

Introducere

Cartea de față este o analiză despre limitele dreptului. Analiza are două direcții de desfășurare: una teoretică, dinspre categoriile consacrate de știința dreptului, alta practică, pornind de la aplicarea și interpretarea unor instituții juridice, iar la capătul acestor direcții încerc să determin măsura și modalitățile în care rezistă sistemele statale de aplicare imparțială a legii (administrativ și judiciar), la presiunile politice, ideologice, mediatică ale momentului. Întregul demers este circumscris conceptului generos și fluid al „statului de drept”, devenit o noțiune centrală a organizării statale și supra-statale europene.

Îmi aduc aminte că, în anii 2000, Guvernul a adoptat în mare grabă o Ordonanță de urgență privind modificarea Codului penal, drept răspuns la întâmplarea nefericită că un câine mușcase un om.

E o imagine emblematică pentru modul românesc, contemporan de a concepe legiferarea. Metoda legislativă a „tratamentului mușcăturilor prin lege” ne urmărește în materia reformelor în justiție, cel puțin în ultimii 15 ani, în privința cărora pot emite o opinie în cunoștință de cauză. De aceea, majoritatea măsurilor mult clamatei „reforme a justiției”, adoptate în 2005, au căzut secerate de deciziile Curții Constituționale. Același lucru se întâmplă, într-un proces aflat în plină desfășurare, cu noile Coduri penal și de procedură penală, adoptate prin asumarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, așadar fără dezbateri în forul legislativ. Evident, studiile de impact au fost făcute *după* adoptarea Codurilor.

Această abordare superficială, pentru efecte de imagine publică, influențată decisiv de constrângerile politice ale momentului și, mai grav, nefundamentată științific, a stat și la baza reglementărilor reunite sub umbrela așa-numitei „lupte anticorupție”, între care și cele referitoare la integritatea publică, analizate în continuare. Multe dintre ele sunt rodul unor inovații juridice nefericite, care încalcă grav

drepturile fundamentale ale omului. Uneori, improvizațiile din planul legislativ se prelungesc și în planul aplicării și interpretării legii^[1].

Am meditat ceva timp dacă să scriu sau nu această carte. M-am gândit că experiența acumulată în această materie – în executiv, în legislativ, în sălile de judecată, în bibliotecă – merită să fie împărtășită. M-am hotărât să o fac mai ales condus de speranța că mărturia mea asupra unui timp, asupra unor legi, asupra unor instituții, poate determina schimbarea în bine nu numai a legilor și instituțiilor, dar chiar a oamenilor care le întrupează.

În fine, traiectoria intelectuală a acestei cărți n-ar fi descrisă în mod complet dacă nu aș aminti numele a doi dintre profesorii mei. Profesorului Gheorghe T. Zaharia îi datorez descoperirea dreptului administrativ, care mi-a oferit multe din instrumentele de analiză folosite în prezenta carte. De la profesorul emerit Grigore Theodoru sper că am reușit să deprind, pe de o parte, rigoarea intelectuală, pe de altă parte, suprema complexitate, care e concizia.

Conținutul lucrării este rezultatul reunirii a trei blocuri teoretice.

Primul (capitolele I și al II-lea) analizează aspectele de conformitate cu Constituția, respectiv cu dreptul Uniunii Europene, ale legislației naționale privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice.

Cel de-al doilea (capitolul al III-lea) abordează aspecte de drept administrativ substanțial, identifică și analizează cele trei tipuri de răspundere administrativă consacrate în domeniul asigurării integrității în exercitarea funcțiilor și demnităților publice: răspunderea administrativă specială privind dobândirea averii, răspunderea disciplinară specială în materia incompatibilităților și răspunderea disciplinară specială în materia conflictelor de interese.

Cel de-al treilea domeniu abordat (capitolele al IV-lea și al V-lea) este circumscris dreptului procedural, analizând procedurile administrative în materia integrității în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, corespunzătoare celor trei domenii supuse controlului (avere, incompatibilități, conflicte de interese), respectiv procedura judiciară în cadrul căreia se exercită controlul judecătoresc asupra actelor emise în materie.

[1] Vezi, pentru exemple concrete în acest sens, în materie penală, *V. Cioclei*, *Opinii juridice în cauze penale controversate*, Ed. C.H. Beck, București, 2015.

Capitolul I

Aspecte de constituționalitate

în materia legislației privind integritatea

în exercitarea funcțiilor și demnităților publice

1.1. Legea nr. 144/2007 – primul act legislativ privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate

Prin Legea nr. 144/2007^[1] a fost reglementată organizarea și funcționarea unei autorități administrative autonome și unice, cu personalitate juridică și activitate permanentă, Agenția Națională de Integritate (denumită în continuare și „ANI” sau „Agenția”).

Potrivit art. 14 din Legea nr. 144/2007, ANI avea atribuții referitoare la verificarea declarațiilor de avere și declarațiilor de interese și controlul depunerii la termen a acestora.

În vederea îndeplinirii acestor atribuții, Legea nr. 144/2007 stabilea 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 inspectorii 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)].

^[1] Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, republicată în M. Of. nr. 535 din 3 august 2009.

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 își aleagă un expert asistent, pe cheltuială proprie [art. 8 alin. (3)].

Inspectorul de integritate poate solicita 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 puteau fi dispuse de către Agenție erau 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 de interese 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).

1.2. Decizia Curții Constituționale nr. 415/2010^[1] și declararea ca fiind neconstituțională a celei mai mari părți din Legea nr. 144/2007

Prin încheierea din 16 iunie 2009, modificată prin decizia nr. 4.710 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 A.Ș.B. 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.

Prin decizia pronunțată, Curtea a reținut, în principal, că anumite activități desfășurate de inspectorii de integritate au caracter jurisdicțional, din cauza faptului că 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^[2], conform

^[1] Decizia nr. 415/2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Cap. 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 Cap. 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, M. Of. nr. 294 din 5 mai 2010.

^[2] Constituția României din 1991, republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003.

căruia „Justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege”.

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 a constatat că dispozițiile art. 46 din Legea nr. 144/2007 contravin prevederilor constituționale ale art. 124 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora „Justiția este unică, imparțială și egală pentru toți” și celor ale art. 126 alin. (1) privind înfăptuirea justiției.

O altă critică reținută de instanța constituțională a fost cea raportată la art. 44 alin. (8) și (9) din Constituție, potrivit cărora „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”.

Curtea a reținut că prin consacarea atribuției 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 sprijinul acestei constatări, Curtea și-a invocat jurisprudența anterioară, și anume Decizia 453/2008^[1], 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)

[1] M. Of. nr. 374 din 16 mai 2008.

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 a subliniat 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. Contrar acestui principiu, instanța de contencios constituțional a reținut că, din dispozițiile Legii nr. 144/2007, reiese 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 a stabilit 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. Curtea a invocat în sprijinul acestei teze principiul de drept procesual penal, potrivit căruia nimeni nu este obligat să își 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 își dovedească nevinovăția.

În consecință, Curtea a constatat 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^[1], 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 și-a extins controlul de constituționalitate și s-a pronunțat și asupra dispozițiilor art. 14 lit. c), d), e) și f) și ale Cap. VI „Verificarea averilor, a conflictelor de interese 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 interese 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 interese ori starea de incompatibilitate; sesizează organul de urmărire penală dacă există probe sau indicii temeinice privind săvârșirea unei fapte prevăzute de legea

[1] Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată în M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010.

penală. Totodată, întregul Cap. 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 a constatat că și dispozițiile art. 14 lit. c), d), e) și f) și ale Cap. 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.

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 cap. 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 s-a pronunțat și asupra acestora.

Astfel, Curtea a constatat că, pentru aceleași considerente, dispozițiile Cap. 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.

În fine, 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, Curtea a decis 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.

În legătură cu aceste atribuții, Curtea a reținut 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 a constatat 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 a constatat 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.

Curtea a decis că, referitor la 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 Inte-