



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la propunerea legislativă interzicerea cumulului de funcții finanțate din bugetul de stat

Analizând **propunerea legislativă interzicerea cumulului de funcții finanțate din bugetul de stat** (b501/27.09.2024), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4072/01.10.2024 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1063/02.10.2024,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect interzicerea cumulului de funcții finanțate din bugetul de stat. Potrivit Expunerii de motive, soluțiile legislative vizează, în principal, „evitarea conflictului de interese”, „optimizarea cheltuielilor publice” și „asigurarea unei mai bune distribuirii a resurselor umane”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. j) și p) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Din redactarea Expunerii de motive nu reiese ca soluțiile preconizate să fi fost precedate de o temeinică fundamentare, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne, așa cum

prevede art. 6 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

De asemenea, semnalăm că nu este respectată structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, nefiind prezentate, printre altele, informații cu privire la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, la impactul bugetar, la impactul asupra sistemului juridic, la consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri și nici la măsurile de implementare pe care le presupune aplicarea noului act normativ.

În ceea ce privește impactul asupra sistemului juridic, dat fiind că vizează relații sociale (cumulul de funcții sau desfășurarea în același interval de timp a mai multor raporturi de muncă și incompatibilități în sistemul bugetar) deja normate prin Codul muncii, Codul administrativ, Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice și Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, ar fi trebuit prezentate implicațiile asupra acestora.

Totodată, semnalăm că nu se înțelege dacă prin formularea „evitarea conflictului de interese - când o persoană ocupă simultan mai multe funcții, ar putea apărea situații de incompatibilitate sau interese contradictorii” s-a urmărit a se explica ce înseamnă „*conflict de interese*”, confundându-se cu noțiunea „*incompatibilitate*”.

În plus, la paragraful al doilea, semnalăm contradicția dintre elementele al doilea și al treilea la enumerării - „optimizarea cheltuielilor publice - limitarea numărului de contracte ar putea reduce povara financiară asupra bugetului public, prin evitarea supraîncărcării financiare a instituțiilor sau companiilor de stat”, respectiv „asigurarea unei mai bune distribuiri a resurselor umane - limitarea cumulului de funcții permite ca mai multe persoane să ocupe posturi în instituții să fie implicate activ în activitatea acestora”, asigurarea unei mai bune distribuiri a resurselor umane neconducând la optimizarea cheltuielilor publice, în condițiile în care posturile/funcțiile nu ar mai fi ocupate/exercitate de aceeași persoană, ci de 2 sau mai multe persoane.

5. Cu titlu preliminar, din **punct de vedere formal**, precizăm că, în măsura în care ar fi fost constituționale, soluțiile preconizate ar fi trebuit să respecte exigența de tehnică legislativă privind **asigurarea integrării organice a reglementării**, prevăzută la art. 13 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare și

exigența asanării legislației, prevăzută la art. 17 din aceeași lege¹ și incluse într-un proiect de act normativ, nu de sine stătător, ci modificator, al Legii nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, al Codului administrativ și al Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

5.1. Constatăm că, în fapt, normele propuse constituie **intervenții legislative implicite** asupra dispozițiilor de drept comun referitoare la **incompatibilități** din cuprinsul Legii nr. 161/2003² și din Codul administrativ, dar și asupra mai multor dispoziții din Legea-cadru nr. 153/2017 referitoare la **cumulul de funcții**.

5.2. În ceea ce privește sfera de aplicare a dispozițiilor propuse prin prezenta propunere, aceasta depinde de înțelesul sintagmei „autorități și instituții publice centrale și locale”, utilizată în art. 1.

Potrivit **art. 5 lit. k)** din Codul administrativ, prin **autoritate publică** se înțelege un „organ de stat sau al unității administrativ-teritoriale care acționează **în regim de putere publică** pentru satisfacerea unui interes public”.

De asemenea, potrivit **art. 5 lit. w)**, prin instituție publică se înțelege o „structură funcțională care acționează **în regim de putere publică** și/sau prestează servicii publice și care este finanțată din venituri bugetare și/sau din venituri proprii, în condițiile legii finanțelor publice.”

Prin **regim de putere publică**, potrivit **art. 5 lit. jj)** din Codul administrativ, se înțelege „ansamblul prerogativelor și constrângerilor prevăzute de lege **în vederea exercitării atribuțiilor autorităților și instituțiilor administrației publice** și care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice, pentru apărarea interesului public”.

Din definițiile menționate, rezultă că în sfera de aplicare a legii nu sunt incluse persoane care își desfășoară activitatea în cadrul unor

¹ „În procesul de elaborare a proiectelor de acte normative se va urmări abrogarea expresă a dispozițiilor legale (...) care înregistrează aspecte de contradictorialitate cu reglementarea preconizată”.

² Formulăm această observație și în considerarea art. 67 alin. (2) din Legea nr.24/2000, potrivit căruia „În cadrul atribuțiilor sale Consiliul Legislativ are obligația să identifice toate dispozițiile legale care au suferit evenimentele legislative implicite și să propună Parlamentului și, respectiv, Guvernului măsurile necesare de modificare, completare sau abrogare expresă a acestora”.

entități din afara puterii executive, respectiv, senatorii, deputații, judecătorii, procurorii și judecătorii Curții Constituționale. Cu toate acestea, pentru claritatea normei, ar fi fost necesară o redactare în sensul delimitării precise a sferei de aplicare.

5.3. Semnalăm că **Legea-cadru nr. 153/2017** privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare conține unele dispoziții referitoare la cumulul de funcții, ca de exemplu, **art. 29**. Așa cum am precizat mai sus, pentru integrarea soluțiilor legislative preconizate în ansamblul legislației și pentru evitarea paralelismelor legislative, era necesară corelarea normelor propuse cu dispozițiile legii menționate.

5.4. De asemenea, menționăm că, prin legi speciale, cumulul de funcții este implicit interzis prin stabilirea unor incompatibilități, interdicție de la care sunt stabilite în mod expres și **anumite excepții**. Întrucât soluțiile preconizate ar urma să reprezinte norma generală în raport cu dispozițiile din legile speciale, **acestea din urmă** se vor aplica în continuare cu prioritate, chiar dacă legea generală este ulterioară. Prin urmare, în măsura în care se are în vedere instituirea interdicției preconizate și pentru unele dintre funcțiile menționate în legi speciale, ar fi necesare și intervenții exprese în acest sens asupra dispozițiilor respective.

5.5. Pe de altă parte, întrucât rațiunea prevederii incompatibilităților și a excepțiilor de la dispozițiile care le prevăd este diferită de rațiunea interdicției cumulului de funcții și a excepțiilor de la aceasta prin prezentul proiect, este necesară analizarea tuturor acestor dispoziții cuprinse în legi speciale, care prevăd expres posibilitatea cumulului, astfel încât interdicția preconizată prin proiect să **nu creeze discriminări** între diferite categorii pe persoane. De exemplu, potrivit art. 9 din Legea nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar, republicată, cu modificările și completările ulterioare, funcționarii publici parlamentari ar putea cumula în continuare funcția deținută cu o funcție în **domeniul cercetării științifice**, posibilitate pe care o persoană încadrată într-o funcție publică generală nu ar mai avea-o în cazul adoptării soluțiilor legislative preconizate, fără ca această deosebire de tratament să aibă o justificare obiectivă și rezonabilă.

5.6. Totodată, observăm că proiectul **instituie derogări implicite** de la prevederile art. 35 alin. (1) teza I din Codul muncii, potrivit cărora „orice salariat are dreptul de a munci la angajatori diferiți sau la același angajator, în baza unor contracte individuale de muncă, fără

suprapunerea programului de muncă, beneficiind de salariul corespunzător pentru fiecare dintre acestea”.

6. Din punctul de vedere al **fondului** reglementărilor propuse, semnalăm imposibilitatea promovării acestora în forma prezentată, pentru motive de neconstituționalitate care vizează, în principal, drepturi fundamentale sau principiul legalității, care vor fi exemplificate în cele ce urmează:

6.1. Mai întâi, având în vedere dispozițiile art. 41 alin. (1) din Legea fundamentală care stabilește că „Dreptul la munca nu poate fi îngrădit” și că „**Alegerea profesiei, a meseriei sau a ocupației, precum și a locului de muncă este liberă**”, considerăm că interdicția care se urmărește a se institui la art. 1, impropriu denumită „imposibilitate”, este de natură să aducă atingere dreptului fundamental la muncă în însăși esența acestuia, constituind o veritabilă restrângere a dreptului la muncă, restrângere care însă nu se realizează în condițiile stabilite prin **art. 53** din Constituție, potrivit căruia:

*„(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și **numai dacă se impune**, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.*

*(2) **Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății**”.*

Constatăm că nici unul dintre cazurile prevăzute la art. 53 alin. (1) nu se reflectă în prezentul proiect.

6.2. În al doilea rând, învederăm că interdicția stabilită la art. 1 din proiect este însoțită de multiple excepții, preconizate la art. 2, fără ca exceptările de la regulă să fie justificate obiectiv și argumentate în Expunerea de motive, **instituirea unui regim privilegiat pentru anumite profesii sau persoane care ocupă funcții sau posturi în sistemul bugetar**, spre exemplu: personalul didactic pensionat și reîncadrat, persoanele care ocupă funcții clericale sau funcții de specialitate artistică, membrii Academiei Române sau ai academiilor de ramură.

Așadar, semnalăm că, prin adoptarea normelor propuse, se vor genera discriminări limitându-se dreptul la muncă pentru categorii largi de persoane care, deși respectă prevederile referitoare la conflictul de

interese și incompatibilități, ar dori și ar avea vocație să desfășoare activitate salariată sau plătită din bugetul de stat, măsurile propuse fiind susceptibile să încalce prevederile art. 16 alin. (1) coroborate cu art. 41 alin. (1) din Constituție referitoare la egalitatea în fața legii, respectiv la interzicerea îngrădirii dreptului la muncă.

6.3. În al treilea rând, menționăm că, prin **Decizia nr. 1415/2009**, Curtea Constituțională a reținut că, de principiu, legiuitorul are *„dreptul de a interzice cumulul de funcții în sistemul bugetar cu titlu de principiu și de a permite cumulul acolo unde situația, în mod obiectiv și rațional, o cere. Cu toate acestea, legiuitorul ordinar nu poate să limiteze cumulul de funcții în acele situații în care chiar textul Constituției prevede o atare posibilitate. Într-o asemenea situație se află, spre exemplu, Avocatul Poporului, judecătorii, procurorii, consilierii de conturi sau judecătorii Curții Constituționale”*.

Constatăm că, deși soluțiile legislative preconizate nu sunt formulate într-un limbaj specific normativ și nu respectă normele de tehnică legislativă referitoare la claritatea, precizia, previzibilitatea și accesibilitatea legii, din interpretarea acestora inclusiv prin prisma Expunerii de motive, ar rezulta intenția inițiatorului de a stabili regula interzicerii cumulului de funcții în sistemul bugetar, prin art. 1 din proiect, precum și intenția de a stabili excepțiile de la această regulă prin art. 2.

6.3.1. Referitor la stabilirea regulii interdicției cumulului de funcții în sistemul bugetar **cu titlu de principiu**, norma propusă la art. 1 ar fi în acord cu jurisprudența Curții Constituționale.

În ceea ce privește constituționalitatea **sferii de aplicare** a acestei reguli trebuie analizat dacă aceasta depășește limitele stabilite prin decizia menționată mai sus. Concret, regula propusă nu trebuie să limiteze cumulul de funcții în acele situații în care Constituția permite cumulul.

Din analiza dispozițiilor constituționale, am identificat următoarele categorii de persoane pentru care este permis cumulul de funcții:

- a) senatorii și deputații - art. 71 alin. (2);
- b) Avocatul Poporului - art. 58 alin. (2);
- c) judecătorii și procurorii - art. 125 alin. (3), respectiv, art. 132 alin. (2);
- d) membrii Curții de Conturi - art. 140 alin. (4) coroborat cu art. 125 alin. (3);

e) judecătorii Curții Constituționale - art. 144.

Dintre categoriile enumerate, senatorii și deputații pot cumula funcția deținută cu cea de membru al Guvernului, iar celelalte categorii pot cumula funcțiile deținute cu funcțiile didactice din învățământul superior, cu precizarea că, în cazul judecătorilor Curții Constituționale, cumulul este permis doar cu funcțiile didactice din învățământul juridic superior.

Având în vedere delimitarea sferei de aplicare a regulii de la **art. 1**, așa cum am arătat mai sus, aceasta **nu vizează senatorii, deputații, judecătorii, procurorii și judecătorii Curții Constituționale.**

Analizând conținutul sferei de aplicare a regulii prevăzute la art. 1 prin raportare la excepțiile prevăzute la **art. 2** din proiect, constatăm, că celelalte categorii, **respectiv Avocatul Poporului și membrii Curții de Conturi**, sunt acoperite de **cea de-a 4 liniuță**, referitoare la persoanele alese în funcții de autoritate sau demnitate publică, precum și la cele pentru care durata mandatului este stabilită expres prin Constituție.

Prin urmare, sfera de aplicare a interdicției preconizate nu depășește limitele constituționale la care am făcut referire.

De altfel, chiar și în situația în care s-ar interpreta extensiv sintagma „autorități și instituții publice centrale și locale”, în sensul că ar include și entitățile publice care nu aparțin puterii executive, cea de-a 4-a liniuță a art. 2 ar exclude de la aplicare toate categoriile de persoane pentru care Constituția permite cumulul de funcții, cu excepția judecătorilor și procurorilor, mandatul acestora nefiind stabilit prin Constituție.

Așadar, **în măsura în care intenția inițiatorilor este de a include judecătorii și procurorii în categoria persoanelor cărora le este interzis cumulul de funcții potrivit art. 1 din proiect, soluțiile legislative încalcă dispozițiile art. 125 alin. (3) și art. 132 alin. (2) din Constituție.**

6.3.2. Referitor la excepțiile prevăzute la **art. 2**, semnalăm că unele dintre acestea nu reprezintă de fapt excepții de la regula prevăzută la art. 1 întrucât nu vizează aceeași situație premisă, respectiv desfășurarea unei activități în cadrul unei autorități publice, instituții publice, regii autonome sau societăți comerciale controlate de stat sau de unități administrativ teritoriale. Avem în vedere excepțiile prevăzute la **primele 3 liniuțe**, precum liniuțele **a 5-a și a 6-a.**

În ceea ce privește a 4-a liniuță, aceasta este justificată de necesitatea respectării dispozițiilor constituționale care permit cumulul de funcții, la care am făcut referire mai sus.

În schimb, în cazul celorlalte excepții, pentru respectarea dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Constituție, referitoare la egalitatea cetățenilor în fața legii, este necesară o justificare obiectivă și rațională pentru diferența de tratament preconizată.

Menționăm că, în jurisprudența sa, de exemplu, prin Decizia nr. 359/2024, Curtea Constituțională a statuat că *„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”*.

Prin urmare, este necesară completarea Expunerii de motive în sensul justificării instituirii unui tratament diferențiat în cazul excepțiilor enumerate.

7. În considerarea redactării și a structurii propunerii legislative, **semnalăm încălcarea mai multor exigențe de tehnică legislativă referitoare la claritatea, precizia și previzibilitatea reglementării, de natură să afecteze înțelegerea soluțiilor propuse și să genereze dubii în interpretare și aplicare**, nerespectând normele de tehnică legislativă cuprinse la art. 6 alin. (1) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”, la art. 8 alin. (4) teza I - „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce” - și la art. 36 alin. (1) - „Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie”.

Reamintim că în Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 s-a statuat că „una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”, orice act normativ trebuind „să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se **previzibilitatea**, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de **clar și precis** pentru a putea fi aplicat” și că „respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”.

În acest context, precizăm că cele mai multe dintre soluțiile legislative preconizate sunt **lipsite de claritate și predictibilitate, nefiind evident modul de aplicare a măsurilor care se intenționează a fi reglementate**, ceea ce aduce atingere **principiului legalității prevăzut la art. 1 alin. (5) din Constituție.**

7.1. La **titlu**, semnalăm că acesta se referă la „**interzicerea cumulului de funcții finanțate din bugetul de stat**”, dar nu este corelat cu prevederile art.1 din proiect care face vorbire „**instituirea unei imposibilități** de a fi titularul a două sau mai multe contracte individuale de muncă, rapoarte de serviciu sau mai multe acte de numire, ... în condițiile în care acestea sunt retribuite prin indemnizații sau salarii de la bugetul de stat”.

7.2. În ceea ce privește **domeniul activităților vizate**, titlul folosește o sintagmă a cărei accepțiune juridică nu este reglementată, „cumul de funcții finanțate din bugetul de stat”, la art. 2 liniuța a doua se utilizează sintagma „cumulul de funcții bugetate de la bugetul de stat”, însă în cuprinsul art. 2 sunt enumerate amalgamat o serie elemente care nu fac parte din aceeași sferă, unele fiind persoane, altele activități, iar una constituind o interdicție („interzicerea cumulului pensiei cu salariul”).

7.3. În ceea ce privește **sfera personală** de aplicare a măsurilor preconizate prin prezenta propunere, semnalăm ambiguitatea acesteia, dată fiind exprimarea neclară din art.1, „o persoană să fie titularul a două sau mai multe contracte individuale de muncă, rapoarte de serviciu sau mai multe acte de numire”, și multiplele excepții preconizate la art. 2.

7.4. La **art. 1** constatăm utilizarea unei terminologii impropriei, o persoană nefiind titular al unui contract de muncă sau raport de serviciu, ci parte a acestora.

De asemenea se folosește sintagma „în condițiile în care acestea sunt retribuite prin indemnizații sau salarii de la bugetul de stat”, însă nu este clar la ce/cine se referă pronumele demonstrativ „acestea”, deoarece în prima parte a textului este utilizat singularul „o persoană”, iar în continuare se face vorbire despre contracte, „rapoarte de serviciu” (corect fiind „raporturi”) și acte de numire, iar termenul de „retribuirea” nu se mai regăsește în limbajul juridic actual specific dreptului muncii.

7.5. La **art. 2**, semnalăm necorelarea logică între partea introductivă - „Nu fac obiectul prezentei legi, fiind exceptate:” - și cele

mai multe elemente ale enumerării, deoarece persoanele nu pot constitui obiect al legii, ci subiecte.

În ceea ce privește textele de la prima și a doua liniuță, soluțiile propuse sunt superflue, referindu-se fie la activități din domeniul privat, în timp ce obiectul declarat al legii vizează activitățile care sunt plătite din bugetul de stat, fie la cumulul pensiei cu salariul, pensia neconstituind plata unei activități prestate în baza unui contract de muncă sau act administrativ.

7.6. Cu toate că se dorește a constitui un act normativ cu aplicare nelimitată în timp și întregului personal plătit din bugetul de stat, din proiect **lipsește normele referitoare la modalitatea de încetare raportului juridic de muncă sau de revocare a actului de numire**, dar și **norme tranzitorii** pentru reglementarea situației persoanelor aflate în situația interzisă prin art. 1 din proiect, la data intrării în vigoare a noilor prevederi, nefiind respectate prevederile art. 24 din Legea nr. 24/2000, potrivit cărora, soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative, iar pentru ca soluțiile să fie pe deplin acoperitoare trebuie luate în considerare diferitele ipoteze ce se pot ivi în activitatea de aplicare a actului normativ, și implicit din nou încălcat principiul constituțional al legalității.

*

* *

În concluzie, față de cele de mai sus, propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma prezentată, necesitând fie clarificarea, fie reanalizarea soluțiilor preconizate, după caz.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE



București
Nr. 1088/28.10.2024