

Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996 a fost transmisă de Parlament spre promulgare Președintelui României în data de 21 aprilie 2020. Prin modul în care a fost adoptată, precum și prin conținutul normativ, legea criticată contravine unor norme și principii constituționale, pentru motivele prezentate în cele ce urmează.

I. Motive de neconstituționalitate extrinsecă

1. Încălcarea dispozițiilor art. 115 alin. (5) teza a III-a din Constituție

Proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996 a fost depus de Guvern, spre dezbateră și adoptare, la Senat, ca primă Cameră competentă la data de 08.06.2017, fiind înregistrat la Biroul permanent al acestei Camere sub nr. B.251/2017. Acest proiect de lege a fost adoptat de Senat în ședința din data de 3 octombrie 2017. În conformitate cu dispozițiile constituționale și regulamente aplicabile la data dezbaterii proiectului de lege menționat în Senat, acesta a fost adoptat de către prima Cameră competentă să îl dezbată, cu încălcarea dispozițiilor art. 115 alin. (5) din Constituție, prin depășirea termenului de 30 de zile în care aceasta se putea pronunța asupra Ordonanței de urgență nr. 39/2017.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că „Legea fundamentală instituie (...) o prezumție absolută, în virtutea căreia o inițiativă legislativă, chiar dacă nu a fost adoptată de o Cameră, se consideră adoptată prin simpla trecere a timpului. Prezumția se bazează pe o presupusă acceptare tacită a propunerii legislative și pe lipsa obiecțiilor primei Camere sesizate. Termenul de 45 de zile, respectiv de 60 de zile, prevăzut la art. 75 alin. (2) din Constituție, este un termen de decădere care privește raporturile constituționale dintre autoritățile publice, respectiv raporturile dintre cele două Camere ale Parlamentului, pe de o parte, și între acestea și Guvern, pe de altă parte.” (Decizia nr. 646/2018, par. 83). Apreciem că aceste considerente sunt aplicabile mutatis mutandis și termenului de 30 de zile prevăzut de art. 115 alin. (5) teza a III-a din Legea fundamentală.

Așadar, și în cazul ordonanțelor de urgență ale Guvernului, Legea fundamentală instituie - prin art. 115 alin. (5) - o prezumție absolută, în virtutea căreia proiectul legii de aprobare a ordonanței de urgență a Guvernului se consideră adoptat de prima Cameră prin simpla trecere a timpului. La împlinirea acestui termen, dreptul și, totodată, obligația primei Camere competente să dezbată această inițiativă legislativă încetează, legea trebuind să fie considerată adoptată în forma depusă de Guvern. Totodată, ca efect al împlinirii termenului constituțional de 30 de zile, se naște dreptul celei de-a doua Camere, în calitate de Cameră decizională, de a se pronunța asupra legii adoptate în condițiile art.115 alin. (5) din Constituție și de a decide definitiv.

Potrivit art. 115 alin. (5) din Constituție, „Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență. Ordonanța de urgență cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută la articolul 76 alineatul (1)”.

În conformitate cu întregul regim constituțional al delegării legislative și ținând cont de rolul Parlamentului, astfel cum este acesta reglementat de art. 61 din Constituție, depunerea de către Guvern a unei ordonanțe de urgență la Camera competentă să o dezbată se realizează prin depunerea la această Cameră a unui proiect de lege de aprobare a ordonanței de urgență în cauză.

Potrivit dispozițiilor constituționale menționate, proiectele de lege de aprobare a ordonanțelor de urgență se depun de Guvern la Camera competentă, stabilită în condițiile art. 75 alin. (1) din Constituție. Spre deosebire însă de situația prevăzută la art. 75 alin. (2) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată, are la dispoziție un termen unic, de 30 de zile, pentru a se pronunța asupra inițiativei legislative respective. Depășirea acestui termen are ca efect imposibilitatea Camerei de reflecție de a se mai exprima asupra proiectului de act normativ, cu consecința adoptării tacite a proiectului de lege de aprobare a ordonanței de urgență în cauză și a transmiterii sale celeilalte Camere care, în calitate de Cameră decizională, urmează să se pronunțe asupra acestuia în condițiile art. 75 alin. (3)-(5) din Constituție.

De asemenea, potrivit aceleiași norme constituționale, termenul de 30 de zile, curge de la data depunerii ordonanței de urgență la Camera competentă. Fiind pe tărâmul dreptului public, la calculul termenului de 30 de zile prevăzut de art. 115 alin. (5) din Constituție, trebuie să fie inclusă atât ziua în care acesta începe să curgă, cât și ziua în care se împlinește.

1.1. Data depunerii ordonanței de urgență la Camera competentă este data depunerii de către Guvern a proiectului de lege de aprobare a ordonanței de urgență la prima Cameră, atestată prin data înregistrării proiectului de lege în cauză la această Cameră a Parlamentului.

1.1.1. La momentul depunerii la Camera competentă să o dezbată, proiectul de lege respectiv este înregistrat și acesta devine data depunerii ordonanței de urgență la Camera competentă, în sensul art. 115 alin. (5) din Legea fundamentală. Pe lângă faptul că certifică îndeplinirea de către Guvern a unei obligații constituționale, această dată are o deosebită importanță sub aspectul intrării în vigoare a ordonanței de urgență. Totodată, de la această dată curge și termenul de 30 de zile în cadrul căruia prima Cameră urmează să se pronunțe asupra ordonanței de urgență prin adoptarea unui proiect de lege de aprobare sau de respingere a acesteia.

Orice altă interpretare ar echivala cu o încălcare a voinței legiuitorului constituant derivat care, prin instituirea unor norme derogatorii de la prevederile art. 75 alin. (2) din Constituție, a avut în vedere, și în această privință, preeminența Parlamentului în raporturile cu Guvernul în ceea ce privește competența de a adopta acte cu putere de lege, aspecte puse în evidență de:

- stabilirea unui termen mult mai scurt față de procedura ordinară de la art. 75 alin. (2) (indiferent de complexitatea reglementării prin ordonanță de urgență);
- instituirea unei referințe clare, neechivoce, de la care termenul de adoptare tacită curge (spre deosebire de art. 75 alin. (2), care nu cuprinde nicio mențiune în acest sens);
- prevederea unui unic termen în care Parlamentul trebuie să se pronunțe asupra legislației delegate (de 30 de zile, față de cel de 45 sau 60 de zile);
- consacrarea obligativității dezbaterii în procedură de urgență, precum și cea a convocării de urgență a Parlamentului, în situația în care acesta nu este în activitate la data la care Guvernul adoptă o ordonanță de urgență.

În plus, o interpretare potrivit căreia termenul de 30 de zile prevăzut de art. 115 alin. (5) din Constituție curge de la un alt moment decât cel al înregistrării proiectului de lege la Camera competentă să-l dezbată ar însemna că, deși legiuitorul constituant nu a prevăzut nimic în acest sens, sintagma „30 de zile de la depunere” din cuprinsul art. 115 alin. (5) teza I are un alt înțeles decât cea de la art. 115 alin. (5) teza a II-a din Constituție. Or, o asemenea interpretare excedează Constituției, adăugând la Legea fundamentală, dispozițiile art. 115 alin. (5) neputând fi disociate de voința legiuitorului constituant de a introduce în cadrul regimului constituțional al ordonanțelor de urgență un unic reper, atât pentru destinatarii ordonanței de urgență, cât și pentru autoritățile publice cu competențe atât în emiterea/adoptarea acestora, cât și în menținerea lor în ordinea juridică.

Totodată, a admite că această sintagmă - „30 de zile de la depunere” - din conținutul aceluiași alineat vizează, în cadrul procedurii parlamentare, momente diferite ce țin de parcursul legislativ al unei inițiative legislative ar echivala cu introducerea unei prerogative a Camerelor Parlamentului - de a dispune prin regulamentele parlamentare cu privire la momentul de la care începe să curgă termenul de adoptare tacită - de care, spre deosebire de prevederile art. 75 alin. (2) din Constituție, acestea nu dispun în ceea ce privește regimul ordonanțelor de urgență, astfel cum este acesta reglementat la art. 115 alin. (5) din Legea fundamentală.

Nu în ultimul rând, a accepta că înțelesul sintagmei „(...) de la depunere” din întregul conținut normativ al art. 115 alin. (5) din Legea fundamentală este altul decât cel al înregistrării de către Guvern a proiectului de lege de aprobare a ordonanței de urgență la Camera competentă este de natură să creeze confuzie în rândul destinatarilor normei care, prin raportare la orice alt element/moment din cadrul parcursului legislativ al unui asemenea proiect de lege, nu ar putea stabili, după publicarea ordonanței de urgență în Monitorul Oficial al României, dacă aceasta a intrat sau nu în vigoare; orice altă interpretare ar fi de natură să genereze incertitudine, lipsind de previzibilitate norma, aspect care nu poate fi primit, întrucât prin redactarea alin. (5) al art. 115 în actuala formă, legiuitorul constituant derivat a avut drept scop chiar înlăturarea acestei consecințe.

1.1.2. Regulamentele parlamentare stabilesc că termenul de 30 de zile în care prima Cameră competentă se pronunță asupra unei ordonanțe de urgență se calculează de la data depunerii de către Guvern a proiectului de lege de aprobare a ordonanței respective. Data depunerii

proiectului de lege de aprobare a unei ordonanțe de urgență la Senat, ca primă Cameră competentă, să îl dezbată este data înregistrării acestui proiect de lege la Biroul permanent al Senatului și nu data prezentării acestuia în Biroul permanent.

În perioada 8 iunie - 3 octombrie 2017 (perioada în care legea supusă controlului de constituționalitate s-a aflat în dezbaterile Senatului) erau în vigoare următoarele prevederi regulamentare procedurale relevante în cazul proiectelor de lege de aprobare a ordonanțelor de urgență:

- art. 36 alin. (1) lit. e) - actualul art. 35 alin. (1) lit. e) - din Regulamentul Senatului: „Art. 36.- (1) Biroul permanent al Senatului are următoarele atribuții: (...) e) primește proiectele de lege sau propunerile legislative și decide: - reținerea proiectului la Senat și sesizarea comisiilor permanente competente în vederea întocmirii rapoartelor și avizelor, în cazul în care Senatul este competent să dezbată și să adopte ca primă Cameră sesizată, precum și în cazul în care Senatul este sesizat de către Camera Deputaților; - transmiterea proiectelor de lege sau a propunerilor legislative Camerei Deputaților, în cazul în care aceasta este competentă să le dezbată și să le adopte ca primă Cameră sesizată, ca urmare a hotărârii plenului Senatului și cu avizul Comisiei pentru constituționalitate”;

- art. 90 alin. (5) - actualul art. 93 alin. (5) - din Regulamentul Senatului: „(5) În situația ordonanțelor de urgență ale Guvernului, termenul este de 30 de zile, potrivit art. 115 alin. (5) din Constituția României, republicată.”;

- art. 90 alin. (8) - actualul art. 93 alin. (8) - din Regulamentul Senatului: „(8) Termenele prevăzute la alin. (3) și (5) se calculează potrivit art. 115 din același Regulament”.

- art. 91 alin. (1) - actualul art. 94 alin. (1) - din Regulamentul Senatului: „Art. 91. - (1) În vederea încadrării în termenele prevăzute la art. 93 alin. (3) și la art. 112-114 din prezentul Regulament, precum și la art. 115 alin. (5) din Constituția României, republicată, proiectele de lege și propunerile legislative se înaintează Biroului permanent al Senatului, care dispune: a) sesizarea comisiilor permanente competente pentru întocmirea avizelor sau a raportului, stabilind și termenele de depunere a acestora; b) transmiterea proiectului de lege sau a propunerii legislative Camerei Deputaților, în cazul în care o comisie permanentă apreciază că Senatul nu este competent să dezbată și să adopte proiectul, ca primă Cameră sesizată. În aceste cazuri, avizul Comisiei pentru constituționalitate este obligatoriu; c) solicitarea avizului Consiliului Legislativ, al Consiliului Economic și Social și al altor instituții

sau organisme care, potrivit legii, au competența de avizare, dacă acesta nu a fost dat; d) distribuirea către senatori a proiectelor sau propunerilor legislative, a avizului Consiliului Legislativ, al Consiliului Economic și Social și al altor instituții ori organisme care, potrivit legii, au competența de avizare, a hotărârii Curții Constituționale, în cazurile prevăzute de Constituție, și a punctului de vedere al Guvernului, în cazurile cerute de lege, pentru propunerile legislative, stabilind și termenul de depunere a amendamentelor de către senatori, sub sancțiunea decăderii.”;

- art. 92 - actualul art. 95 - din Regulamentul Senatului: „Art. 92. - Toate proiectele și propunerile legislative se înregistrează la Senat în ordinea primirii lor, se distribuie senatorilor și se publică pe pagina de internet a Senatului. (2) După înregistrarea la Biroul permanent a propunerii legislative pot deveni inițiatori și alți senatori, cu acordul scris ai inițiatorului/inițiatorilor propunerii legislative.”;

- art.112 - actualul art. 115 - din Regulamentul Senatului: „Art. 112. - În cazul proiectului de lege privind aprobarea ordonanței de urgență, dacă Senatul nu se pronunță în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, aceasta este considerată adoptată și se trimite Camerei Deputaților”.

- art. 114 - actualul art. 117 - din Regulamentul Senatului: „Art. 114. - În perioadele de vacanță parlamentară a Senatului proiectele de lege și propunerile legislative se înregistrează la data depunerii lor, iar termenele procedurale de legiferare încep să curgă de la data reluării activității Senatului în sesiune.”;

- art. 115 - actualul art.118 - din Regulamentul Senatului: „Art. 115. - Pentru propunerile legislative termenele de legiferare curg de la data înregistrării acestora la Biroul permanent, însoțite de avizele necesare”.

- art. 116 - actualul art. 119, care însă în prezent are un conținut alt decât cel actual - din Regulamentul Senatului: „Art. 116.- Pentru termenele procedurale ale procesului legislativ se iau în calcul numai zilele în care Senatul lucrează în plen sau în comisii permanente”.

Coroborând dispozițiile regulamentare aplicabile la momentul dezbaterii în Senat a legii criticate (la care în continuare ne vom referi prin trimitere la numărul textelor din Regulament aflate în vigoare în anul 2017 în perioada de referință), în ceea ce privește data de la care curge termenul de 30 de zile prevăzut de art. 115 alin. (5) din Constituție, se impun următoarele concluzii:

a) proiectele de aprobare a ordonanțelor de urgență se înregistrează la Senat în ordinea primirii lor, se distribuie senatorilor și se publică pe site-ul acestei Camere a Parlamentului (art. 92 - actualul art. 95 - din

Regulamentul Senatului); după cum am arătat, data înregistrării atestă depunerea ordonanței de urgență la Senat, ca primă Cameră competentă să o dezbată și, după publicarea acesteia în Monitorul Oficial al României, ordonanța respectivă intră în vigoare;

b) într-o interpretare sistematică a dispozițiilor art. 92 coroborate cu cele ale art. 36 alin. (1) lit. e) din Regulamentul Senatului, înregistrarea proiectelor de lege de aprobare a ordonanțelor de urgență - ca de altfel a tuturor inițiativelor legislative depuse la Senat ori la Camera Deputaților - se face la Biroul permanent al acestei Camere, ca unic organism competent să primească proiectele de lege sau propunerile legislative; în acest sens, în practica parlamentară, proiectul de lege de aprobare a unei ordonanțe de urgență primește un număr de înregistrare marcat cu litera B, urmat de data înregistrării; pentru a diferenția proiectele de lege înregistrate la Biroul permanent de cele prezentate acestui organ de conducere executivă a Senatului, după prezentarea în Biroul permanent, proiectele de lege de aprobare a ordonanțelor de urgență primesc și un nou număr, marcat cu litera L, urmat de data ședinței Biroului permanent;

c) potrivit art. 90 alin. (8) coroborat cu art. 115 din Regulamentul Senatului [actual, art. 93 alin. (8) și art. 118], termenul de 30 de zile prevăzut de art. 115 alin. (5) din Constituție, în cadrul căruia Senatul trebuie să se pronunțe asupra ordonanței de urgență, respectiv asupra proiectului de lege de aprobare a ordonanței în cauză, curge de la data înregistrării acestuia la Biroul permanent, însoțit de avizele necesare, și nu de la data prezentării acestui proiect de lege Biroului permanent;

d) Regulamentul Senatului făcea și face o distincție foarte clară între data înregistrării și data prezentării la Biroul permanent a unei inițiative legislative [art. 90 alin. (1), (3) și (8) coroborate cu art. 112 și art. 114 – actual, art. 93 alin. (1), (3) și (8), respectiv art. 115 și art. 118 - din Regulamentul Senatului]; astfel: (i) asupra proiectelor de lege și propunerilor legislative cu care este sesizat în calitate de primă Cameră competentă, dar cu privire la care trebuie să se exprime în termen de 45/60 de zile – deci în temeiul art. 75 alin. (2) din Constituție, care nu stabilește expres momentul de la care se calculează - acest termen curge de la data prezentării respectivelor inițiative în Biroul permanent;

(ii) asupra proiectelor de lege de aprobare a ordonanțelor de urgență cu care este sesizat în calitate de primă Cameră competentă, dar cu privire la care trebuie să se exprime în termenul de 30 de zile – deci în temeiul art. 115 alin. (5) din Constituție, care stabilește expres momentul de la

care se calculează - acest termen curge de la data înregistrării respectivelor inițiative la Biroul permanent;

e) faptul că în practica parlamentară toate inițiativele înregistrate la Senat – în fapt la Biroul permanent – primesc mai întâi un număr marcat cu B, iar după prezentarea în Biroul permanent un număr marcat cu L, nu are și nici nu poate avea aceeași semnificație și nici aceleași consecințe procedurale: astfel, în acord cu dispozițiile constituționale și regulamente aplicabile:

- pentru toate inițiativele legislative asupra cărora Senatul se exprimă în 45/60 de zile, numai înregistrarea cu L marchează data de la care curg aceste termene;

- pentru proiectele de lege de aprobare a ordonanțelor de urgență, această înregistrare marchează, procedural, momentul sesizării comisiilor permanente competente să avizeze proiectul în cauză și data de la care curg termenele stabilite în acest scop de către Biroul permanent.

Prin urmare, Regulamentul Senatului - ale cărui dispoziții sunt și erau în vigoare, aplicabile și la momentul dezbaterii proiectului de lege supus controlului de constituționalitate în Senat, în perioada iunie - octombrie 2017, prevedea și prevede, fără echivoc, în acord cu dispozițiile art. 115 din Constituție, că termenul de 30 de zile în care prima Cameră competentă se pronunță asupra unei ordonanțe de urgență începe să curgă de la data depunerii acesteia, respectiv de la data înregistrării proiectului de lege la prima Cameră investită cu dezbaterea acesteia, respectiv la Biroul permanent al acestei Camere.

În consecință, în acord cu normele constituționale, și dispozițiile regulamentare stabilesc un regim derogator cu privire la momentul de la care începe să curgă termenul de adoptare tacită în cazul proiectelor de aprobare a ordonanțelor de urgență, după cum și dispozițiile art. 115 alin. (5) din Legea fundamentală instituie un regim derogator de la prevederile art. 75 alin. (2) din Constituție. Astfel, în deplină consonanță cu voința legiuitorului constituant, dispozițiile menționate din Regulamentul Senatului prevedeau - și prevăd și în prezent - că, spre deosebire de orice alte proiecte de lege inițiate de Guvern (pentru care termenul de adoptare tacită de 45 sau 60 de zile curge de la data prezentării lor în Biroul permanent), ori spre diferență de orice alte propuneri legislative (pentru care același termen de 45/60 de zile curge de la data prezentării acestora la Biroul permanent însoțite de toate avizele cerute de lege), în cazul ordonanțelor de urgență, termenul de 30 de zile curge de la data înregistrării proiectelor de lege de aprobare a

acestora la Camera competentă să le dezbată, respectiv de la data înregistrării acestora la Biroul permanent, atestată prin număr de înregistrare marcat cu B.

1.1.3. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că, în cazul în care regulamentele parlamentare prevăd un mod de calcul derogator de la regula comună existentă în dreptul public - conform căruia termenele ce privesc desfășurarea raporturilor constituționale dintre autoritățile publice se calculează pe zile pline - în baza autonomiei parlamentare, și cât timp prezumția de constituționalitate atașată Regulamentului Senatului sau Camerei Deputaților nu a fost contestată sau răsturnată în formele și termenii prevăzuți de Constituție, modul de calcul al termenului de adoptare a legii se realizează potrivit Regulamentului Senatului (Decizia nr. 650/2018, par. 227, 228). De asemenea, în legătură cu modul de calcul al acestor termene, în jurisprudența sa recentă, Curtea Constituțională a reținut că „singura ipoteză în care termenele de adoptare tacită ar putea fi suspendate este aceea a vacanței parlamentare, respectiv a perioadei dintre sesiunile parlamentare ordinare, în condițiile în care nu s-a solicitat întrunirea în sesiune extraordinară, la cererea Președintelui României, a biroului permanent al fiecărei Camere ori a cel puțin o treime din numărul deputaților sau al senatorilor” (Decizia nr. 646/2018 par. 86).

Coroborând și interpretând sistematic dispozițiile din Regulamentul Senatului aplicabile la momentul dezbaterii în Senat a legii criticate, în ceea ce privește modul de calcul al termenului de 30 de zile prevăzut de art. 115 alin. (5) din Constituție se impun următoarele concluzii:

a) pentru proiectele de lege de aprobare a ordonanțelor de urgență, termenul de 30 de zile prevăzut de art. 115 alin. (5) din Constituție curge de la data înregistrării acestuia la Biroul permanent (în cazul nostru, de la data la care, convențional, primește nr. de B), însă acest termen se suspendă în perioada în care Senatul nu este în activitate; cu alte cuvinte, în perioada în care, în conformitate cu art. 66 din Constituție, Senatul nu este în sesiune, termenele procedurale, inclusiv cel prevăzut la art. 115 alin. (5) din Constituție, sunt suspendate; pe de altă parte, în perioada în care Senatul este în sesiune - ordinară sau extraordinară - aceste termene curg, dispozițiile regulamentare nedistingând în acest sens după cum proiectul de lege al unei ordonanțe este sau nu înscris pe ordinea de zi a Senatului sau a comisiilor permanente competente să-l dezbată (art. 114 - actual art. 117 - din Regulamentul Senatului);

b) în perioada în care Senatul este în activitate, termenele procedurale se calculează numai în zilele în care Senatul lucrează în plen și în

comisii (art. 116 din Regulamentul Senatului aflat în vigoare la data dezbaterii în Senat a legii criticate).

1.2. Proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996 a fost depus spre dezbateri și adoptare la Senat, ca primă Cameră competentă la data de 08.06.2017, fiind înregistrat la Biroul permanent al acestei Camere sub nr. B.251/2017.

1.2.1. În conformitate cu prevederile Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, la data înregistrării la Senat a proiectului de lege menționat, acesta a fost depus însoțit de avizele necesare (cu excepția avizului CES, după cum vom arăta la punctul I pct. 3). Astfel, potrivit documentelor asociate, publicate pe site-ul Senatului, avizul Consiliului Legislativ pentru OUG nr. 39/2017 a fost emis în data de 25 mai 2017.

Prin urmare, la data de depuneri OUG nr. 39/2017 la Senat, ca primă Cameră sesizată, proiectul de lege de aprobare a acestei ordonanțe de urgență aparent îndeplinea condițiile constituționale și regulamentare. Ca atare, în aceeași zi în care a fost depusă la Senat, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 39/2017 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 422/2017. În consecință, în conformitate cu prevederile art. 115 alin. (5) din Constituție, OUG nr. 39/2017 a intrat în vigoare la data de 8 iunie 2017.

Ulterior, la data de 12 iunie 2017, proiectul de lege de aprobare a OUG nr. 39/2017 a fost prezentat Biroului permanent, care a stabilit comisiile permanente competente să îl avizeze, precum și termenele în care urmau să fie elaborate avizele și raportul. Ca urmare a prezentării sale, proiectul de lege menționat a fost înregistrat sub nr. L163/12.06.2017. Potrivit datelor publicate pe site-ul Senatului, corespunzătoare parcursului legislativ în cadrul primei Camere sesizate, acest proiect de lege a fost adoptat de Senat la data de 3 octombrie 2017, fiind apoi transmis Camerei Deputaților, în calitate de Cameră decizională.

1.2.2. În perioada 8 iunie – 3 octombrie 2017, Senatul a lucrat în plen și în comisii astfel:

a) în sesiune ordinară:

- sesiunea februarie - iunie 2017: 8 iunie, 12-15 iunie, 19-22 iunie, 26-29 iunie;

- sesiunea septembrie - decembrie 2017: 1 septembrie, 4-7 septembrie, 12-14 septembrie, 18-21 septembrie, respectiv 25-28 septembrie;
b) în sesiune extraordinară: 8 august (Decizia nr. 14/2017, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 652 din 8 august 2017);
c) în intervalul de timp 1 iulie – 31 august 2017 - activitate în comisiile permanente (Hotărârea Biroului permanent al Senatului nr. 21/2017 privind organizarea activității Senatului în perioada 1 iulie – 31 august 2017^[1]).

Menționăm că Hotărârea Biroului permanent al Senatului nr. 21/2017 a fost adoptată în temeiul art. 36 alin. (1) lit. d) din Regulamentul Senatului, potrivit căruia Biroul permanent are atribuția de a pregăti și organiza în bune condiții activitatea Senatului. Referitor la activitatea desfășurată în perioada 1 iulie – 31 august 2017, precizăm că, în conformitate cu art. 2 și potrivit anexei nr. 2 la Hotărârea Biroului permanent al Senatului nr. 21/2017, toate comisiile permanente ale Senatului - inclusiv cele care au fost sesizate pentru avizare sau în fond cu proiectul de lege de aprobare a OUG nr. 39/2017 - au desfășurat activitate. În baza acestei hotărâri de Birou permanent, comisiile permanente au avizat proiecte sau propuneri legislative și au desfășurat și alte activități care au implicat analize, documentare sau informare pe diverse teme din domeniul lor de activitate. Astfel, potrivit anexei nr. 2, Comisia buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital – sesizată cu întocmirea avizului la proiectul de lege de aprobare a OUG nr. 39/2017 a desfășurat activitate și în perioada 3-7 iulie 2017, însă conform datelor publicate pe site-ul oficial al Senatului, aceasta a desfășurat activitate și în data de 29 august 2017 – când a adoptat avize la o serie de proiecte de lege cu care era sesizată; în acest sens, doar cu titlu de exemplu, menționăm avizul adoptat de Comisia buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital în data de 29 august 2017 la proiectul de lege de aprobare a OUG nr. 55/2017 pentru modificarea și completarea OUG nr. 11/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor - L. 205/2017). De asemenea, în conformitate cu același act al Biroului permanent, cele două comisii sesizate în fond cu privire la proiectul de lege de aprobare a OUG nr. 39/2017, respectiv Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări, precum și Comisia economică, industriei și servicii și-au derulat activitatea în perioada 3-14 iulie 2017 și 28-31 august 2017, respectiv în perioada 3-5 iulie 2017 și 28, 29 august 2017.

Având în vedere cele arătate cu privire la activitatea Senatului în plen și în comisii în intervalul 8 iunie - 3 octombrie 2017 și având în vedere

prevederile fostelor art. 114-116 (actual art. 117-119) din Regulamentul Senatului cu privire la zilele ce intră în calculul termenului de 30 de zile în care Senatul trebuia să se pronunțe, în calitate de primă Cameră competentă cu privire la proiectul de lege de aprobare a OUG nr. 30/2017 se impun cel puțin următoarele concluzii:

- data de 8 iunie, data la care OUG nr. 39/2017, respectiv proiectul de aprobare a acesteia au fost depuse la Senat în calitate de primă Cameră competentă, nu poate fi exclusă din calculul termenului de 30 de zile; aceasta este o soluție care se impune din întreaga analiză a dispozițiilor, atât constituționale, cât și regulamentare aplicabile la momentul dezbaterii acestui proiect de lege în Senat;
- data de 8 august, în care Senatul a fost convocat în sesiune extraordinară, de asemenea, nu poate fi exclusă din calculul acestui termen, întrucât art. 114 din Regulament nu distinge în conținutul său între sesiune ordinară sau extraordinară și nici nu are în vedere în ce măsură proiectul de lege în cauză se află sau nu pe ordinea de zi a unei ședințe;
- din perioada 1 iulie - 31 august 2017, în care potrivit art. 2 din Hotărârea Biroului permanent al Senatului, comisiile permanente ale Senatului au lucrat cel puțin câte 5 zile această durată urmează să fie avută în vedere în calculul termenului de 30 de zile prevăzut de art. 115 din Constituție; orice altă interpretare echivalează cu concluzia că în acest interval organele de lucru ale Senatului nu și-ar fi desfășurat legal activitatea, avizele/rapoartele adoptate de comisiile permanente nu au fost legal/procedural emise, iar Biroul permanent al Senatului nu și-ar fi putut exercita o atribuție prevăzută de Regulament, prin emiterea unei hotărâri ce implică stabilirea unor activități ale organelor de lucru ale Senatului într-o perioadă în care această Cameră nu era convocată în sesiune extraordinară.

Având în vedere dispozițiile constituționale și regulamentare menționate, considerăm că la data de 3 octombrie 2017 termenul de 30 de zile prevăzut de art. 115 alin. (5) din Constituție, în care Senatul se putea pronunța în calitate de primă Cameră sesizată asupra proiectului de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, se împlinise anterior acestei date. Prin urmare, în cadrul ședinței din data de 3 octombrie 2017, dreptul și, totodată, obligația Senatului de a dezbate această inițiativă legislativă încetase.

În acord cu regulile generale din dreptul public, ce presupun că la calculul unui termen trebuie să fie inclusă atât ziua în care acesta începe să curgă, cât și ziua când se împlinește, și în conformitate cu dispozițiile constituționale și regulamentare aplicabile, termenul de 30 de zile prevăzut de art. 115 alin. (5) din Constituție s-a împlinit la data de 20 septembrie 2017. Acest termen a început să curgă la data de 8 iunie 2017, aceasta fiind prima zi a termenului de 30 de zile. La această zi se adaugă celelalte 12 zile în care Senatul a lucrat în plen și în comisii în sesiunea februarie- iunie 2017. La cele 13 zile se adaugă 5 zile de lucru în comisii din perioada 1 iulie-31 august 2017, în care comisiile permanente au lucrat potrivit Hotărârii Biroului permanent nr. 21/2017. La cele 18 zile rezultate se adaugă ziua de 8 august 2017, în care Senatul a fost convocat în sesiune extraordinară prin Decizia Președintelui Senatului nr. 14/2017, în cadrul căreia această Cameră a Parlamentului a lucrat în plen. La cele 19 de zile rezultate se mai adaugă 11 zile din sesiunea septembrie –decembrie 2017, în care Senatul a lucrat în plen și în comisii, respectiv zilele de 1 – ziua convocării Senatului în sesiune ordinară - 4, 5, 6, 7, 12, 13, 14 septembrie, 18, 19 și 20 septembrie. Această ultimă zi, fiind una în care Senatul a lucrat în comisii, este și ziua în care termenul de 30 de zile s-a împlinit.

Prin urmare, prin continuarea procedurii parlamentare după împlinirea termenului de 30 de zile și adoptarea Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, în ședința din data de 3 octombrie 2017, Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, a adoptat acest proiect de lege cu încălcarea dispozițiile art. 115 alin. (5) teza a III-a din Constituție. În consecință, pentru motivele expuse, prin adoptarea cu încălcarea acestor dispoziții constituționale, Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996 este neconstituțională în ansamblul său.

2. Încălcarea dispozițiilor art. 75 alin. (1), (4) și (5) raportat la prevederile art. 76 alin. (1) și (2) coroborate cu cele ale art. 117 alin. (3) și ale art. 147 alin. (4) din Constituție, cu consecința încălcării principiului

bicameralismului, astfel cum este acesta statuat în Constituție și dezvoltat prin jurisprudența Curții Constituționale

2.1. Încălcarea art. 75 alin. (1), (4) și (5) raportat la art. 76 alin. (1), (2) coroborat cu art. 117 alin. (3) și art. 147 alin. (4) din Constituție

2.1.1. Conform art. 117 alin. (3) din Constituție: „(3) Autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică”, iar potrivit art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, „Se supun spre dezbatere și adoptare Camerei Deputaților, ca primă Cameră sesizată (...) proiectele de legi organice prevăzute la (...) articolul 117 alin. (3) (...)”.

În jurisprudența Curții Constituționale referitoare la autoritățile administrative autonome s-au reținut următoarele: „potrivit art. 117 alin. (3) din Constituție [art. 116 alin. (3) anterior revizuirii Constituției din anul 2003], autoritățile administrative autonome se pot înființa prin lege organică. Așadar, reglementarea statutului acestei autorități se realizează prin norme de natura legii organice. Pe de altă parte, procedurile desfășurate în fața Consiliului Concurenței, vizate de obiectul excepției de neconstituționalitate, sunt stabilite prin norme de natura legii ordinare.” (Decizia nr. 568/2015, par. 30).

Totodată, Curtea a mai statuat că, „în condițiile în care Constituția nu cuprinde dispoziții referitoare la reglementarea prin lege organică a organizării și funcționării Consiliului Concurenței - autoritate administrativă autonomă, ci doar în legătură cu înființarea sa prin lege organică, nu pot fi reținute criticile de neconstituționalitate extrinsecă formulate. Astfel cum a statuat Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice, în consecință, criteriul material este cel definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice.” (Decizia nr. 622/2016, par. 26).

În aceeași decizie, Curtea a reținut că „Potrivit art. 117 alin. (3) din Constituție «Autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică», dispozițiile constituționale menționate fiind de asemenea de strictă interpretare (a se vedea în acest sens Decizia Curții Constituționale nr. 16 din 10 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 66 din 29 ianuarie 2007), fără a putea fi

extinse și cu privire la organizarea și funcționarea unor asemenea autorități. Exigența constituțională privind reglementarea prin lege organică vizează, așadar, doar înființarea Consiliului Concurenței, ca autoritate administrativă autonomă” (Decizia nr. 622/2016, paragraful 22).

Prin Decizia nr. 52/2018, Curtea Constituțională a realizat o distincție, din perspectiva dispozițiilor constituționale, pe de o parte, între „înființarea, organizarea și funcționarea” unei autorități – această sintagmă cuprinzând toate cele trei noțiuni fiind folosite împreună în cazul Consiliului Legislativ (art. 79), al Consiliului Economic și Social (art. 141) și al ministerelor [art. 117 alin. (1)] - sau „organizarea și funcționarea” unei autorități - termeni care sunt folosiți ca atare în cazul instituției Avocatului Poporului [art. 58 alin. (3)], al Parlamentului [art. 64 alin. (1)], al Autorității Electorale Permanente [art. 73 alin. (3) lit. a)], al Consiliului Superior al Magistraturii, al instanțelor judecătorești, al Ministerului Public și al Curții de Conturi [art. 73 alin. (3) lit. l)] - și, pe de altă parte, între „înființarea” unei autorități – noțiune utilizată de legiuitorul constituant în cazul autorităților administrative autonome sau al organelor de specialitate din subordinea Guvernului/ministerelor [art. 117 alin. (3)].

Prin decizia menționată mai sus, Curtea Constituțională a reținut, pentru autoritățile administrative autonome, că „dacă numai înființarea se dispune prin lege organică, înseamnă că organizarea și funcționarea autorității respective se reglementează prin lege ordinară. În această ultimă ipoteză, dacă din rațiuni de tehnică legislativă se adoptă o lege organică ce reglementează înființarea/organizarea/funcționarea unei autorități nu înseamnă că, în mod implicit, organizarea și funcționarea acesteia devine domeniu al legii organice. Din contră, legea este adoptată ca lege organică, cu majoritatea de vot stabilită prin Constituție, fără ca cele trei aspecte reglementate să își piardă individualitatea; de aceea, dispozițiile legii care privesc organizarea și funcționarea autorității respective vor putea fi modificate/completate prin lege ordinară. În ceea ce privește conceptul de înființare, Curtea reține că acesta cuprinde elementele de bază care definesc natura juridică a autorității publice în cauză, drept care acestea trebuie să facă obiectul legii organice. În consecință, fiind vorba în această privință de o lege organică, orice opțiune legislativă în acest sens trebuie să întrunească o largă majoritate de vot, conform art. 76 alin. (1) din Constituție” (Decizia nr. 52/2018, par. 34-35).

Totodată, în aceeași decizie, Curtea Constituțională a reținut că art. 117 alin. (3) din Constituție, atunci când dispune că înființarea unei autorități administrative autonome se realizează prin lege organică, nu se limitează numai la dispoziția de înființare, ci are în vedere și aspectele esențiale care sunt în legătură intrinsecă cu dispoziția normativă de înființare (atribuțiile și actele acestora), actele care emană de la aceste autorități administrative autonome fiind în legătură directă cu natura acestor autorități. Așadar, atunci când legiuitorul constituant s-a referit la înființarea unei autorități administrative prin lege organică a avut în vedere atât dispoziția de înființare propriu-zisă, cât și cele ce sunt asociate în mod intrinsec acesteia, respectiv cele prin care se stabilesc atribuțiile, categoriile de acte administrative emise și efectele acestora. Or, Legea nr. 21/1996, în forma în vigoare, în cadrul Capitolului IV - ce reglementează Consiliul Concurenței - la art.14 prevede: „(1) Se înființează Consiliul Concurenței, autoritate administrativă autonomă în domeniul concurenței, cu personalitate juridică, care își exercită atribuțiile potrivit prevederilor prezentei legi. Sediul Consiliului Concurenței este în municipiul București. (2) Structura organizatorică și de personal a Consiliului Concurenței, atribuțiile de conducere și de execuție ale personalului său se stabilesc prin regulamentele interioare adoptate de acesta.”

Așadar, fiind înființat încă din anul 1996, prin legea dedusă controlului de constituționalitate nu este vizată o nouă înființare a Consiliului Concurenței și nici nu sunt avute în vedere modificări exprese ale dispozițiilor de înființare a acestei autorități administrative autonome. De altfel, menționăm că prin legea criticată, art. 14 din Legea nr. 21/1996 își păstrează forma inițială de redactare, existentă chiar de la publicarea Legii nr. 21/1996 în Monitorul Oficial al României, Partea I. De asemenea, subliniem că prin legea dedusă controlului de constituționalitate nu sunt operate intervenții legislative - modificări ori completări - asupra dispozițiilor ce reglementează atribuțiile Consiliului Concurenței, actele sau efectele acestora.

Din această perspectivă, rezultă că, prin raportare la jurisprudența constantă a Curții Constituționale, niciuna dintre modificările ori completările cuprinse în legea criticată referitoare la organizarea și funcționarea Consiliului Concurenței nu sunt de domeniul legii organice și deci nu sunt de natură să atragă incidența art. 117 alin. (3) din Constituție și, pe cale de consecință, prin raportare la prevederile art. 75 alin. (1), precum și ale alin. (4) și (5) din Constituție, să antreneze

competența decizională a primei Camere competente să o dezbată, respectiv competența decizională a Senatului.

2.1.2. Prin raportare la forma adoptată de Senat, analizând dispozițiile noi adoptate de Camera Deputaților în ședința din data de 7 noiembrie 2018, constatăm următoarele:

* articolul unic pct. 6 – introduce după pct. 2 al OUG nr. 39/2017 douăsprezece noi puncte, respectiv pct. 2¹-2¹² ce vizează modificarea ori completarea dispozițiilor art. 15, 16, art. 18 și 19 din Legea nr. 21/1996. Aceste 12 noi intervenții legislative, operate în cuprinsul Capitolul IV din Legea nr. 21/1996, intitulat „Consiliul Concurenței”, se referă la:

- compunerea Plenului Consiliului Concurenței, mandatul membrilor acestuia, condițiile pe care o persoană trebuie să le îndeplinească pentru a putea fi numit membru al Consiliului Concurenței, încetarea mandatului de membru al Consiliului Concurenței (art. 15 din Legea nr. 21/1996);

- vacanța funcției de Președinte al Consiliului Concurenței (art. 16);

- mandatele membrilor Consiliului Concurenței (art. 18);

- condițiile de întrunire a Plenului Consiliului Concurenței, precum și instituirea unei indemnizații de ședință pentru membrii Plenului Consiliului Concurenței (art. 19);

* articolul unic pct. 7 - introduce după punctul 3 din OUG nr. 39/2017 cinci noi puncte, pct. 3¹-3⁵, ce vizează modificarea și completarea art. 21 din Legea nr. 21/1996 referitoare la activitatea inspectorilor de concurență cu studii juridice, reprezentarea în instanță, respectiv la funcțiile publice de specialitate;

* articolul unic pct. 8 – introduce după punctul 4 din OUG nr. 39/2017 cinci noi puncte, pct. 4¹-4⁵, prin care este modificat același art. 21 din Legea nr. 21/1996 în ceea ce privește veniturile proprii realizate de Consiliul Concurenței, indemnizația de performanță, respectiv abrogarea art. 31 alin. (7) - (12) din același act normativ, referitor la aspectele privind veniturile și execuția bugetară la nivelul instituției;

* articolul unic pct. 9 - introduce după punctul 7 al OUG nr. 39/2017 un nou punct, pct. 7¹, ce vizează același art. 21 din Legea nr. 21/1996, de această dată cu referire la sancțiunile aplicate de Consiliul Concurenței;

* articolul unic pct. 11 - introduce după punctul 11 al OUG nr. 39/2017 un nou punct, pct. 11¹, de asemenea, cu privire la o intervenție legislativă în cuprinsul art. 21 din Legea nr. 21/1996, prin care se instituie o pensie de serviciu pentru membrii Plenului Consiliului Concurenței care au îndeplinit un mandat întreg, respectiv pentru înalții funcționari publici, inspectorii de concurență și persoanele cu funcții de conducere care

îndeplinesc atribuțiile specifice Consiliului Concurenței, în conformitate cu art. 51 alin. (2) - (17) din Legea nr. 94/1992.

În concluzie, din analiza acestor prevederi, constatăm că dispozițiile Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, în forma adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, nu vizau nici prevederi referitoare la înființarea Consiliului Concurenței, ca autoritate administrativă autonomă, și nici actele ori efectele acestora și nici atribuțiile acestei autorități. În consecință, prin raportare la jurisprudența Curții anterior menționată, toate dispozițiile adoptate de Camera Deputaților vizează dispoziții ale Legii nr. 21/1996 și, implicit a OUG nr. 39/2017 ce nu fac parte, în sensul art. 117 alin. (3) din Constituție, din domeniul legii organice și care, în consecință, nu țin de competența decizională a Senatului. Însă, din aceste noi dispoziții adoptate de Camera Deputaților, prin comparație cu forma adoptată de Senat, fac parte din domeniul legii organice prevederile referitoare la statutul funcției publice (respectiv un statut special pentru funcționarii publici din cadrul Consiliului Concurenței), pentru care însă, în conformitate cu prevederile art. 75 alin. (1) coroborate cu cele ale art. 73 alin. (3) lit. j) din Legea fundamentală, competența decizională, de asemenea, nu aparține Senatului, ci Camerei Deputaților.

Această concluzie are profunde implicații de ordin procedural ce conduc la concluzia că legea supusă controlului de neconstituționalitate a fost adoptată cu încălcarea unor norme și principii constituționale, fiind neconstituțională în ansamblul său.

În data de 3 octombrie 2017, Senatul a adoptat proiectul de lege privind aprobarea OUG nr. 39/2017, această formă având un articol unic cu patru puncte cuprinzând modificări și completări ale dispozițiilor Legii nr. 21/1996. Ca urmare a celor 11 noi intervenții legislative adoptate și ținând seama de raportul comun al Comisiei pentru industrii și servicii, respectiv al Comisiei juridice, de disciplină și imunități, în ședința din data de 7 noiembrie 2018 plenul Camerei Deputaților a votat în sensul că pentru toate acestea competența decizională aparține Senatului, în acest mod făcând o greșită aplicare a dispozițiilor art. 75 alin. (5) din Constituție.

Potrivit stenogramei plenului Camerei Deputaților din data de 7 noiembrie 2018: „Având în vedere dispozițiile art. 14 alin. (1) din Legea concurenței nr. 21/1996 care reglementează statutul Consiliului

Concurenței, ca fiind autoritate administrativă autonomă, modificările aduse sub forma amendamentelor admise prevăzute în prezentul raport asupra proiectului de lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile de despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996 devin incidente prevederile art. 117 alin. (3) din Constituția României, republicată, astfel că devin de competența decizională a Senatului, potrivit art. 75 alin. (1) prima teză din Constituția României, republicată. În măsura în care raportul va fi adoptat de plenul Camerei Deputaților, prevederile care sunt de competența decizională a Senatului vor fi înaintate acestuia pentru dezbateră și adoptare, potrivit art. 75 alin. (4) și (5) din Constituția României, republicată. Senatul va decide definitiv asupra acestora, în procedură de urgență”.

Or, așa cum am arătat, noile dispoziții adoptate de Camera Deputaților în ședința din data de 7 noiembrie 2018 vizează reglementări ce nu țin de competența decizională a Senatului, aceasta aparținând chiar Camerei Deputaților. Dispozițiile vizau organizarea și funcționarea Consiliului Concurenței, aspecte ce nu fac parte din domeniul legii organice în sensul art.117 alin. (3) din Constituție și a jurisprudenței Curții Constituționale, iar cele care vizează statutul funcției publice, potrivit art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, sunt de asemenea în competența decizională a Camerei, nicidecum Senatului.

Faptul că în forma adoptată de Camera Deputaților, prin art. I pct.6 - respectiv noul pct. 2¹ s-a modificat titlul Capitolului IV din Legea nr. 21/1996 - redenumindu-l „Înființarea și funcționarea Consiliului Concurenței și statutul membrilor plenului și personalului de specialitate” nu este suficient și nici relevant pentru stabilirea competenței decizionale asupra normelor incluse în acest articol. În conformitate cu prevederile art. 75 din Constituție, dar și cu voința legiuitorului constituant derivat, stabilirea competenței decizionale a celor două Camere ale Parlamentului are în vedere criteriul material, respectiv conținutul normativ efectiv al normelor. Or, prin conținutul lor normativ, dispozițiile diferite, suplimentare din forma Camerei Deputaților față de forma Senatului nu au vizat în niciun moment normele de înființare a acestei autorități administrative autonome (prevăzute, după cum am arătat, de art. 14 din Legea nr. 21/1996), care nu numai că nu s-au modificat, dar au rămas neschimbate de la adoptarea Legii nr. 21/1996 și până în prezent.

Așa cum am arătat, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale „referitor la Consiliul Concurenței, Curtea a observat că Legea fundamentală nu nominalizează explicit, nu cuprinde reglementări exprese referitoare la această autoritate administrativă autonomă și nici nu impune reglementarea organizării sau funcționării sale prin norme de natura legii organice, ale cărei domenii, stabilite prin art. 73 alin. (3) din Constituție, sunt de strictă interpretare și aplicare” (Decizia CCR nr. 335/2018). În concordanță cu întreaga jurisprudență a Curții Constituționale menționată, pentru considerentele expuse, Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996 a fost adoptată cu încălcarea prevederilor art. 75 alin. (1), (4) și (5), respectiv ale art. 147 alin. (4) prin raportare la prevederile art. 117 alin. (3) din Constituție.

2.2. Încălcarea principiului bicameralismului, astfel cum este acesta statuat prin Constituție și dezvoltat prin jurisprudența Curții Constituționale

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a stabilit două criterii esențiale în legătură cu încălcarea principiului bicameralismului în cursul procedurii legislative. Acestea constau, pe de o parte, în existența unor deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului și, pe de altă parte, în existența unei configurații semnificativ diferite între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului. Întrunirea cumulativă a celor două criterii este de natură a afecta principiul constituțional care guvernează activitatea de legiferare a Parlamentului, plasând pe o poziție privilegiată Camera decizională, cu eliminarea, în fapt, a primei Camere sesizate din procesul legislativ (Decizia nr. 392/2018).

Principiul bicameralismului presupune atât conlucrarea celor două Camere în procesul de elaborare a legilor, cât și obligația acestora de a-și exprima prin vot poziția cu privire la adoptarea legilor (Decizia nr. 89/2017 par. 55). Bicameralismul nu înseamnă însă ca ambele Camere să se pronunțe asupra unei soluții legislative identice, în Camera decizională putând exista abateri inerente de la forma adoptată de Camera de reflecție, desigur, fără schimbarea obiectului esențial al proiectului de lege/prounerii legislative. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că „nu se poate susține încălcarea principiului bicameralismului, atât timp cât legea adoptată de Camera decizională se referă la

aspectele principiale pe care le-a avut în vedere propunerea/proiectul de lege în forma sa însușită de Camera de reflecție. În acest sens, modificările aduse formei adoptate de Camera de reflecție trebuie să cuprindă o soluție legislativă care păstrează concepția de ansamblu a acesteia și să fie adaptate în mod corespunzător, prin stabilirea unei soluții legislative alternative/complementare care nu se abate de la forma adoptată de Camera de reflecție, în condițiile în care aceasta este mai cuprinzătoare sau mai bine articulată în cadrul ansamblului legii, cu realizarea anumitor coroborări inerente oricărei modificări.” (Decizia nr. 765/2016 , par. 37 și 38, Decizia nr. 377/2017, paragraful 45).

Potrivit expunerii de motive a proiectului de Lege de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, „proiectul de act normativ are ca obiect transpunerea în legislația națională a Directivei 2014/104/UE privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului intern în cazul încălcării dispozițiilor legislației în materie de concurență a statelor membre și a Uniunii Europene, precum și modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 153 din 29 februarie 2016”.

Potrivit aceluiași document, „se impune modificarea și completarea dispozițiilor Legii concurenței nr. 21/1996, republicată, pentru: evitarea dublării anumitor dispoziții legislative și de a abroga anumite prevederi ale Legii concurenței care, odată cu transpunerea Directivei 2014/104/UE, nu vor mai fi de actualitate; asigurării instrumentelor legale, necesare Consiliului Concurenței pentru îndeplinirea misiunii de protejare a consumatorului final și pentru remedierea, în timp util, a disfuncționalităților din sectorul de retail alimentar; practica autorității de concurență în acest sector relevă că, în absența unei obligații legale furnizarea de către întreprinderi, în mod benevol, a datelor solicitate de autoritatea de concurență în vederea realizării unor analize și comparații de preț nu reprezintă o alternativă funcțională; explicării, în cuprinsul legii, a diferenței între noțiunea de extragere a documentației aflate pe suport electronic și conceptul de ridicare, în sens de prelevare a probelor în scopul utilizării acestora; determinării veniturilor incluse în baza de calcul a amenzilor pe care le poate aplica Consiliul Concurenței în privința întreprinderilor nerezidente, în materia concentrărilor economice, asigurând totodată caracterul descurajant al acestor amenzi, prin raportare la puterea economică reală pe care o au aceste

întreprinderi în România, respectiv în scopul asigurării unui cadru adecvat de pază și de protecție a conducătorului autorității”.

Analizând forma adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, aceasta cuprinde nu mai puțin de 24 de puncte noi în cuprinsul legii de aprobare, dispoziții care modifică sau completează reglementări din Legea nr. 21/1996.

Modificările se referă, printre altele, la compunerea Plenului Consiliului Concurenței, mandatul membrilor, condițiile pe care o persoană trebuie să le îndeplinească pentru a putea fi numit membru al Consiliului Concurenței, încetarea mandatului de membru al Consiliului Concurenței (art. 15 din Legea nr. 21/1996), vacanța funcției de Președinte al Consiliului Concurenței (art. 16), mandatele membrilor Consiliului Concurenței (art. 18), condițiile de întrunire a Plenului Consiliului Concurenței (art. 19) sau instituirea unei indemnizații de ședință pentru membrii Plenului Consiliului Concurenței, activitatea inspectorilor de concurență cu studii juridice, reprezentarea în instanță, respectiv la funcțiile publice de specialitate, veniturile proprii realizate de Consiliul Concurenței, indemnizația de performanță, respectiv la abrogarea art. 31 alin. (7) - (12) referitoare la aspecte privind veniturile și execuția bugetară la nivelul instituției, sancțiunile aplicate de Consiliul Concurenței, respectiv instituirea unei pensii de serviciu pentru membrii Plenului Consiliului Concurenței care au îndeplinit un mandat întreg, respectiv pentru înalții funcționari publici, inspectorii de concurență și persoanele cu funcții de conducere care îndeplinesc atribuțiile specifice Consiliului Concurenței, în conformitate cu art. 51 alin. (2) - (17) din Legea nr. 94/1992.

Din analiza acestor noi dispoziții introduse de Camera Deputaților rezultă că acestea nu au legătură nici cu forma inițiatorului sau cu scopul inițiativei legislative, așa cum acesta a fost dezvoltat în expunerea de motive, nici cu modificările adoptate de Senat, în calitate de Cameră de reflecție, fiind deosebiri majore de conținut.

Mai mult, dacă forma adoptată de prima Cameră, Senatul, avea un articol unic cu patru puncte de modificare a OUG nr. 39/2017 și, implicit, a Legii nr. 21/1996, forma adoptată de Camera Deputaților în data de 7 noiembrie 2018 cuprindea un articol unic cu 11 puncte care însumau intervenții legislative asupra unui număr de 13 articole din Legea nr. 21/1996 și care cuprindeau 24 de noi puncte introduse în cuprinsul actului normativ menționat. Or, o intervenție legislativă de o asemenea amploare, ce a condus la o configurație semnificativ diferită a legii, nu numai că deturneză actul normativ de la scopul inițiatorului și de la

forma adoptată de Senat, dar reprezintă și o încălcare flagrantă a principiului bicameralismului prevăzut de art. 61 alin. (2), prin raportare la art. 75 alin. (3) din Constituție, așa cum acesta a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale.

Potrivit Legii fundamentale, procedura de adoptare a legilor organice sau ordinare presupune că fiecare Cameră a Parlamentului dispune de o anumită competență decizională, sesizarea Camerelor fiind supusă unui regim constituțional strict reglementat de art. 75 din Constituție. Prin diferențierea funcțională dintre cele două Camere ale Parlamentului - fie în calitate de Cameră de reflecție, fie în calitate de Cameră decizională - acestea sunt expres calificate ca atare prin Constituție, în funcție de domeniul în care este adoptată legea respectivă. Prin urmare, în principiu, fiecare dintre cele două Camere are competențe determinate.

Ținând seama de indivizibilitatea Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului român, Constituția nu permite adoptarea unei legi de către o singură Cameră, fără ca proiectul de lege să fi fost dezbătut și de cealaltă Cameră.

Principiul bicameralismului se reflectă nu numai în dualismul instituțional, ci și în cel funcțional, deoarece art. 75 din Constituție stabilește, tocmai pentru a nu exclude o Cameră sau alta din mecanismul legiferării, soluția obligativității sesizării, în anumite materii, ca primă Cameră, de reflecție, a Senatului sau, după caz, a Camerei Deputaților și, pe cale de consecință, reglementarea rolului de Cameră decizională, pentru anumite materii, a Senatului și, pentru alte materii, a Camerei Deputaților.

Curtea Constituțională a subliniat în jurisprudența sa că, întrucât criteriile de departajare a competențelor celor două Camere, precum și modalitatea de soluționare a unor eventuale conflicte de competență sunt expres prevăzute în Legea fundamentală, fiecare Cameră a Parlamentului este obligată să aplice întocmai dispozițiile art. 75 din Constituție (Decizia nr. 747/2015, Decizia nr.1018/2010).

Respectarea principiului bicameralismului - astfel cum este reglementat de Constituție și cum a fost acesta dezvoltat prin jurisprudența Curții Constituționale - presupune că fiecare dintre Camere trebuie să dezbată și să adopte o inițiativă legislativă în limitele competenței stabilite prin prisma criteriului material, singurul aspect în care eventualele conflicte de competență pot fi soluționate fiind cele care țin de materiile din domeniul legii organice aflate în competența decizională a fiecărei

Camere. Cu alte cuvinte, cu privire la o inițiativă legislativă depusă la Senat – care, potrivit art. 75 din Constituție, dispune de o competență de drept comun ca primă Cameră sesizată în domeniul legii ordinare – Camera Deputaților dispune de o competență decizională deplină fiind în același timp ținută, în decizia sa definitivă, de respectarea principiului bicameralismului, ceea ce presupune ca, față de forma adoptată de Senat, să nu existe deosebiri majore de conținut juridic, pe de o parte, și, pe de altă parte, între cele două forme să nu existe o configurație semnificativ diferită.

Respectarea acestor criterii subzistă și în cazul inițiativelor legislative ce vizează domeniul legii organice, însă în acest caz, competența decizională fiind partajată între cele două Camere ale Parlamentului, Constituția prevede naveta legislativă (întoarcerea legii) între Camere exclusiv pentru soluționarea conflictelor de competență între Camere. Or, dispozițiile suplimentare din forma Camerei Deputaților la Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996 - ce reprezintă majore diferențe de conținut juridic față de forma Camerei Deputaților - au fost adoptate de Senat cu încălcarea art. 75 din Legea fundamentală, într-o greșită aplicare a prevederilor alin. (4) și (5), legea fiind întoarsă la Senat deși niciuna dintre aceste prevederi nu intrau în competența decizională a Senatului. În plus, a fost încălcat principiul bicameralismului - astfel cum este acesta dezvoltat prin jurisprudența Curții Constituționale - întrucât, sub aspectul conținutului juridic și al configurației juridice, atât între forma legii criticate inițial adoptată de Senat și forma Camerei Deputaților, cât și între această ultimă formă și cea adoptată de Senat după întoarcerea legii, diferențele sunt substanțiale și semnificative.

3. Încălcarea dispozițiilor art. 1 alin. (3) și alin. (5) coroborate cu cele ale art. 141 din Constituție

Prin OUG nr. 39/2017 se transpune Directiva 2014/104/UE ce permite exercitarea acțiunilor în despăgubire de către persoanele prejudiciate prin încălcări ale dispozițiilor legislației în materie de concurență, asigurându-le, totodată, o protecție similară pe piața internă. Având în vedere obiectul de reglementare apreciem că, era necesară consultarea Consiliului Economic și Social.

Potrivit art. 141 din Constituție: „Consiliul Economic și Social este organul consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de

specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare”. În conformitate cu art. 2 alin. (1) și alin. (2) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea Consiliului Economic și Social (CES): „(1) Consiliul Economic și Social este consultat obligatoriu asupra proiectelor de acte normative inițiate de Guvern sau a propunerilor legislative ale deputaților ori senatorilor. Rezultatul acestei consultări se concretizează în avize la proiectele de acte normative. (2) Domeniile de specialitate ale Consiliului Economic și Social sunt: a) politicile economice; (...) c) relațiile de muncă, protecția socială, politicile salariale și egalitatea de șansă și de tratament; (...) e) protecția consumatorului și concurență loială; (...)”, iar potrivit art. 5 lit. a) din același act normativ: „Consiliul Economic și Social exercită următoarele atribuții: a) avizează proiectele de acte normative din domeniile de specialitate prevăzute la art. 2 alin. (2), inițiate de Guvern, precum și propunerile legislative ale deputaților și senatorilor, invitând inițiatorii la dezbaterile actelor normative.”

Or, din analiza parcursului legislativ a actului normativ și a documentelor atașate, disponibile în format electronic pe paginile de internet ale celor două Camere ale Parlamentului, se poate constata că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996 a fost adoptată în lipsa solicitării avizului CES, deși prin obiectul său de reglementare, legea criticată vizează domenii de specialitate ale acestui organism de rang constituțional. Mai mult, din analiza expunerii de motive ce însoțește Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 39/2017 – prin care se transpune Directiva 2014/104/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 noiembrie 2014 privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului intern în cazul încălcărilor dispozițiilor legislației în materie de concurență a statelor membre și a Uniunii Europene - rezultă că nu a fost solicitat avizul Consiliului Economic și Social, deși actul normativ ce se urmărea a fi adoptat reglementa în domeniul concurenței, domeniu cu privire la care, în temeiul dispozițiilor art. 2 lit. e) rap. la art. 5 din Legea nr. 248/2013, consultarea Consiliului este obligatorie^[2].

Mai mult, din perspectiva domeniului de specialitate reglementat de art. 2 lit. c) din Legea nr. 248/2013 - relațiile de muncă, protecția socială, politicile salariale și egalitatea de șansă și de tratament - consultarea Consiliului Economic și Social, se impunea având în vedere faptul că legea criticată are ca obiect de reglementare modificarea și

completarea Legii concurenței nr. 21/1996 în sensul stabilirii unei noi modalități de organizare și funcționare a Consiliului Concurenței, inclusiv din perspectiva numirii membrilor și a personalului acestei autorități, precum și măsuri care vizează modul de constituire și utilizare a veniturilor aferente Consiliului Concurenței.

Precizăm că prin Decizia nr. 139/2019, Curtea Constituțională a statuat: „84. În aplicarea normelor constituționale de referință, Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative impune, prin art. 31 alin. (3), anterior citat, ca forma finală a instrumentelor de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative să facă referiri la avizul Consiliului Legislativ și, după caz, al altor autorități avizatoare, precum Consiliul Economic și Social. Desigur că, așa cum se arată și în punctul de vedere transmis de Camera Deputaților, nu este obligatorie și obținerea unui aviz, iar procedura legislativă nu poate fi obstrucționată de pasivitatea autorităților avizatoare. Însă, în cauză, un astfel de aviz nu a fost solicitat. Ca urmare, având în vedere dispozițiile constituționale și legale citate, absența solicitării avizului Consiliului Economic și Social este de natură să susțină neconstituționalitatea extrinsecă a legii, în raport de prevederile art. 1 alin. (3) și (5), coroborate cu cele ale art. 141 din Constituție. 85. Curtea subliniază că principiul legalității, prevăzut de dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art. 1 alin. (3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării. Regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat, inclusiv solicitarea de avize de la instituțiile prevăzute de lege nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică. În același sens Curtea Constituțională s-a mai pronunțat, de exemplu, prin Decizia nr. 128 din 6 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 189 din 8 martie 2019, când a reținut că "în ansamblul normelor constituționale, dispozițiile care cuprind reguli cu caracter procedural incidente în materia legiferării se corelează și sunt subsumate principiului legalității, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție, la rândul său acest principiu stând la temelia statului de drept, consacrat expres prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție. De altfel, și Comisia de la Veneția, în raportul intitulat Rule of law checklist, adoptat la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016), reține că procedura de adoptare a legilor reprezintă

un criteriu în aprecierea legalității, care constituie prima dintre valorile de referință ale statului de drept (pct. II A5). Sub acest aspect sunt relevante, între altele, potrivit aceluiași document, existența unor reguli constituționale clare în privința procedurii legislative, dezbaterile publice ale proiectelor de legi, justificarea lor adecvată, existența evaluărilor de impact de adoptarea legilor. Referitor la rolul acestor proceduri, Comisia reține că statul de drept este legat de democrație prin faptul că promovează responsabilitatea și accesul la drepturile care limitează puterile majorității." (paragraful 32)".

Pentru motivele expuse, apreciem că atât Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 39/2017, cât și Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996 au fost adoptate cu încălcarea art. 1 alin. (3) și alin. (5) din Constituție coroborate cu art. 2 și art. 5 din Legea nr. 248/2013, precum și cu încălcarea art. 141 din Constituție, viciu de neconstituționalitate de natură extrinsecă ce determină neconstituționalitatea legii criticate dar și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017, în ansamblul său.

II. Motive de neconstituționalitate intrinsecă

1. Dispozițiile art. 15 alin. (4) lit. g) - art. I pct. 6 din legea criticată cu referire la pct. 2⁴ - încalcă prevederile art. 15 alin. (1) din Constituție

Condiția prevăzută de art. 15 alin. (4) lit. g) din legea criticată - „să nu fie incapabilă ori să nu fi fost condamnată pentru infracțiuni contra patrimoniului prin nesocotirea încrederii, infracțiuni de corupție, delapidare, infracțiuni de fals în înscrisuri, evaziune fiscală, infracțiuni prevăzute de Legea nr. 656/2002 pentru prevenirea și sancționarea spălării banilor, precum și pentru instituirea unor măsuri de prevenire și combatere a finanțării terorismului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sau pentru infracțiunile prevăzute de prezenta lege ori alte infracțiuni săvârșite cu intenție, pentru care legea prevede o pedeapsă cu închisoarea de 3 ani sau mai mare” - contravine dispozițiilor art. 15 alin. (1) din Constituție, întrucât instituie o decădere perpetuă din dreptul de a ocupa funcția de membru al Consiliului Concurenței.

În acest sens, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a constatat că „toate consecințele extrapenale care derivă dintr-o condamnare nu reprezintă altceva decât efecte juridice inerente unei hotărâri

judecătorești de condamnare penală pe care legea extrapenală le consacără în domeniul ei specific de incidență. Înlăturarea acestor consecințe extrapenale operează în baza dispozițiilor Codului penal, Partea generală. Faptul că legea specială, extrapenală, folosește diferite sintagme precum „nu au suferit condamnări penale“, „persoana nu a fost condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni“ sau „nu are antecedente penale“ nu înseamnă că aceasta poate completa/modifica/deroga de la dispozițiile Codului penal, sub aspectul condițiilor și termenelor în care sunt înlăturate consecințele unei condamnări penale. (...) Neaplicând dispozițiile Codului penal anterior referite, condiția analizată nu ar cunoaște, în mod obiectiv, niciun remediu de înlăturare prin intermediul unei ficțiuni juridice obiectivizate într-o instituție de drept penal material, drept pentru care, din această perspectivă, devine o stare de fapt intangibilă/iremediabilă. Ea ar reprezenta, astfel, o veritabilă civiliter mortuus în privința persoanei față de care a fost pronunțată o hotărâre judecătorească de condamnare, pentru că va avea efecte absolute și perpetue în privința acesteia, aspect care, la rândul său, ar încălca marja de apreciere de care dispune legiuitorul în temeiul art. 16 alin. (3) din Constituție. Această marjă de apreciere rezultă din trimiterea operată, prin textul art. 16 alin. (3) din Constituție, la posibilitatea legiuitorului de a reglementa accesul la funcțiile și demnitățile publice „în condițiile legii“. Astfel de condiționări trebuie să urmărească un scop legitim și ele însele trebuie să fie adecvate, necesare și să mențină un just echilibru între interesele concurente [cele generale ale societății și cele individuale], așadar, să nu aducă atingere substanței dreptului. În schimb, prin aplicarea art. 4, art. 152 alin. (1) și art. 165-171 din Codul penal, Curtea constată că măsura criticată are un scop legitim, respectiv cerința de moralitate, integritate, probitate și cinste de care trebuie să dea dovadă orice persoană care aspiră la accesul la funcții sau demnități publice; de asemenea, ea este adecvată în sensul că scopul legitim anterior menționat poate fi atins în mod abstract prin condiția impusă de legiuitor, necesară într-o societate democratică, în sensul că acceptanța socială a persoanei care dorește să acceadă la funcția de membru al Guvernului este cu atât mai mare cu cât aceasta a dat dovezi de îndreptare într-un interval temporal extins apreciat ca fiind suficient de către legiuitor, iar prin aplicarea normelor penale de drept substanțial referitoare la consecințele extrapenale ale condamnării, o asemenea condiție este proporțională cu scopul legitim urmărit, fiind o garanție, pe de o parte, a îndreptării persoanei, iar, pe de altă parte, a reintegrării sociale a acesteia. Ruperea acestui echilibru între cele două

interese deopotrivă protejate ar constitui o decădere a persoanei vizate din dreptul anterferit ce va opera ad aeternum, iar aceasta, ca o consecință a condamnării penale, ar suporta o sancțiune civilă care este în vădită contradicție cu universalitatea drepturilor garantată de art. 15 alin. (1) din Constituție, fiind lipsită de unul dintre drepturile și libertățile fundamentale care sunt garantate în cadrul unui stat de drept, și anume accesul la o funcție/demnitate publică, ceea ce contravine, astfel, art. 1 alin. (3) din Constituție.” (Decizia nr. 304/2017 par. 37-38).

2. Dispozițiile alin. (6) al noului art. 21¹ - art. I pct. 7 din legea criticată, cu referire la pct. 3³ - contravin art. 16 și art. 124 alin. (1) și (2) din Constituție

Alin. (6) al noului art. 21¹ prevede: „Funcționarii publici de specialitate ai Consiliului Concurenței pot fi percheziționați, reținuți sau arestați preventiv numai cu acordul președintelui Consiliului Concurenței.”

Această normă instituie un privilegiu nejustificat pentru funcționarii publici de specialitate ai Consiliului Concurenței în sensul că aceștia pot fi percheziționați, reținuți sau arestați preventiv numai cu acordul președintelui Consiliului Concurenței și încalcă principiul egalității în drepturi prevăzut de art. 16 din Constituție.

Cu privire la principiul egalității în drepturi, Curtea Constituțională a reținut, în jurisprudența sa constantă, că acesta presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite (Decizia Plenului nr. 1/1994). De asemenea, situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (Decizia nr. 86/2003, Decizia nr. 476/2006, Decizia nr. 573/2011).

Așadar, Curtea a reținut că nesocotirea principiului egalității în drepturi are drept consecință neconstituționalitatea privilegiului sau a discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea principiului. Curtea a statuat că discriminarea se bazează pe noțiunea de excludere de la un drept (Decizia nr. 62/1993), iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul dreptului (Decizia nr. 685/2012, Decizia nr. 164/2013). În schimb, privilegiul se definește ca un avantaj sau favoare nejustificată acordată unei persoane/categorii de persoane; în acest caz, neconstituționalitatea privilegiului nu echivalează cu acordarea beneficiului acestuia tuturor

persoanelor/categoriilor de persoane, ci cu eliminarea sa, respectiv cu eliminarea privilegiului nejustificat acordat. Prin Decizia nr. 755/2014, Curtea a reținut că „sintagma fără privilegii și fără discriminări din cuprinsul art. 16 alin. (1) din Constituție privește două ipoteze normative distincte, iar incidența uneia sau alteia dintre acestea implică, în mod necesar, sancțiuni de drept constituțional diferite”, astfel cum s-a arătat mai sus.

Considerentele Curții Constituționale cuprinse în par. 36-62 din Decizia nr. 136/2018 cu referire, în principal la imunitatea judecătorului constituțional, dar însă cu o valoare de principiu de necontestat, sunt aplicabile mutatis mutandis și în prezenta cauză. În acest sens, având de analizat privilegiul cu incidență în derularea procesului penal, Curtea a statuat că: „Întrucât egalitatea în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite, aplicarea unui tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice.

Or, în situația de față, opțiunea legiuitorului pentru lărgirea sferei de incidență a inviolabilității judecătorului constituțional cu privire la măsura procesuală a începerii urmăririi penale apare ca un demers arbitrar, fără nicio justificare rațională, obiectivă și rezonabilă, și care dă naștere unui privilegiu. Statutul constituțional al acestei funcții publice și independența judecătorului Curții Constituționale nu pot fi invocate drept criterii obiective și rezonabile care să justifice crearea unui regim juridic privilegiat al acestei magistraturi, sub aspectul imunității, ci, dimpotrivă, rangul și locul constituțional al acesteia obligă la justa și echitabila aplicare a formelor de protecție a mandatului constituțional. Întrucât privilegiul astfel creat vizează derularea unei proceduri judiciare, Curtea apreciază că, pe această cale, sunt încălcate și prevederile art. 124 alin. (1) și (2) din Constituție, care consacră o justiție unică, imparțială și egală pentru toți, îndeplinită în numele legii”.

În concluzie, considerăm că opțiunea legiuitorului prin care se instituie condiția acordului președintelui Consiliului Concurenței în cazul percheziționării, reținerii ori arestării preventive pentru funcționarii publici de specialitate ai Consiliului Concurenței nu are ca fundament un criteriu obiectiv și rațional, excedează necesității protecției funcției publice și nu poate avea valoarea unei garanții a îndeplinirii prerogativelor legale. Funcționarii publici de specialitate ai Consiliului Concurenței își desfășoară activitatea în scopul protecției, menținerii și stimulării

concretenței și a unui mediu concurențial normal, în vederea promovării intereselor consumatorilor, norma criticată instituind un privilegiu nejustificat în ceea ce privește dispunerea acestor măsuri procesual penale și, pe cale de consecință, chiar în derularea procesului penal.

3. Încălcarea prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție

3.1. La art. I pct. 6 din legea supusă controlului de constituționalitate se introduce pct. 2⁵ în cuprinsul OUG nr. 39/2017, ce modifică dispozițiile art. 15 alin. (5) din Legea nr. 21/1996 în sensul că, pentru a fi numit în funcția de președinte al Consiliului Concurenței, persoana „trebuie să fi îndeplinit cel puțin o funcție de conducere cu largi responsabilități în care a făcut dovada înaltei sale competențe profesionale și manageriale”.

În opinia noastră, sintagma „o funcție de conducere cu largi responsabilități în care a făcut dovada înaltei sale competențe profesionale și manageriale” are un conținut neclar și permite arbitrariul în aplicarea normei.

În plus, condiția exercitării anterioare a unei funcții de conducere cu largi responsabilități, nu se regăsește printre condițiile pe care trebuie să le îndeplinească o persoană pentru a fi numită membru al Consiliului Concurenței, potrivit art. 15 alin. (4) - în forma adoptată prin art. I pct. 6, subpct. 2⁴ din legea criticată. Astfel, din interpretarea sistematică a dispozițiilor ce reglementează atât condițiile ce trebuie îndeplinite pentru a fi ales ca membru al Consiliului Concurenței, cât și a celor care vizează alegerea acestor membri, inclusiv în funcții de conducere, se constată că legea nu stabilește o procedură distinctă pentru alegerea președintelui Consiliului Concurenței față de ceilalți membri. Prin urmare, pentru a fi ales în funcția de președinte este suficient ca o persoană să îndeplinească condițiile pentru a fi aleasă ca membru al Consiliului Concurenței. Or, condiția prevăzută la alin. (5) va putea fi îndeplinită numai dacă aceasta ar fi înscrisă printre condițiile de la art. 15 alin. (4). Din această perspectivă, în lipsa unei atare prevederi în cuprinsul art. 15 alin. (4), legea este neclară, lipsită de previzibilitate și susceptibilă de interpretări, ceea ce contravine art. 1 alin. (5) din Constituție referitor la claritatea, previzibilitatea și accesibilitatea legii.

3.2. La art. I pct. 6 subpct. 2¹⁰ din legea criticată se modifică alineatul (3) al art. 17 din Legea nr. 21/1996 în sensul că: „În cazul nedeunerii jurământului, din culpă proprie, în termen de 30 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României a hotărârii de numire, membrul numit este considerat demisionar, urmând a se relua

procedura desemnării și numirii altei persoane pentru funcția devenită vacantă, pentru durata rămasă din mandat”.

În opinia noastră, prin introducerea sintagmei „pentru durata rămasă din mandat”, textul devine neclar și intră în contradicție cu dispozițiile art. 18 alin. (1) teza întâi, astfel cum a fost modificat prin pct. 2¹¹ din legea criticată, care prevăd că mandatele membrilor Consiliului Concurenței încep de la data depunerii jurământului de către aceștia.

Astfel, din interpretarea sistematică a textelor mai sus indicate rezultă că atât timp cât o persoană numită membru al Consiliului Concurenței nu a depus jurământul, mandatul său nici nu a început să curgă. În consecință, în situația în care jurământul nu a fost depus din culpa membrului numit al Consiliului Concurenței, acesta este considerat demisionar, însă numirea altei persoane pentru funcția devenită vacantă, va fi pentru un mandat întreg și nu pentru durata rămasă din mandatul care, în realitate, nici nu a început.

Din această perspectivă, textul de lege afectează cerințele privind calitatea legii stabilite prin art. 1 alin. (5) din Constituție.

3.3. Prin art. 1 pct. 7, subpct. 3³ din legea dedusă controlului de constituționalitate se introduc două noi articole, art. 21¹ și 21². Art. 21¹ are următorul cuprins: „Art. 21¹. – (1) Funcția publică de specialitate din Consiliul Concurenței se clasifică în funcție publică de specialitate de conducere și funcție publică de specialitate de execuție. (2) Funcțiile publice de specialitate de conducere ale Consiliului Concurenței sunt: director general, director, director adjunct, șef serviciu și șef birou. (3) Funcțiile publice de specialitate de execuție ale Consiliului Concurenței sunt: inspector de concurență superior, inspector de concurență principal, inspector de concurență asistent și inspector de concurență debutant. (4) Concursul pentru recrutarea funcționarilor publici de specialitate din Consiliul Concurenței se desfășoară în cazul în care, pentru ocuparea unui post vacant, se înscriu minimum 2 candidați. (5) Funcționarii publici de specialitate ai Consiliului Concurenței sunt independenți din punct de vedere al opiniei în realizarea atribuțiilor ce le revin și se bucură de stabilitate. (6) Funcționarii publici de specialitate ai Consiliului Concurenței pot fi percheziționați, reținuți sau arestați preventiv numai cu acordul președintelui Consiliului Concurenței. (7) Este interzisă implicarea directă sau indirectă a membrilor Plenului în investigațiile derulate de personalul de specialitate al Consiliului Concurenței, cu excepția celor prevăzute la art. 19 alin. (3). (8) În exercitarea atribuțiilor lor, funcționarii publici de specialitate din cadrul Consiliului Concurenței trebuie să se

abțină de la orice activitate în legătură cu care au, direct sau indirect, un interes personal, mai ales de rudenie sau financiar, de natură a le compromite independența. (9) Funcționarul public de specialitate căruia, în exercitarea atribuțiilor sale, i-a fost repartizată o lucrare de natura celei prevăzută la alin. (8), va informa de îndată superiorul pe linie ierarhică, care are obligația să ia măsurile ce se impun, în special, degrevarea funcționarului public de specialitate de respectiva lucrare. (10) Calitatea de funcționar public de specialitate al Consiliului Concurenței este incompatibilă cu: a) exercitarea oricărei alte activități profesionale sau de consultanță, precum și cu deținerea de funcții ori de demnități publice, cu excepția activității didactice de orice fel; b) calitatea de asociat sau acționar ori membru în organele de conducere, administrare sau control ale unor entități publice ori private; c) calitatea de membru al unui grup de interes economic. (11) Funcționarii publici de specialitate ai Consiliului Concurenței pot participa la editarea de publicații, pot elabora articole, studii de specialitate, lucrări literare ori de cercetare științifică și pot participa la emisiuni audiovizuale, cu excepția celor cu caracter politic. (12) Funcționarii publici de specialitate ai Consiliului Concurenței pot fi membri ai societăților științifice sau academice, precum și ai oricăror persoane juridice de drept privat fără scop patrimonial. În celelalte cazuri, funcționarii publici de specialitate pot fi membri inactivi”.

Terminologia folosită de legiuitor în cuprinsul acestor dispoziții – cu referire, de exemplu, la noțiunile de „funcții publice de specialitate” sau de „membri inactivi” - este una neclară, iar pe de altă parte, textele sus indicate nu se corelează cu prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

Funcțiile de specialitate din cadrul Consiliului Concurenței sunt insuficient reglementate pentru a se putea reține că suntem în prezența unui regim derogatoriu în materie de regim juridic al funcției publice, ce include recrutarea, cariera, clasificarea funcțiilor publice. De asemenea, stabilirea unor funcții publice de specialitate nu presupune automat instituirea unor norme distincte în ceea ce privește regimul incompatibilităților. Or, respectarea regimului incompatibilităților trebuie să aibă în vedere întregul ansamblu al dispozițiilor cuprinse în normele generale în materie.

Dispozițiile nou introduse ale art. 21¹ nu se corelează cu cele ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, care în Partea a VI-a reglementează Statutul funcționarilor publici, prevederile aplicabile personalului contractual din administrația

publică și evidența personalului plătit din fonduri publice. Astfel, în Titlul II al acestei părți ce reglementează Statutul funcționarilor publici, la art. 436 se prevăd o serie de interdicții și limitări în ceea ce privește implicarea în activitatea politică. În acest sens, funcționarii publici „au obligația ca, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, să se abțină de la exprimarea sau manifestarea publică a convingerilor și preferințelor lor politice, să nu favorizeze vreun partid politic sau vreo organizație căreia îi este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice” și le este interzisă orice activitate de sprijin ale unor acțiuni politice, dintre care amintim, cu titlu de exemplu „să se servească de actele pe care le îndeplinesc în exercitarea atribuțiilor de serviciu pentru a-si exprima sau manifesta convingerile politice”.

Mai mult, art. 21¹ alin. (10) din legea criticată nu se corelează nici cu dispozițiile art. 445 alin. (1) din OUG nr. 57/2019 ce reglementează obligația funcționarilor publici de a respecta întocmai regimul juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților, precum și normele de conduită.

Așadar, dispozițiile mai sus indicate afectează cerințele privind calitatea legii stabilite prin art. 1 alin. (5) din Constituție.

4. Dispozițiile art. II și art. III din legea dedusă controlului de constituționalitate contravin art. 15 alin. (2), art. 147 alin. (4) și art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție

Art. II din legea supusă controlului de constituționalitate prevede: „În termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, Camera Deputaților și Senatul vor demara procedurile pentru numirea membrilor Consiliului Concurenței.” Totodată, art. III prevede:

„Mandatele de membru al Consiliului Concurenței aflate în exercițiu la data intrării în vigoare a prezentei legi încetează la data depunerii jurământului de către membrii Consiliului Concurenței numiți în condițiile prevăzute la art. I, nefiind luate în considerare în aplicarea dispozițiilor prevăzute la art. 15 alin. (2) al art. I, pct. 6, pct. 2³”.

Potrivit art. III coroborat cu art. II din legea criticată, mandatele în curs ale membrilor Consiliului Concurenței vor înceta de drept la data depunerii jurământului de către membrii Consiliului Concurenței ce vor fi numiți prin hotărâre a Camerei Deputaților și Senatului. Însă, regimul juridic al mandatelor în curs ale membrilor Consiliului Concurenței este deja reglementat prin normele în vigoare și acestea produc efectele juridice prevăzute de Legea concurenței nr. 21/1996. Prin urmare, orice

modificare a acestui regim nu poate fi realizată decât cu nerespectarea principiului neretroactivității legii civile prevăzut de art. 15 alin. (2) din Constituție, astfel încât textul de la art. III din legea criticată nu poate viza decât situații viitoare ce se vor naște sub imperiul legii noi.

De asemenea, prin faptul că, potrivit soluției legislative propuse prin legea criticată, se modifică durata mandatului actualilor membri ai Consiliului Concurenței și statutul acestora dobândit la data începerii mandatului, intervenind-se asupra mandatelor în exercițiu, se nesocotește și o bogată jurisprudență a Curții Constituționale, aspect ce contravine art. 147 alin. (4) din Constituție (Decizia nr. 61/2007, Decizia nr. 375/2005 și Decizia nr. 534/2017).

Astfel, în Decizia nr. 534/2017, Curtea Constituțională a statuat că: „întrucât regimul juridic al mandatelor consiliilor de administrație ale S.R.R. și S.R.TV. este deja reglementat prin norme juridice în vigoare, care produc efecte juridice, Curtea constată că orice modificare a acestui regim, sub aspectul condițiilor de numire a membrilor, interdicțiilor, incompatibilităților sau cauzelor de încetare a mandatelor, nu se poate realiza decât cu respectarea principiului neretroactivității legii civile. Toate aceste modificări nu pot viza decât o situație viitoare, care se va naște după intrarea în vigoare a noii legi, și nicidecum situații juridice constituite sub imperiul vechii legi, respectând dispozițiile în vigoare la data constituirii lor.(...) Deși, în aparență, în ceea ce privește situația S.R.R., care nu are consiliu de administrație, managementul instituției fiind asigurat de un director general interimar, noua reglementare pare a pune capăt acestui interimat, în realitate, potrivit dispozițiilor legale în vigoare, respectiv art. 21 alin. (4) din Legea nr. 41/1994, "durata interimatului nu poate fi mai mare de 6 luni", astfel că, în acest interval, Parlamentul este oricum obligat a face toate demersurile legale pentru a numi un nou consiliu de administrație. Întrucât directorul general interimar al S.R.R. a fost numit începând cu data de 26 aprilie 2017, mandatul său urmează a se încheia în data de 25 octombrie 2017, dată până la care Parlamentul trebuie să numească un management definitiv al societății. Așa fiind, în aplicarea dispozițiilor legale în vigoare, Parlamentul este obligat să adopte o hotărâre prin care să desemneze noul consiliu de administrație, independent de intrarea sau nu în vigoare a noilor dispoziții modificatoare. Astfel, reglementarea tranzitorie, particulară, vine să se suprapună peste norma cu caracter general, creând premisa lipirii acesteia din urmă de efecte juridice, în mod retroactiv, în ipoteza în care legea supusă controlului intră în vigoare după numirea noului consiliu de

administrație. (...) Așadar, Curtea constată că dispozițiile legale cuprinse în art. II din lege, care prevăd numirea unor noi consilii de administrație la Societatea Română de Radiodifuziune și la Societatea Română de Televiziune, în termen de 90 de zile de la data intrării în vigoare a noii legi, cu consecința încetării de drept a mandatului consiliilor de administrație ale S.R.R. și S.R.TV. aflate în funcție, sunt neconstituționale, întrucât încalcă art. 15 alin. (2) din Legea fundamentală”.

De asemenea, dispozițiile art. II și III din legea criticată contravin art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție. Potrivit acestora, în termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, Camera Deputaților și Senatul vor demara procedurile pentru numirea membrilor Consiliului Concurenței, iar la data depunerii jurământului de către membrii Consiliului Concurenței încetează mandatele de membru al Consiliului Concurenței aflate în exercițiu. Aceste dispoziții echivalează cu o încălcare a Directivei (UE) 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind oferirea de mijloace autorităților de concurență din statele membre astfel încât să fie mai eficiente în aplicarea legii și privind garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne - denumită în continuare Directiva ECN+ - și, implicit, a dispozițiilor art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României.

Potrivit legislației europene, independența autorităților naționale de concurență este de o importanță supremă pentru aplicarea efectivă a legislației europene în materie de concurență. Directiva ECN+, recent adoptată, impune statelor membre să se asigure că autoritățile naționale de concurență își îndeplinesc atribuțiile și își exercită prerogativele în mod imparțial în interesul aplicării efective și uniforme a articolelor 101 și 102 din Tratatul de Funcționare al Uniunii Europene.

În privința demiterii membrilor Consiliului Concurenței, potrivit art. 4 alin. (3) din Directiva ECN+: „(3) Persoanele din cadrul autorităților naționale administrative de concurență care iau decizii în exercitarea competențelor prevăzute la articolele 10-13 și la articolul 16 din prezenta directivă nu sunt demise din cadrul unor astfel de autorități din motive legate de îndeplinirea corespunzătoare a îndatoririlor lor sau de exercitarea corespunzătoare a competențelor care le revin pentru aplicarea articolelor 101 și 102 din TFUE, astfel cum sunt menționate la articolul 5 alineatul (2) din prezenta directivă. Acestea pot fi demise numai în cazul în care nu mai îndeplinesc condițiile necesare pentru îndeplinirea sarcinilor care le revin sau în cazul în care s-a constatat că

au comis o abatere gravă în temeiul dreptului intern. Condițiile necesare pentru îndeplinirea sarcinilor care le revin și faptele ce constituie abateri grave trebuie să fie prevăzute în prealabil în dreptul intern, ținând seama de necesitatea de a asigura în mod eficace respectarea normelor”.

Astfel, persoanele în cauză pot fi demise doar (i) dacă au săvârșit abateri grave sau (ii) dacă nu mai îndeplinesc condițiile necesare pentru îndeplinirea sarcinilor care le revin. Aceste garanții oferite de Directiva ECN+ sunt menite să protejeze persoanele cu putere de decizie față de o demitere arbitrară, din motive politice în timpul mandatului lor, printr-o schimbare ulterioară a condițiilor, ceea ce s-a întâmplat chiar prin adoptarea prezentei legi.

Potrivit art. 4 alin. (1) din Directiva ECN+, „(1) Pentru a garanta independența autorităților naționale administrative de concurență atunci când aplică articolele 101 și 102 din TFUE, statele membre se asigură că autoritățile respective își duc la îndeplinire sarcinile și își exercită competențele în mod imparțial și în interesul asigurării eficace și uniforme a aplicării dispozițiilor respective, sub rezerva cerințelor de proporționalitate în materie de răspundere și fără a aduce atingere cooperării strânse dintre autoritățile de concurență în cadrul Rețelei europene în domeniul concurenței”.

Alineatul (2) al aceluiași articol se referă în mod expres la persoanele cu competențe decizionale și menționează că acestea (în cazul de față, membrii Consiliului Concurenței): „(a) sunt în măsură să își îndeplinească atribuțiile și să își exercite competențele de aplicare a articolelor 101 și 102 din TFUE fără intervenții politice și alte influențe din exterior; (b) nu solicită și nu acceptă instrucțiuni din partea guvernului sau a oricărei alte entități publice sau private în îndeplinirea sarcinilor care le revin și în exercitarea competențelor lor de aplicare a articolelor 101 și 102 din TFUE, fără a aduce atingere dreptului unui guvern al unui stat membru, dacă este cazul, de a emite norme de politică generală care nu sunt legate de anchete sectoriale sau proceduri specifice de aplicare a legii; și (c) se abțin de la orice acțiune incompatibilă cu îndeplinirea obligațiilor lor și/sau cu exercitarea competențelor lor de aplicare a articolelor 101 și 102 din TFUE și sunt supuse unor proceduri care să garanteze că, pentru o perioadă de timp rezonabilă după încetarea mandatului, aceștia se abțin de la soluționarea unor proceduri de aplicare a legii care ar putea conduce la conflicte de interese”.

Nu în ultimul rând, potrivit art. 4 alin. (4) din Directiva ECN+, „statele membre se asigură că membrii organului decizional al autorităților naționale administrative de concurență sunt selectați, recrutați sau numiți în conformitate cu proceduri clare și transparente, stabilite în prealabil în dreptul intern”.

Potrivit jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, statele membre au o obligație de a se abține de la măsuri naționale care ar putea compromite Directiva ECN+, chiar dacă termenul de transpunere a acesteia nu a expirat încă: „în perioada transunerii directivei, Statele Membre cărora le este adresată trebuie să se abțină de la a lua orice măsuri care pot compromite atingerea rezultatului acesteia” (Cauza C-212/04, Adelener, par. 121).

În jurisprudența sa, Curtea a reținut că în ceea ce privește incidența actelor obligatorii ale Uniunii Europene (regulamente, directive, decizii) în cadrul controlului de constituționalitate, „folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință implică, în temeiul art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă trebuie să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, iar, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției - unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate” (A se vedea Decizia nr. 64/2015 sau Decizia nr. 668/2011).

În acest sens, normele prevăzute de art. 4 alin. (3) din Directiva ECN+ reprezintă dispoziții suficient de clare, precise și neechivoce prin ele însele în privința motivelor pentru care membrii care iau decizii în exercitarea prerogativelor Consiliului Concurenței prevăzute de directivă, aceste motive fiind prevăzute în mod limitativ de către actul în discuție. În același timp, norma se circumscrie și unui anumit nivel de relevanță constituțională, având în vedere obligația Parlamentului României de a garanta aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile art. 148 alin. (2) din Constituție. Mai mult, art. 135 alin. (2) lit. a) din Constituție implică o obligație pozitivă din partea statului de a asigura protecția concurenței loiale, aspect ce implică asigurarea independenței autorității naționale de concurență, în conformitate cu legislația europeană amintită.

Pentru aceste considerente, dispozițiile art. II și III din legea criticată contravin și art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 39/2017 privind acțiunile în despăgubire în cazurile de încălcare a dispozițiilor legislației în materie de concurență, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996 este neconstituțională în ansamblu.