat prin depunerea cererii decât cu încălcarea principiului *tempus regit actum* și a dispozițiilor constituționale cuprinse în art.15 alin.(2) privind neretroactivitatea legii.

Prin Decizia nr.745/2015, par.21-24 Curtea a stabilit că potrivit principiului constituțional al neretroactivității legii, „nulitatea unui act juridic trebuie să fie cârmuită de legea în vigoare la momentul încheierii acestuia. Astfel, contractele valabil încheiate sub imperiul unei legi nu pot desființate de legea nouă. În acest sens sunt deciziile Curții Constituționale nr.62 din 13 iunie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.122 din 19 iunie 1995, și nr.18 din 9 februarie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.112 din 18 martie 1999. Curtea reține că **situația juridică generată de încheierea actului juridic al părților, ce cuprinde efectele voite de acestea, este, din perspectiva determinării legii aplicabile în cazul conflictului de legi în timp, o *facta praeterita*, fiind consumată la momentul încheierii contractului. Acestor contracte li se pot aplica, în ceea ce privește nulitatea, numai dispozițiile de lege în vigoare la momentul încheierii lor, dispoziții care supraviețuiesc chiar după intrarea în vigoare a legii noi.** Așadar, prin reglementarea nulității absolute a clauzelor abuzive cuprinse în contractele încheiate anterior intrării ei în vigoare, sancțiune care intervine pentru nerespectarea unor cerințe prevăzute de noua lege, dispozițiile criticate încalcă principiul neretroactivității legii, deoarece instituie alte consecințe juridice decât cele prevăzute de legea în vigoare la momentul încheierii acestor contracte. Prin urmare, Curtea constată că, pentru a respecta principiul constituțional al neretroactivității legii civile, contractele încheiate înainte de intrarea în vigoare a Legii nr.72/2013 trebuie să fie excluse din sfera de aplicare a acesteia, în ceea ce privește sancțiunea nulității absolute. În consecință, Curtea va admite excepția de neconstituționalitate și va constata că sintagma „cu excepția prevederilor art.15” cuprinsă în dispozițiile art.21 din Legea nr.72/2013 încalcă principiului neretroactivității legii prevăzut de art.15 alin.(2) din Constituție”.

Prin Decizia nr.66/2015, par.31-33, Curtea Constituțională a sancționat o serie de norme tranzitorii aplicabile retroactiv. Curtea a reținut că „dispozițiile art.66 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 sunt **norme tranzitorii**, care, potrivit art.54 alin.(1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010, reglementează „măsurile ce se instituie cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ”. În continuare, art.54 alin.(2) din aceeași lege prevede că dispozițiile tranzitorii „trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea celor două reglementări, astfel încât punerea în aplicare a noului act normativ să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia (...)”. Legiuitorul, configurând dispozițiile tranzitorii ale art.66 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011, a ales drept criteriu pentru rezolvarea situațiilor tranzitorii existența în curs de desfășurare a unor activități de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare, în sensul că pentru aprecierea legalității raporturilor juridice născute în perioada de activitate a Ordonanței Guvernului nr.79/2003 se aplică această ordonanță numai dacă activitățile menționate sunt în curs desfășurare. În schimb, dacă aceste activități nu sunt în curs de desfășurare, aprecierea legalității raporturilor juridice născute în perioada de activitate a Ordonanței Guvernului nr.79/2003 se realizează prin prisma noilor prevederi. Or, cele două acte normative cuprind, în privința activităților de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare, reguli de drept substanțiale specifice (...), astfel încât, optând pentru un asemenea criteriu, legiuitorul a încălcat principiul neretroactivității legii, întrucât raportul juridic nu mai este guvernat de legea în vigoare la data nașterii sale, ci de o lege ulterioară, străină acestuia. Or, **este de principiu că o situație juridică definitiv consolidată sub imperiul unei legi substanțiale nu poate fi guvernată de o lege ulterioară decât cu încălcarea art.15 alin.(2) din Constituție.** Curtea reține că textul de lege criticat aduce atingere principiului neretroactivității, deoarece permite aplicarea normelor de drept substanțial din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 cu privire la nereguli săvârșite în intervalul temporal în care era în vigoare Ordonanța Guvernului nr.79/2003, legiuitorul reglementând un criteriu greșit pentru determinarea aplicabilității noilor norme de drept substanțial, respectiv existența sau nu a unor activități de control în desfășurare la

momentul intrării în vigoare a noii legi, fără a se raporta la legea în vigoare la momentul nașterii raportului juridic. Rezultă așadar că **raportul juridic este supus reglementărilor legale în vigoare la data nașterii sale, schimbarea ulterioară a condițiilor legale neavând nicio influență asupra legalității acestuia**. În consecință, Curtea constată că art.66 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.66/2011 este neconstituțional, fiind contrar art.15 alin.(2) din Constituție. Curtea constată că, urmare a admiterii excepției de neconstituționalitate, calificarea neregulii și stabilirea creanțelor bugetare se vor face în temeiul actului normativ în vigoare la data săvârșirii neregulii potrivit principiului *tempus regit actum*, așadar fără a se putea combina dispozițiile de drept substanțial din Ordonanța Guvernului nr.79/2003 cu cele ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr.66/2011, în vreme ce procedura urmată de organele de control va fi cea reglementată prin actul normativ în vigoare la data efectuării controlului".

Decizia nr.13/2015, par.25 - Curtea reține că prevederile art.78 alin.(1¹) și (1³) din Legea nr.18/1991, introduse prin pct.2 al art.20 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34/2013, precum și dispozițiile art.4 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34/2013, în forma anterioară modificărilor aduse prin Legea nr.86/2014, modifică atât starea legală anterioară, în care era permisă schimbarea categoriei de folosință a pajiștilor în Registrul agricol, cât și efectele care s-au produs din raportul anterior și care s-au realizat înainte de intrarea în vigoare a legii celei noi, ceea ce aduce atingere art.15 alin.(2) referitor la principiul neretroactivității legii din Legea fundamentală.

Potrivit Deciziei nr.436/2014, par.28-30, Curtea a aplicat acest principiu în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și procurorilor. Curtea a reținut următoarele: „Fără îndoială că, de la data apariției sale, Legea nr.303/2004 se aplică tuturor situațiilor juridice născute sub imperiul său. Altfel spus, împrejurarea că unui judecător sau unui procuror care a primit o sancțiune disciplinară pentru o abatere săvârșită după intrarea în vigoare a Legii nr.303/2004 îi este înlăturată/interzisă materializarea, după acel moment, a oricărei intenții de promovare ca judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție nu este de natură a-i afecta vreun drept fundamental, întrucât simpla expectativă/vocație pe care acesta o are trebuie să se supună regulilor noi instituite, reguli care de altfel îi erau deplin cunoscute. **Alta este situația în care persoana interesată a fost sancționată disciplinar anterior apariției normei criticate**. Din această perspectivă aplicarea sancțiunii disciplinare reprezintă un act *uno actu* ale cărei efecte s-au stins, s-au epuizat în momentul respectiv. Prin urmare, constituie un fapt complet realizat care nu mai poate produce alte consecințe juridice în afara celor expres prevăzute la acea dată. Or, în absența unor astfel de norme, **activarea ulterioară a unor efecte cu conținut prohibitiv capătă semnificația încălcării principiului neretroactivității legii civile**, întrucât, prin natura sa, **o sancțiune disciplinară, odată aplicată, nu poate produce alte consecințe și efecte viitoare, cu excepția celor prevăzute în momentul dispunerii ei**. În caz contrar, conduita legiuitorului înfrânge și cerința previzibilității normei juridice. Așa fiind, deși legea nouă poate dispune cu privire la consecințe și efecte nerealizate susceptibile de executare continuă/succesivă, ea nu va putea reglementa cu privire la fapte care, înainte de intrarea ei în vigoare, au dat naștere sau, după caz, au modificat sau au stins o situație juridică, ori cu privire la efecte pe care acea situație juridică le-a produs înainte de aceeași dată. Prin urmare, abaterea disciplinară săvârșită anterior apariției Legii nr.303/2004 reprezintă, din perspectiva conflictului de legi civile în timp, *facta praeterita*, realizată în întregime înainte de intrarea în vigoare a legii noi și pentru care, dacă s-ar aplica o lege ulterioară ar însemna să i se atribuie efect retroactiv. De aceea, dacă legea creează o situație juridică nouă, ea nu ar putea să prevadă că noua situație juridică s-a născut din fapte anterioare intrării sale în vigoare.

Potrivit Deciziei nr.660/2019, par.54-56: „54. Este fără îndoială că, de la data intrării în vigoare, norma referitoare la împiedicarea nașterii dreptului la pensia de serviciu sau la pierderea acestui drept se aplică tuturor situațiilor juridice născute sub imperiul ei. Altfel spus, împrejurarea că unui judecător sau procuror care primește o condamnare, în condițiile legii, pentru o infracțiune săvârșită după intrarea în vigoare a dispozițiilor art.832 din Legea nr.303/2004, criticate în prezenta cauză, îi încetează calitatea profesională și, implicit, nu beneficiază de pensie de serviciu nu este de natură a afecta vreun drept fundamental al persoanei în cauză, întrucât simpla expectativă/vocație pe care acesta o are trebuie să se supună regulilor noi instituite, reguli care îi sunt deplin cunoscute la data săvârșirii faptei. 55. Alta este situația în care judecătorul sau procurorul **este sancționat penal pentru o faptă comisă anterior apariției normei criticate**. Deși legea nouă poate dispune cu privire la consecințe și efecte nerealizate susceptibile de executare continuă/succesivă, ea nu va putea reglementa cu privire la fapte care, înainte de intrarea ei în vigoare, au dat naștere sau, după caz, au modificat sau au stins o situație juridică ori cu privire la efecte pe care acea situație juridică le-a produs înainte de aceeași dată. Prin urmare, abaterea de la norma penală săvârșită în perioada anterioară intrării în vigoare a normei instituite de art.832 din Legea nr.303/2004 (27 iulie 2014) reprezintă, sub aspectul conflictului de legi civile în timp, *facta praeterita*, realizată înainte de intrarea în vigoare a legii noi și pentru care, dacă i s-ar aplica legea ulterioară, ar însemna ca acesteia din urmă să i se atribuie efect retroactiv. Așadar, din perspectiva legii civile, constituie un fapt complet realizat care nu poate produce alte consecințe juridice în afara celor

expres prevăzute de normele în vigoare la acea dată. În absența unor astfel de norme, reglementarea ulterioară a unor efecte cu conținut prohibitiv capătă semnificația încălcării principiului neretroactivității legii civile, conduita legiuitorului înfrângând și cerința previzibilității normei juridice (a se vedea în acest sens Decizia nr.436 din 8 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.523 din 14 iulie 2014, sau Decizia nr.680 din 17 noiembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.2 din 3 ianuarie 2017).

Potrivit **Deciziei nr.560/2024, par. 24** „Aplicarea legii civile în timp este guvernată de principiile neretroactivității legii civile, principiul aplicării imediate a legii noi și principiul supraviețuirii legii vechi. **Principiul neretroactivității legii civile este de rang constituțional și are o valoare absolută**, în sensul că legiuitorul nu poate institui nicio derogare, și semnifică faptul că legea civilă se aplică tuturor situațiilor juridice născute după intrarea ei în vigoare, iar nu situațiilor juridice trecute, consumate (*facta praeterita*). În mod corelativ, potrivit principiului aplicării imediate a legii noi, de la data intrării în vigoare a acesteia, ea se aplică tuturor actelor, faptelor și situațiilor juridice viitoare (*facta futura*), actelor, faptelor și situațiilor juridice în curs de constituire, modificare sau stingere începând cu această dată, precum și efectelor viitoare ale unor situații juridice anterior născute, dar neconsumate la data intrării în vigoare a legii noi (*facta pendencia*). Cu alte cuvinte, aplicarea imediată a legii noi semnifică faptul că o situație juridică produce acele efecte juridice care sunt prevăzute de legea în vigoare la data constituirii ei (*tempus regit actum*)”.

Potrivit **Deciziei nr.319/2025, par. 42-45** referitoare la modificarea regimului și condițiilor unor beneficii acordate foștilor șefi de stat, Curtea Constituțională a reținut următoarele, „Acțiunea în timp a normei juridice se raportează, în mod principal, la un moment univoc, respectiv cel al constituirii situației juridice reglementate. În raport cu acest moment, orice normă juridică ulterioară ar fi retroactivă dacă își propune să reglementeze post-factum momentul constituirii unei situații juridice epuizate prin însuși faptul constituirii sale (*facta praeterita*) ori situații juridice aflate în derulare (*facta pendencia*) sau efectele juridice ale unor asemenea situații ce intervin ori urmează să intervină (*facta futura*), în cazul în care respectiva situație juridică își are sorgintea, nemijlocită sau mijlocită, într-un act juridic anterior intrării în vigoare a noii reglementări (...) ori de câte ori o lege nouă modifică starea legală anterioară cu privire la anumite raporturi, toate efectele susceptibile a se produce din raportul anterior, dacă s-au realizat înainte de intrarea în vigoare a legii celei noi, nu mai pot fi modificate ca urmare a adoptării noii legi, care trebuie să respecte suveranitatea legii anterioare. Însă legea nouă este aplicabilă de îndată tuturor situațiilor care se vor constitui, se vor modifica sau se vor stinge după intrarea acesteia în vigoare, precum și tuturor efectelor produse de situațiile juridice formate după abrogarea legii vechi. **Neadmiterea unei atari soluții ar determina rezolvarea diferențiată a aceleiași situații juridice**, aplicând persoanelor aflate în aceeași situație juridică un tratament discriminatoriu, contrar spiritului legii noi (...) statutul de fost Președinte al României se dobândește la momentul încetării mandatului de Președinte al României, în condițiile stabilite de Constituție. Ca atare, regimul juridic al acestui statut se definește, se structurează și se configurează în raport cu normele de drept substanțial aflate în dreptul pozitiv la momentul dobândirii statutului de fost Președinte al României. Orice modificare a acestui regim juridic în oricare dintre componentele sale nu poate viza o situație juridică deja epuizată. Rezultă că, ori de câte ori o lege își propune să modifice regimul juridic asociat intrinsec și immanent unei situații juridice consumate/epuizate, aceasta repune în discuție o situație definitiv consolidată, neagă suveranitatea legii în baza căreia a fost dobândit respectivul regim juridic și consacră o paradigmă juridică distonantă în raport cu principiul neretroactivității legii civile. Modificarea și reșezarea printr-o lege ulterioară a regimului juridic aplicabil unor situații juridice epuizate echivalează cu încălcarea art.15 alin.(2) din Constituție”.

(i.3) Decizii privind aplicarea legii în cazul unor mandate în curs

În privința **reconfigurării unor mandate**, prin **Decizia nr.375/2004**, Curtea a statuat că legiuitorul este liber să redimensioneze, printr-o lege nouă, durata mandatelor funcțiilor de conducere în alt fel decât legea în vigoare, **dar numai pentru viitor**, nu și pentru mandatele în curs, altfel ar însemna să nesocotească principiul neretroactivității legii, normă de nivel constituțional, prevăzută în art.15 alin.2 din Legea fundamentală.

Prin **Decizia nr.51/2012**, Curtea Constituțională a sancționat redimensionarea unor mandate în curs ale aleșilor locali, constatând că legea încalcă principiul neretroactivității întrucât prin stabilirea, în anul 2012, a datei alegerilor locale simultan cu data alegerilor pentru Camera Deputaților și Senat și reglementarea faptului că primarii, președinții consiliilor județene, consilierii locali și consilierii județeni în funcție își exercită mandatul până la data validării noilor aleși, crea premisa ca mandatele acestora să fie prelungite cu un termen ce poate depăși 6 luni. **În consecință, redimensionând durata mandatelor în curs ale aleșilor locali, legea criticată era contrară principiului neretroactivității.**

Prin **Decizia nr.534/2017 par. 69-70**, pronunțându-se asupra unei **norme care introducea o nouă cauză de încetare a mandatului aleșilor locali pentru un comportament manifestat anterior intrării**

în vigoare a normei respective, Curtea Constituțională a statuat că în condițiile în care legea își propune să modifice statutul dobândit la data începerii mandatului, prin instituirea unui caz nou de încetare a acestuia, legea devine retroactivă. Art.15 alin.(2) din Constituție consacră principiul neretroactivității legii, în sensul că o lege, odată adoptată de Parlament, va putea produce efecte juridice numai pentru viitor” (Decizia nr.61/2007).

Prin **Decizia nr.681/2012**, Curtea a constatat că „dispozițiile articolului unic pct.18, prin care se modifică art.364 alin.(2) din Legea nr.1/2011 și care prevăd că mandatele în curs ale organelor de conducere ale universităților se exercită, până la finalizarea lor, în condițiile în care au fost obținute, în ceea ce privește drepturile, obligațiile, compatibilității și incompatibilitățile, sunt retroactive, încălcând art.15 alin.(2) din Constituție privind principiul neretroactivității legii civile. Legea educației naționale nr.1/2011 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.18 din 10 ianuarie 2011 și a intrat în vigoare, cu excepția unor articole, la 30 de zile de la această publicare. Aplicarea noilor prevederi legale ar afecta stabilitatea raporturilor juridice încheiate în baza Legii nr.1/2011.”

O soluție identică a pronunțat Curtea prin **Decizia nr.713/2014**, când a constatat neconstituționalitatea dispozițiilor art.III din Legea nr.115/2012 pentru modificarea și completarea Legii nr.192/2006 privind medierea și organizarea profesiei de mediator, **prevederi care reglementau aplicarea modificărilor și completărilor aduse prin respectiva lege și mandatelor consiliilor de mediere în exercițiu la data intrării în vigoare a noii legi.**

(ii) Aplicarea jurisprudenței Curții Constituționale la prezenta cauză

Jurisprudența constantă a Curții Constituționale a sancționat aplicarea unor legi noi cu privire la situații juridice născute /epuizate sub legea veche, la fel cum a sancționat și modificarea regimului sancționator și atașarea unor noi efecte sau consecințe juridice unor fapte produse sau constatate sub imperiul legii vechi.

Modificarea **adusă art.25 alin.(1) și (2) din Legea nr.176/2010** se referă la faptele de incompatibilitate sau conflict de interese săvârșite și constatate după intrarea în vigoare a legii criticate și nu unor situații juridice epuizate. Ca atare, constatarea unei situații consumate de conflict de interese ori incompatibilitate atrage consecințele juridice, inclusiv regimul sancționatoriu, prevăzute de **legea în vigoare la data comiterii faptelor care au generat situația de conflict de interese or de incompatibilitate.**

Art.X din lege stabilește că sancțiunea constând în încetarea de drept a funcției, demnității publice ori a mandatului este aplicabilă în privința următoarelor categorii de persoane:

- (i) față care s-a constatat în mod definitiv starea de incompatibilitate sau de conflict de interese anterior intrării în vigoare a legii criticate și față de care nu s-a împlinit termenul de 3 ani aferent interdicției prevăzute de lege, calculat de la data rămânerii definitive a raportului de evaluare, respectiv a hotărârii judecătorești;
- (ii) față care s-a constatat în mod definitiv starea de incompatibilitate sau de conflict de interese ulterior intrării în vigoare a legii criticate, indiferent că fapta a fost săvârșită anterior sau ulterior intrării în vigoare a acesteia.

Dispozițiile tranzitorii ale art.X alin.(1) și (2) din legea criticată pornesc de la premisa eronată potrivit căreia o sancțiune administrativă aflată în curs de executare cu privire la o stare de incompatibilitate sau conflict de interese constatată și sancționată anterior intrării în vigoare a legii noi ar putea fi susceptibilă să determine calificarea juridică a însăși stării de incompatibilitate ori de conflict de interese astfel sancționată ca fiind o *facta pendentia*. O astfel de calificare ar conduce la concluzia că executarea unei sancțiuni administrative ar putea permite reconsiderarea întregului raport juridic de drept substanțial și considerarea lui ca fiind încă în derulare/neverepuizat/neconsumat, **ceea ce este în vădită contradicție cu principiul neretroactivității legii.**

Astfel cum am arătat, **conduita ilicită se determină potrivit legii în vigoare la momentul săvârșirii ei, iar regimul sancționatoriu are în vedere același moment, data săvârșirii faptei.** O nouă lege de drept substanțial, indiferent că intră în vigoare în cursul procedurii derulate de Agenția Națională de Integritate finalizată prin emiterea raportului de evaluare, în cursul procedurii judiciare de contestare a raportului de evaluare emis de ANI sau în cursul executării sancțiunii disciplinare sau administrative, după caz, **nu poate fi aplicabilă unui raport juridic epuizat sub imperiul legii de drept substanțial anterioare.** Starea de incompatibilitate sau de conflict de interese se consumă/epuizează în raport cu data săvârșirii faptei, dată care determină și legea materială/ de drept substanțial aplicabilă respectivei situații juridice. Cu alte cuvinte, **conținutul constitutiv al conduitei ilicite și regimul sancționator aferent rămân guvernate de legea în vigoare la data săvârșirii acesteia întrucât orice sancțiune presupune o unitate normativă structurală nu doar sub aspectul conținutului său, ci și în privința termenului în care se aplică acea sancțiune.** Prin urmare, nu se poate face o distincție formală între conținut și termen cu privire la sancțiunea născută în temeiul legii anterioare, întrucât

acesteia i se aplică potrivit principiului neretroactivității, soluția normativă în vigoare la momentul nașterii/stabilirii acesteia (atât pentru conținut, cât și pentru termenele de aplicare).

Prin urmare, orice reglementare care suprimă legătura indisolubilă dintre calificarea faptei ilicite și regimul său sancționator și le supune unor legi diferite sub aspectul succesiunii lor în timp este contrară art.15 alin.(2) din Constituție. Se poate observa că textul criticat respectă cerințele textului constituțional sub aspectul calificării conduitei ca fiind ilicită prin raportare la data săvârșirii faptei, în schimb se îndepărtează de la exigențele acestuia stabilind regimul sancționator al respectivei fapte în raport cu un alt moment temporal: data intrării în vigoare a noii legi, lege care prevede o altă tipologie de sancțiune față de cea în vigoare la data săvârșirii ei. De altfel, și dacă noua lege nu prevedea o altă tipologie de sancțiune – ci aceeași sancțiune – aplicarea ei era, de asemenea, exclusă. Așadar, indiferent că noua lege prevede aceeași sancțiune sau o sancțiune diferită aplicabilă unei fapte săvârșite sub imperiul legii vechi, ea este contrară art.15 alin.(2) din Constituție. Nu contează că sancțiunea aplicată sub imperiul legii vechi nu a fost încă executată/ se află în curs de executare sau că procedura de constatare a faptei sub imperiul legii vechi nu a fost finalizată încă la data intrării în vigoare a noii legi. Aceste aspecte nu reprezintă aspecte de ordin procedural, ci sunt ipoteze de aplicare a vechii legi de drept substanțial. Neretroactivitatea este un principiu obiectiv înscris în Constituție, Parlamentul neavând opțiunea de a se îndepărta de la acest principiu.

Or, norma tranzitorie de la art.X alin.(1), **introduce un nou regim sancționatoriu pentru fapte ilicite (stare de incompatibilitate sau de conflict de interese) săvârșite sub legea veche, ceea ce este contrar art.15 alin.(2) din Constituție.**

Mai mult, se poate observa că însăși procedura de constatare a incompatibilității sau conflictului de interese a fost finalizată fiind definitivă. Prin urmare, unei situații juridice epuizate i se atașează o consecință nouă, mai severă - încetarea mandatului sau a funcției actuale – și care operează de drept, fără a permite o aplicare graduală, termenul de 30 zile de la data intrării în vigoare a legii criticate fiind în realitate doar un termen de executare - *dies executionis*. Prin amalgamarea unei interdicții de acces în viitor la o funcție sau demnitate publică cu însăși sancțiunea administrativă a pierderii mandatului în curs sau a funcției, deși conținutul interdicției și cel al sancțiunii sunt substanțial diferite, se ajunge în realitate la repunerea în discuție a însăși sancțiunii care decurge din vechea reglementare, ceea ce generează o retroactivitate vădită a normei analizate.

De asemenea, **art.X alin.(2) din lege** pornește de la premisa eronată potrivit căreia constatarea în mod definitiv a stării de incompatibilitate sau a conflictului de interese după intrarea în vigoare a noii legi reprezintă o *facta pendentia*. Astfel cum am arătat anterior, întinderea în timp a procedurii de constatare a incompatibilității sau a conflictului de interese desfășurată de ANI, a procedurii judiciare privind contestarea actului ANI sau a executării sancțiunii administrative **nu influențează legea de drept substanțial aplicabilă faptei ilicite, nici sub structurarea, configurarea sau descrierea ei, și nici sub aspectul regimului sancționatoriu aplicabil.**

Art.X alin.(2) din legea criticată poate avea și un înțeles conform cu art.15 alin.(2) din Constituție, în măsura în care se referă la fapte de conflict de interese/ incompatibilități săvârșite sub imperiul ei. În acest caz, însă, nu ar fi fost nevoie de edictarea unei norme intertemporale. Or, norma criticată este inclusă în capitolul referitor la *Dispozițiile tranzitorii* ale legii, aspect care demonstrează că s-a avut în vedere o faptă săvârșită sub imperiul legii vechi și sancționată potrivit prescripțiilor noii legi.

Ca atare, norma tranzitorie, în loc să permită tranziția către noua soluție legislativă preconizată, introduce un nou regim sancționatoriu faptelor ilicite săvârșite sub legea veche, **ceea ce este contrar art.15 alin.(2) din Constituție.** Mai mult, **chiar dacă procedura de constatare a incompatibilității sau conflictului de interese nu ar fi fost finalizată, este inacceptabil din punct de vedere al principiului neretroactivității modificarea însăși sancțiunii care decurge din vechea reglementare.** Prin urmare, soluția legislativă de la art.X alin.(2) ar putea fi constituțională doar dacă devine aplicabilă numai faptelor vizând conflicte de interese sau de incompatibilitate săvârșite după intrarea în vigoare a legii criticate și cu privire la mandate dobândite ulterior.

În concluzie, a considera că un raport juridic deplin încheiat, inclusiv din punct de vedere al epuizării ultimelor efecte juridice, ar putea face obiectul unei legi apărute ulterior constituie o încălcare flagrantă a principiului neretroactivității legilor și induce o stare de insecuritate juridică majoră la nivelul întregului sistem normativ.

(3) Afectarea drepturilor electorale și mandatul reprezentativ

Autorii ambelor obiecții invocă cu privire la dispozițiile art.X alin.(1) care stabilesc încetarea mandatelor electorale, inclusiv afectarea drepturilor electorale (dreptul de a fi ales, dreptul de a alege). Astfel pentru mandatele electivă, încetarea automată ar priva nu numai titularul de mandat, ci și corpul electoral de efectele votului exprimat în condițiile dreptului aplicabil la data alegerii. Ambele sesizări invocă cauza *Lykourazos c. Grecia*, unde Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că pierderea mandatului

parlamentar prin aplicarea unei incompatibilități noi, introdusă după alegeri, a frustrat voința electoratului. Într-adevăr, pentru mandatul ales, norma criticată de la art.X alin.(1) neutralizează *ex post* opțiunea electoratului. Apreciem că noua soluție normativă contravine jurisprudenței CEDO afectând securitatea juridică și protecția reprezentării politice. Cauza *Lykourazos* nu a interzis toate incompatibilitățile ori toate pierderile de mandat, dar instanța europeană a sancționat schimbarea *ex post* a condițiilor regimului juridic sancționatoriu aplicabil, care erau decisive la data alegerii titularului în acel mandat. Pentru aceste motive apreciem ca art.X alin.(1) încalcă și prevederile art.1 alin.(3) și (5) privind statul de drept și securitatea juridică, art.36 și art.37 din Constituție.

Judecători,

Laura-Iuliana Scânteii

Dacian-Cosmin Dragoș

Elena-Simina Tănăsescu