

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 144

din 13 martie 2019

referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind înființarea Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică

Valer Dorneanu	— președinte
Marian Enache	— judecător
Petre Lăzăroiu	— judecător
Mircea Ștefan Minea	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Simona-Maya Teodoroiu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Mihaela Senia Costinescu	— magistrat-asistent-șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind înființarea Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică, obiecție formulată de Președintele României, în temeiul prevederilor art. 146 lit. a) din Constituție și al art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Cu Adresa nr. CP1/114 din 7 ianuarie 2019, Președintele României a trimis Curții Constituționale sesizarea formulată, care a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 110 din 7 ianuarie 2019 și constituie obiectul Dosarului nr. 73A/2019.

3. În motivarea sesizării de neconstituționalitate, autorul obiecției formulează **critici de neconstituționalitate extrinsecă**, susținând că Legea privind înființarea Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică a fost adoptată cu nesocotirea prevederilor art. 1 alin. (4) și alin. (5), ale art. 61 alin. (1), art. 102 alin. (1) și alin. (2), precum și ale art. 141 din Constituție.

4. Obiectul de reglementare al legii criticate îl reprezintă înființarea Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică (*Consiliul*), organism cu rol consultativ ce funcționează pe lângă Secretariatul General al Guvernului, în coordonarea prim-ministrului. Or, potrivit art. 12 alin. (1) și (3) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, Guvernul poate constitui organisme cu caracter consultativ al căror mod de organizare și funcționare se stabilește prin hotărâre a Guvernului, în limita bugetului aprobat.

5. Din interpretarea dispozițiilor art. 12 din Legea nr. 90/2001 rezultă că, în realizarea rolului său constituțional, Guvernul dispune de o largă apreciere în ceea ce privește oportunitatea înființării unor organisme cu caracter consultativ, fără nicio limitare cu privire la domeniile sau reprezentanții organismelor ce pot face parte din acestea. În acest context, prevederile art. 12 din Legea nr. 90/2001, precum și cele ale art. 102 din Constituție impuneau ca înființarea Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică să se realizeze prin hotărâre a Guvernului, și nu prin lege, aspect ce contravine dispozițiilor art. 1 alin. (4) și (5), precum și ale art. 61 din Constituție.

6. Pe de altă parte, prin faptul că din componența acestui organism consultativ urmează să facă parte și doi reprezentanți ai confederațiilor sindicale reprezentative la nivel național, care au în componența lor organizații sindicale ale angajaților din administrația publică, desemnați de Consiliul Economic și Social (C.E.S.), Președintele României consideră că legea încalcă și

prevederile art. 141 din Constituție. Astfel, în conformitate cu această normă constituțională, C.E.S. este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare. Or, instituirea unei noi competențe în sarcina C.E.S., respectiv aceea de a desemna reprezentanți în Consiliul național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică reprezintă un aspect ce ține de funcționarea Consiliului. Această atribuție este una distinctă, nouă, ce se adaugă la cele prevăzute la art. 5 din Legea nr. 248/2013 și care urmează a fi exercitată distinct de către C.E.S., întrucât nu se suprapune peste funcția consultativă a acestuia, realizată prin membrii Consiliului.

7. Autorul sesizării arată însă că o asemenea completare a atribuțiilor unei autorități constituționale, ce nu este prevăzută în mod expres de Legea nr. 248/2013, se putea realiza numai prin lege organică. Or, legea dedusă controlului de constituționalitate a fost adoptată de Parlament cu respectarea dispozițiilor art. 76 alin. (2) din Constituție, deci ca lege ordinară. Or, prin faptul că a fost adoptată ca lege ordinară, legea criticată încalcă prevederile art. 141 din Constituție, respectiv pe cele ale art. 76 alin. (1) din Constituție.

8. Așadar, prin rolul și atribuțiile sale, Consiliul național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică se circumscrie domeniului de reglementare atribuit prin Constituție Guvernului, însă prin faptul că adaugă noi competențe C.E.S., legea dedusă controlului de constituționalitate se circumscrie domeniului legii organice.

9. În ceea ce privește **criticile privind neconstituționalitatea intrinsecă**, autorul sesizării susține că legea dedusă controlului de constituționalitate încalcă art. 1 alin. (5), precum și art. 147 alin. (4) din Constituție. Autorul sesizării arată că sintagma „resursele umane din administrația publică” din cuprinsul art. 2 alin. (2) lit. d) din legea criticată este imprecisă, în aplicare putând genera interpretări diferite cu privire la sfera destinatarilor noimei juridice și cu privire la competențele/atribuțiile Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică, din perspectiva posibilei suprapuneri a competențelor sale peste cele ale autorităților administrației publice centrale/locale sau ale altor autorități.

10. Cu privire la primul aspect, sintagma poate viza toate categoriile de personal din cadrul administrației publice la care se referă cap. V din Constituția României (art. 116—123), potrivit căruia sunt organe ale administrației publice ministerele, organele de specialitate din administrația publică centrală, autoritățile administrative autonome, forțele armate și Consiliul Suprem de Apărare a Țării, consiliile județene, consiliile locale, primarii, precum și prefectii. În absența unei circumstanțieri, dispozițiile legii criticate par a viza toate categoriile de personal din cadrul organelor administrației publice centrale și locale, inclusiv forțele armate și Consiliul Suprem de Apărare a Țării. Din această perspectivă, dispozițiile legii criticate nu îndeplinesc cerințele de claritate și previzibilitate, întrucât competențele Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică se suprapun în această materie cu cele ale Consiliului Suprem de Apărare a Țării.

11. Cu privire la cel de-al doilea aspect, întrucât, în temeiul art. 120 alin. (1) din Constituție, „Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice”, competențele Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică se suprapun peste cele ale autorităților administrației publice locale, care nu vor mai putea decide asupra intereselor locale, Guvernul extinzându-și controlul asupra acestora.

12. Această soluție legislativă este neclară și din perspectiva suprapunerii competențelor Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică prevăzute la art. 2 alin. (2) lit. d) din legea criticată peste cele ale Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (A.N.F.P.), prevăzute la art. 22 alin. (1) și alin. (2) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici.

13. Totodată, autorul sesizării susține că și sintagma „cu impact asupra personalului” din cuprinsul art. 2 alin. (2) lit. d) din legea criticată este neclară, întrucât modificarea oricărei variabile aparținând mediului de lucru poate fi considerată a avea impact asupra persoanelor care lucrează în respectivul mediu de lucru.

14. În plus, arată că argumentele invocate se aplică *mutatis mutandis* și cu privire la celelalte dispoziții din legea criticată ce conțin sintagmele menționate.

15. Respectarea standardelor de claritate și predictibilitate ale legii reprezintă o cerință de rang constituțional. Astfel, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile referitoare la claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate. Totodată, instanța de control constituțional a constatat că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare (Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012 și Decizia nr. 445 din 16 septembrie 2014). În mod concret, prin Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Curtea Constituțională a sancționat paralelismul legislativ, constatând încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție (paragrafele 111 și 113). Prin raportare la dispozițiile constituționale cuprinse în art. 1 alin. (5) privind principiul securității juridice, în componenta sa referitoare la calitatea legii, Curtea a reținut prin Decizia nr. 583 din 21 septembrie 2017 că una dintre componentele principiului securității raporturilor juridice este reprezentată de calitatea legii, în sensul în care legea trebuie să fie suficient de precisă și clară pentru a putea fi aplicată. În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că nu poate fi considerată „lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de aceasta; apelând, la nevoie, la consiliere de specialitate în materie, el trebuie să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă (a se vedea, cu titlu exemplificativ, Hotărârea din 5 ianuarie 2000, pronunțată în Cauza *Beyeler împotriva Italiei*, paragraful 109, Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza *Rotaru împotriva României*, paragrafele 52 și 55, sau Hotărârea din 5 aprilie 2016, pronunțată în Cauza *Guță Tudor Teodorescu împotriva României*, paragraful 42).

16. În concluzie, autorul obiecției solicită admiterea sesizării de neconstituționalitate și constatarea neconstituționalității Legii

privind înființarea Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică, în ansamblul ei.

17. În conformitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

18. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis, cu Adresa nr. 2/1.299 din 14 februarie 2019, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 1.017 din 14 februarie 2019, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate, prin care arată că aceasta este neîntemeiată.

19. Cu privire la *criticile de neconstituționalitate extrinsecă*, arată că prin actul normativ care prevede înființarea Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică se prevăd obligații pentru entități ce nu se circumscriu sferei administrației publice, care desemnează reprezentanți în Consiliu [a se vedea dispozițiile prevăzute la art. 8 alin. (3) lit. a) din legea contestată], obligația desfășurării reuniunilor Consiliului doar dacă este asigurat un anumit cvorum [astfel cum este obligația prevăzută de art. 4 alin. (1) din lege], obligația „autorităților și instituțiilor publice” — definite în sens larg — de a consulta/informa Consiliul cu privire la anumite proiecte de strategii naționale și proiecte de acte normative [a se vedea prevederile art. 3 alin. (1) și (2) din lege]. Prin urmare, organismul creat în acest scop nu poate fi reglementat ca un simplu consiliu, comisie sau comitet interministerial, în conformitate cu prevederile art. 12 alin. (2) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, cu modificările și completările ulterioare. Conținutul reglementărilor necesare îndeplinirii rolului Consiliului impune ca acestea să se regăsească în cuprinsul unei legi, iar nu în cuprinsul unei hotărâri a Guvernului. Acest consiliu nu este un organism din categoria celor avute în vedere de Legea nr. 90/2001, ci un organ partenerial, cu rol consultativ, menit să avizeze acte normative prin raportare la expertiza și viziunea tuturor actorilor interesați în politicile privind personalul din administrația publică.

20. În cuprinsul expunerii de motive a legii se arată că, în contextul condiționalităților *ex ante* pentru accesarea fondurilor europene în perioada 2014—2020, Guvernul României a stabilit înființarea unei „structuri de guvernare de tip consiliu”, ca structură independentă, cu rol în ceea ce privește politicile publice și propunerile legislative din domeniul funcției publice și resurselor umane din administrația publică. În acest context, condiția de „structură independentă” a Consiliului este mai bine asigurată în situația în care actul normativ de înființare a acestuia este la nivel de lege și, prin urmare, elementele definitorii ale Consiliului (atribuții, componență, proceduri de lucru) pot fi modificate doar de către Parlament — prin intervenții legislative de natură să modifice legea dedusă controlului de constituționalitate sau, după caz, prin adoptarea unei legi prin care este aprobată o ordonanță de urgență modificatoare, iar nu printr-o simplă hotărâre. Totodată, Consiliul național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică are ca atribuție principală emiterea de avize consultative în cadrul procesului de avizare interinstituțională preliminară a politicilor publice sau a proiectelor de acte normative cu impact asupra domeniului resurselor umane din administrația publică, în scopul unificării și al sistematizării legislației în domeniul specific de activitate, pentru garantarea unei funcții publice profesioniste, neafectate de decizii politice arbitrare și care să activeze în condiții de stabilitate, transparentă și predictibilitate.

21. Cu privire la obiectul de reglementare al legii, instanța de contencios constituțional a statuat în mod constant că „legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act

cu aplicabilitate generală. Prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Prin urmare, președintele Camerei Deputaților apreciază că înființarea prin lege a Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică nu poate fi reținută ca argument de neconstituționalitate prin invocarea nerespectării principiului separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, fiind mai degrabă o chestiune de oportunitate față de care Parlamentul, în calitatea sa de unică autoritate legiuitoare, are deplină competență. Cu privire la oportunitate, sunt invocate considerentele Deciziei nr. 30 din 27 ianuarie 2016, prin care Curtea a statuat că „în temeiul prevederilor art. 61 alin. (1) din Constituție [...] Parlamentul poate adopta orice soluție pe care o consideră oportună și necesară”, și ale Deciziei nr. 52 din 1 februarie 2018, potrivit cărora „un ipotetic control cu privire la aceasta (oportunitate n.a.) excedează în totalitate sferei de competență a Curții Constituționale, având în vedere că adoptarea măsurii în cauză ține de marja de apreciere exclusivă a Parlamentului, a cărei opțiune în privința caracterului oportun al măsurii nu poate fi censurată”.

22. În ceea ce privește critica autorului raportată la prevederile art. 141 din Constituție, prin instituirea unei noi competențe în sarcina C.E.S., respectiv aceea de a desemna reprezentanți în Consiliul național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică din cadrul confederațiilor sindicale reprezentative la nivel național care au în componența lor organizații sindicale ale angajaților din administrația publică, președintele Camerei Deputaților arată că art. 5 din Legea nr. 248/2013 reglementează, în fapt, principalele atribuții ale C.E.S., acesta putând desfășura și alte activități în cadrul raporturilor lui de colaborare cu diverse autorități și instituții publice, activități în legătură cu unul sau altul dintre domeniile sale de specialitate. Combate teza potrivit căreia, întrucât prin reglementarea în discuție se adaugă o atribuție distinctă celor prevăzute la art. 5 din Legea nr. 248/2013, completarea normativă s-ar fi putut realiza doar printr-o lege organică, invocând Decizia nr. 442 din 10 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 526 din 15 iulie 2015, prin care Curtea a statuat că „este posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De aceea, 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”. Astfel, atât din interpretarea dispozițiilor prevăzute la art. 141 din Constituție, utilizând principiile logicii formale, cât și din perspectiva jurisprudenței Curții Constituționale mai sus citate, președintele Camerei Deputaților apreciază că, în ceea ce privește „completarea” implicită pe care legea criticată o aduce dispozițiilor Legii nr. 248/2013, aceasta nu vizează aspecte ce țin de înființarea, organizarea și/sau funcționarea C.E.S., care, potrivit dispozițiilor art. 141, sunt de domeniul legii organice.

23. În susținerea acestei teze este invocat și avizul Consiliului Legislativ cu privire la legea criticată, prin care se arată că aceasta se încadrează în categoria legilor ordinare.

24. În ceea ce privește *criticile de neconstituționalitate intrinsecă*, referitoare la pretinsa încălcare a dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală sub aspectul utilizării sintagmei „resursele umane din administrația publică”, considerată de

autorul sesizării ca fiind imprecisă, președintele Camerei Deputaților arată că este lipsit de echivoc faptul că actul normativ criticat nu este unul inovator, ci este unul corelat cu legislația generală cu privire la resursele umane din administrația publică. Înființarea Consiliului are drept scop stabilirea unui cadru instituțional adecvat pentru coordonarea politicilor publice și acțiunilor cu impact asupra tuturor resurselor umane din administrația publică, tocmai pentru a putea oferi o imagine corelată/unitară cu privire la acestea.

25. În raport cu criticile aduse în sesizarea de neconstituționalitate, președintele Camerei Deputaților apreciază că principiul constituțional al legalității impune obligația ca normele adoptate să fie precise, clare și previzibile. Prin urmare, susținerea autorului sesizării nu poate fi acceptată, întrucât limbajul juridic folosit de legiuitor este clar, predictibil și neechivoc, din conținutul acestuia lipsind pasajele obscure sau soluțiile normative contradictorii. Dispozițiile sunt redactate într-un stil specific normativ, prezentând norma instituită fără explicații sau justificări, prin folosirea cuvintelor cu sensul lor curent din limba română, iar detalierea diferitelor situații procedurale este departe de a fi ambiguă, fiind redată previzibil și univoc, cu respectarea dispozițiilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

26. Privitor la critica formulată de autorul sesizării care vizează lipsa de claritate, de precizie și predictibilitate a legii în discuție, sub aspectul domeniului de aplicabilitate și al sferei atribuțiilor Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică, președintele Camerei Deputaților consideră că aceasta nu poate fi reținută ca argument în sprijinul neconstituționalității legii. Presupusa suprapunere de competențe ale Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică peste cele ale Consiliului Suprem de Apărare a Țării este rezultatul unei confuzii în care se află autorul sesizării, întrucât, având în vedere statutul de autoritate autonomă al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, componența sa (președinte, prim-ministru, miniștri, șeful statului major, șefi ai serviciilor de informație) și atribuțiile sale exprese, toate aceste elemente consolidează rolul și poziția aparte ale acestei structuri, care reprezintă o autoritate administrativă autonomă, aflată sub controlul Parlamentului României, și care are atribuții în organizarea și coordonarea unitară a activităților care privesc apărarea țării și siguranța națională.

27. Cu referire la susținerea autorului sesizării privind suprapunerea atribuțiilor Consiliului pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică cu atribuțiile A.N.F.P., apreciază că o atare interpretare nu poate fi susținută. Competența A.N.F.P., astfel cum este reglementată prin Legea nr. 188/1999, privește doar o parte din resursele umane din administrația publică, respectiv funcționarii publici, iar atribuțiile sale vizează atât elaborarea de politici și strategii cu privire la funcția publică și funcționarii publici, cât și elaborarea de reglementări comune funcționarilor publici, implementarea legislației privind funcția publică, organizarea de concursuri de recrutare etc. Prin raportare la atribuțiile A.N.F.P., Consiliul pentru dezvoltarea resurselor umane are un rol strategic, acela de a promova un cadru instituțional adecvat pentru coordonarea politicilor publice și a acțiunilor cu impact asupra resurselor umane din administrația publică, asigurând dezvoltarea resurselor umane din administrația publică, precum și de a evalua atingerea obiectivelor asumate de Guvern în domeniul resurselor umane. În acest context, în mod implicit, rolul Consiliului este unul diferit, acela de a avea o viziune de ansamblu cu privire la personalul din administrația publică, fiind capabil, totodată, să reunească viziuni și interese diferite ale actorilor reprezentativi pentru administrația publică. Mai mult,

Consiliul reprezintă un instrument de identificare, încă din faza de consultare, a unor eventuale probleme/acte normative cu impact relevant și cu privire la care există interese divergente.

28. În ceea ce privește critica autorului sesizării privind încălcarea dispozițiilor prevăzute la art. 1 alin. (5) din Constituție, dată fiind lipsa de claritate, de precizie și previzibilitate sub aspectul domeniului și al sferei de atribuții a actului normativ contestat, ca o consecință a utilizării sintagmei „cu impact asupra personalului”, președintele Camerei Deputaților consideră că nici această susținere nu este întemeiată. Sintagma contestată vizează, în mod neechivoc, stabilirea unui criteriu de aplicabilitate, care este nivelul național. Acest criteriu a fost identificat tocmai pentru a nu implica Consiliul, a cărui înființare constituie obiectul de reglementare al legii deduse controlului instanței de contencios constituțional, în proceduri de avizare mai puțin relevante, cu impact sectorial sau care să reprezinte un nivel prea mare de detaliu. Din această perspectivă nu fac obiectul unor avizări din partea Consiliului, de exemplu, actele normative în materie de personal emise de către consiliile locale sau județene.

29. În concluzie, președintele Camerei Deputaților apreciază că prevederile legale criticate sunt clare, predictibile și neechivoce, fiind edictate cu respectarea normelor de tehnică legislativă.

30. **Guvernul** a transmis, cu Adresa nr. 5/53/2019, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr. 1.175 din 19 februarie 2019, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate care face obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 73A/2019, prin care se arată că aceasta este neîntemeiată.

31. Cu privire la *criticile de neconstituționalitate extrinsecă*, Guvernul susține că art. 12 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor se referă *in terminis*, în ipoteza prevăzută la alin. (2), la organisme interministeriale (consilii, comisii și comitete). Or, din perspectiva componenței Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică, se poate constata că acesta nu se subsumează tiparului organismelor interministeriale, fiind format și din reprezentanți ai structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale, ai mediului academic (desemnați de Consiliul Național al Rectorilor), ai organizațiilor neguvernamentale, precum și ai confederațiilor sindicale reprezentative la nivel național, potrivit art. 5 alin. (3) lit. b)—e) din legea criticată.

32. De altfel, în temeiul art. 12 alin. (3) din Legea nr. 90/2001, prin Hotărârea Guvernului nr. 750/2005 s-a constituit Consiliul interministerial pentru administrație și funcție publică, descentralizare, comunități locale, existând o departajare clară de competențe instituționale în domeniul dezvoltării resurselor umane din administrația publică între acest consiliu interministerial și consiliul național nou-înființat.

33. Față de elementele mai sus învederate, Guvernul apreciază că înființarea Consiliului nu se putea realiza printr-un act de reglementare secundară, infralegală, excedând competenței Guvernului, conturată de art. 102 din Constituție și art. 12 din Legea nr. 90/2001. Așadar, prin adoptarea acestei legi, Parlamentul nu și-a depășit prerogativele constituționale consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție și nu s-a transformat în autoritate publică executivă, așa cum se susține în cuprinsul sesizării.

34. Cu privire la susținerea autorului sesizării, potrivit căreia „înstituirea unei noi competențe în sarcina Consiliului Economic și Social, respectiv aceea de a desemna reprezentanți în Consiliul național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică reprezintă un aspect ce ține de funcționarea Consiliului Economic și Social”, ce se putea realiza „numai prin lege organică”, Guvernul arată că desemnarea în consiliul nou-înființat a unor reprezentanți ai confederațiilor sindicale reprezentative la nivel național nu se subsumează organizării și funcționării C.E.S. Această nouă atribuție a C.E.S.

nu vizează elementele definitorii care conturează regimul juridic al acestei instituții fundamentale, respectiv competențele exercitate în domeniile de specialitate prevăzute de art. 2 alin. (2) din Legea nr. 248/2013, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Prin urmare, legea care face obiectul prezentei sesizări este o lege cu caracter ordinar, îndeplinind cerința criteriului material, întrucât conține norme care nu se încadrează în ipotezele prevăzute expres de art. 73 alin. (3) din Constituție, normă de strictă interpretare și aplicare. *Mutatis mutandis*, a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 537 din 18 iulie 2018.

35. Cu privire la *criticile de neconstituționalitate intrinsecă* ce vizează sintagmele „resursele umane din administrația publică” și „cu impact asupra personalului”, utilizate în ipoteza normativă a art. 2 alin. (2) lit. d) din lege, considerate a fi imprecise, „în aplicare putând genera interpretări diferite cu privire la sfera de aplicare a legii (destinatarii normei juridice)”, Guvernul arată că rolul și atribuțiile Consiliului sunt trasate cu claritate prin dispozițiile art. 2 din lege, fiind delimitată în mod neechivoc aria de competență a acestui organism cu rol consultativ. Așa cum a statuat în jurisprudența sa Curtea Constituțională, „poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, suplețe care nu afectează însă previzibilitatea legii (a se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, Decizia Curții Constituționale nr. 743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 579 din 16 august 2011, Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, sau Decizia nr. 447 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 674 din 1 noiembrie 2013)”.

36. Mai mult, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că formularea legilor naționale nu poate prezenta o precizie absolută. Una dintre tehnicile standard de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. Astfel, numeroase legi folosesc, prin forța lucrurilor, formule mai mult sau mai puțin vagi, a căror interpretare și aplicare depind de practică. Oricât de clar ar fi redactată o normă juridică, în orice sistem de drept, există un element inevitabil de interpretare judiciară, inclusiv într-o normă de drept penal. Nevoia de elucidare a punctelor neclare și de adaptare la circumstanțele schimbătoare va exista întotdeauna. Deși certitudinea este extrem de dezirabilă, aceasta ar putea antrena o rigiditate excesivă, or legea trebuie să fie capabilă să se adapteze schimbărilor de situație. Rolul decizional conferit instanțelor urmărește tocmai înlăturarea dubiilor ce persistă cu ocazia interpretării normelor.

37. Față de argumentele mai sus învederate, Guvernul apreciază că sesizarea de neconstituționalitate formulată este neîntemeiată și solicită respingerea ei.

38. **Președintele Senatului** nu a comunicat punctul său de vedere cu privire la obiecția de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctele de vedere ale președintelui Camerei Deputaților și Guvernului, raportul judecătorului-raportor, dispozițiile Legii privind înființarea Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică, precum și prevederile Constituției, reține următoarele:

39. Actul de sesizare are ca obiect al criticilor de neconstituționalitate dispozițiile Legii privind înființarea Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică, în ansamblul său, precum și dispozițiile art. 2 alin. (2) lit. d) din lege, în special.

40. Autorul sesizării susține că dispozițiile criticate contravin prevederilor constituționale ale art. 1 alin. (4) și alin. (5), art. 61 alin. (1), art. 102 alin. (1) și alin. (2), art. 141 și ale art. 147 alin. (4).

41. În vederea soluționării prezentei obiecții de neconstituționalitate, Curtea va proceda la verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a acesteia, prevăzute de art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, sub aspectul titularului dreptului de sesizare, al termenului în care acesta este îndrituit să sesizeze instanța constituțională, precum și al obiectului controlului de constituționalitate. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că primele două condiții se referă la regularitatea sesizării instanței constituționale, din perspectiva legalei sale sesizări, iar cea de-a treia vizează stabilirea sferei sale de competență, astfel încât urmează a fi cercetate în ordinea menționată, constatarea neîndeplinirii uneia având efecte dirimante și făcând inutilă analiza celorlalte condiții (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 334 din 10 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 455 din 31 mai 2018, paragraful 27, sau Decizia nr. 385 din 5 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 488 din 13 iunie 2018, paragraful 32).

42. Referitor la *titularul dreptului de sesizare*, prezenta obiecție de neconstituționalitate a fost formulată de Președintele României, care, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Constituție și al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, are dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru exercitarea controlului de constituționalitate *a priori*, fiind, așadar, îndeplinită această primă condiție de admisibilitate.

43. Cu privire la *termenul în care poate fi sesizată instanța de control constituțional*, potrivit art. 15 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, acesta este de 5 zile de la data depunerii legii adoptate la secretarii generali ai celor două Camere ale Parlamentului, respectiv de 2 zile, începând de la același moment, dacă legea a fost adoptată în procedură de urgență. Totodată, în temeiul art. 146 lit. a) teza întâi din Legea fundamentală, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, care, potrivit art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, se face în termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament. Cu privire la acest aspect, se constată că Legea privind înființarea Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică a fost adoptată, în procedură de urgență, de Camera Deputaților, Camera decizională, în data de 12 decembrie 2018, a fost depusă, în data de 17 decembrie 2018, la secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii și apoi trimisă spre promulgare, în data de 19 decembrie 2018. Prezenta sesizare a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 7 ianuarie 2019. Într-o atare situație, luând act de faptul că sesizarea de neconstituționalitate a fost formulată în termenul de 20 de zile, prevăzut de art. 77 alin. (1) teza a doua din Constituție, Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate este admisibilă sub aspectul respectării termenului în care poate fi sesizată instanța de control constituțional.

44. În vederea analizării admisibilității prezentei sesizări cu privire la cel de-al treilea aspect de admisibilitate — *obiectul controlului de constituționalitate*, respectiv stabilirea sferei de competență a Curții cu privire la legea dedusă controlului, este necesară analiza criticilor formulate de autorul sesizării. Analizând temeiurile constituționale invocate în susținerea sesizării de neconstituționalitate, precum și motivarea obiecției formulate, Curtea observă că obiectul criticii în prezenta cauză îl constituie procedura de adoptare a legii, precum și conținutul normativ al acesteia.

45. Așadar, nefiind incident un fine de neprimire a sesizării astfel formulate, Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr. 47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor legale criticate.

46. Analizând criticile de neconstituționalitate extrinsecă, Curtea reține că, potrivit dispozițiilor art. 116 alin. (2) din Constituție referitoare la structura administrației publice centrale de specialitate, în subordinea Guvernului ori a ministerelor se pot organiza organe de specialitate. De asemenea, art. 117 alin. (2) din Constituție prevede posibilitatea Guvernului ori a ministerelor de a înființa organe de specialitate, în subordinea lor, cu respectarea a două condiții cumulative: legea să le recunoască expres competența de a înființa astfel de organe și înființarea să fie dispusă numai după obținerea avizului Curții de Conturi.

47. Cu privire la înființarea organelor administrației publice centrale de specialitate, dispozițiile art. 117 din Constituție prevăd mai multe ipoteze. Astfel, alin. (1) al normei constituționale prevede că „*ministerele se înființează, se organizează și funcționează potrivit legii*”, astfel că temeiul legal al existenței unei asemenea structuri nu poate fi decât legea, ca act de reglementare primară. O altă ipoteză este cea reglementată de art. 117 alin. (2), potrivit căruia „*Guvernul și ministerele, cu avizul Curții de Conturi, pot înființa organe de specialitate, în subordinea lor, numai dacă legea le recunoaște această competență*”. Așadar, organele de specialitate aflate în subordinea Guvernului ori a ministerelor pot fi înființate prin acte de reglementare secundară (hotărâre a Guvernului, ordin al ministrului), actul fiind însă condiționat de existența unui act de reglementare primară care să consacre expres competența Guvernului ori a ministerelor de a înființa astfel de organe de specialitate. Cu alte cuvinte, *norma constituțională permite legiuitorului primar să delege legiuitorului secundar competența de a înființa organe de specialitate*. Exercitând această competență, legiuitorul secundar poate înființa prin acte administrative, cu forță juridică infralegală, structuri ale administrației publice centrale de specialitate, în subordinea Guvernului ori a ministerelor. Însă, Curtea reține că, reglementând posibilitatea legiuitorului primar de a delega Guvernului ori ministerelor competența de a înființa organe de specialitate, norma constituțională nu conferă Guvernului, respectiv ministerelor o competență exclusivă în această materie. O asemenea competență (exclusivă) s-ar fi exercitat numai dacă norma constituțională nu o condiționa de „recunoașterea” prin lege, deci de intervenția expresă și prealabilă a legiuitorului primar. Or, având în vedere că o *anumită competență nu poate fi delegată altei persoane decât de titularul său*, apare cu evidență că, recunoscând prin lege posibilitatea Guvernului, respectiv a ministerelor, de a înființa astfel de entități, legiuitorul primar deține și păstrează o competență proprie sub acest aspect. În fine, cea de-a treia ipoteză, cuprinsă în la art. 117 alin. (3), prevede posibilitatea înființării de autorități administrative autonome prin lege organică, norma constituțională punând astfel accent pe caracterul organic al actului de reglementare primară.

48. Din examinarea dispozițiilor constituționale menționate rezultă că organele de specialitate aflate în subordinea Guvernului ori a ministerelor pot fi înființate atât printr-un act normativ de reglementare primară (lege, ordonanță simplă sau de urgență a Guvernului), în baza art. 116 alin. (2) coroborat cu art. 117 alin. (2) din Constituție, cât și prin acte de reglementare secundară (hotărâre a Guvernului, ordin al ministrului), în baza art. 117 alin. (2) din Constituție, în acest din urmă caz însă actul fiind condiționat de existența unui act de reglementare primară, care să consacre expres competența Guvernului ori a ministerelor de a înființa astfel de organe de specialitate.

49. Curtea reține că art. 11 lit. o) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor prevede expres că „În realizarea funcțiilor sale Guvernul îndeplinește următoarele atribuții principale: [...] o) înființează, cu avizul Curții de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa”. De asemenea, art. 12 alin. (1) și (2) din aceeași lege prevede că „Pentru rezolvarea unor probleme din competența sa Guvernul poate constitui organisme cu caracter consultativ”, „în scopul elaborării, integrării, corelării și monitorizării de politici Guvernul poate constitui consilii, comisii și comitete interministeriale”, iar alin. (3) al aceluiași articol prevede că „modul de organizare și funcționare a structurilor [...] și a serviciilor acestora se stabilește prin hotărâre a Guvernului, în limita bugetului aprobat”. Așadar, Curtea constată că, potrivit legii, Guvernul poate înființa, prin hotărâre, organe de specialitate în subordinea sa, cu avizul Curții de Conturi.

50. Examinând legea criticată, Curtea reține că aceasta vizează înființarea *Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică*, organism cu rol consultativ, în coordonarea prim-ministrului, care are ca scop promovarea cadrului instituțional adecvat pentru coordonarea politicilor publice și a acțiunilor cu impact asupra resurselor umane din administrația publică, precum și evaluarea atingerii obiectivelor asumate de Guvernul României în domeniul resurselor umane. Consiliul este un organism fără personalitate juridică, cu activitate nepermanentă [potrivit art. 6 alin. (1) din lege, Consiliul se întrunește trimestrial și ori de câte ori este necesar], care urmează a funcționa pe lângă Secretariatul General al Guvernului.

51. Fiind un organ din structura administrației publice centrale de specialitate, aflat în subordinea Guvernului, *Consiliul național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică ar putea fi înființat atât prin lege, în temeiul art. 116 alin. (2) din Constituție, cât și prin hotărâre a Guvernului, în temeiul art. 117 alin. (2) din Constituție, coroborat cu art. 11 lit. o) din Legea nr. 90/2001.*

52. Pe de altă parte însă, analizând conținutul normativ al legii criticate, Curtea constată că atât pentru înființarea Consiliului, cât și pentru îndeplinirea competențelor care îi sunt atribuite acestuia, **actul normativ instituie o serie de obligații în sarcina mai multor subiecte de drept**, care nu sunt circumscrise toate sferei autorităților administrației publice. Astfel, potrivit art. 8 alin. (3) lit. a), pentru înființarea Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică, reținem că **au obligația de a desemna reprezentanți în Consiliu atât entități care se înscriu în sfera administrației publice** (Secretariatul General al Guvernului, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, Ministerul Muncii și Justiției Sociale, Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Educației Naționale, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, structurile asociative ale autorităților administrației publice locale), **cât și entități care nu se circumscriu acestei sfere** (Consiliul Național al Rectorilor, organizațiile neguvernamentale care activează în domeniul resurselor umane, confederațiile sindicale reprezentative la nivel național, care au în componența lor organizații sindicale ale angajaților din administrația publică). De asemenea, potrivit prevederilor art. 3 alin. (1) și (2), legea instituie **obligația „autorităților și instituțiilor publice”**, așadar, fără a limita obligația în sarcina autorităților administrației publice, **de a consulta/informa Consiliul cu privire la proiectele de strategii naționale** privind resursele umane din administrația publică, precum și cu privire la proiectele de acte normative cu impact asupra personalului din administrația publică la nivel național, iar, potrivit art. 4 alin. (4) din lege, **Secretariatul General al Guvernului are obligația de a**

retransmite, spre informare, Consiliului proiectele de acte normative, în forma rezultată în urma procesului de avizare, anterior prezentării acestora în ședință a Guvernului. Pe de altă parte, **Consiliul are competența de a aviza strategiile naționale** privind resursele umane din administrația publică, precum și **proiectele de acte normative** cu impact asupra personalului din administrația publică, la nivel național.

53. Având în vedere subiectele de drept pentru care legea instituie obligații, pe de o parte, și atribuțiile Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică, pe de altă parte, Curtea constată că **organismul creat în acest scop nu poate fi reglementat ca un consiliu, comisie sau comitet interministerial**, în conformitate cu prevederile art. 12 alin. (2) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, **în baza unui act de reglementare secundară**. Așa fiind, **însuși conținutul reglementării**, necesar îndeplinirii rolului Consiliului, **a impus adoptarea unui act normativ de reglementare primară**, menit să asigure cadrul legal necesar avizării strategiilor naționale privind resursele umane din administrația publică, precum și a proiectelor de acte normative, cu luarea în considerare a expertizei și intereselor tuturor actorilor interesați în politicile publice privind personalul din administrația publică.

54. Prin urmare, Curtea apreciază că **nu sunt întemeiate criticile potrivit cărora actul normativ a fost adoptat cu încălcarea prevederilor art. 1 alin. (4) și (5) și ale art. 61 din Constituție**, opțiunea legiuitorului primar, Parlamentul, de a adopta un act normativ cu privire la coordonarea politicilor publice și a acțiunilor cu impact asupra resurselor umane din administrația publică fiind circumscrisă dispozițiilor art. 116 alin. (2) din Constituție.

55. Cu privire la critica referitoare la componența acestui organism consultativ din care urmează să facă parte și doi reprezentanți ai confederațiilor sindicale reprezentative la nivel național, care au în componența lor organizații sindicale ale angajaților din administrația publică, desemnați de C.E.S., a căror desemnare reprezintă o atribuție nouă a acestui organism, care ar fi trebuit să se adauge celor prevăzute la art. 5 din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social doar printr-o normă cu caracter organic, Curtea face trimitere la jurisprudența sa constantă în această materie. Astfel, domeniul legilor organice este foarte clar delimitat prin textul Constituției, art. 73 alin. (3) fiind de strictă interpretare (Decizia nr. 53 din 18 mai 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 312 din 9 noiembrie 1994), astfel încât legiuitorul va adopta legi organice numai în acele domenii. Curtea, spre exemplu, prin Decizia nr. 88 din 2 iunie 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 207 din 3 iunie 1998, Decizia nr. 548 din 15 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 495 din 2 iulie 2008, sau Decizia nr. 786 din 13 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 400 din 12 iunie 2009, a stabilit că „este posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De aceea, 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”.

56. Raportând aceste considerente principiale la cazul concret dedus judecății, Curtea observă că dispozițiile care reglementează obligația C.E.S. de a desemna doi reprezentanți ai confederațiilor sindicale reprezentative la nivel național nu modifică Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social și nici nu vizează aspecte ce țin de înființarea, organizarea și/sau funcționarea C.E.S., care, potrivit dispozițiilor art. 141 din Constituție, sunt de domeniul legii organice. Ele îmbracă **forma unor norme cu caracter ordinar, astfel că, prin raportare la criteriul material, Parlamentul a adoptat actul normativ ca lege ordinară, cu respectarea prevederilor art. 76 alin. (2) din Constituție.**

57. Analizând criticile de neconstituționalitate intrinsecă, Curtea reține că o primă critică vizează sintagma „*resursele umane din administrația publică*” din cuprinsul art. 2 alin. (2) lit. d) din lege, considerată a fi imprecisă, susceptibilă a genera interpretări diferite cu privire la sfera destinatarii normei juridice și la competențele/atribuțiile Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică, din perspectiva suprapunerii competențelor Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică peste cele ale Consiliului Suprem de Apărare a Țării (C.S.A.T.), precum și peste cele ale autorităților administrației publice centrale/locale sau ale altor autorități, respectiv ale Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (A.N.F.P.).

58. Consiliul național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică are ca atribuție principală emiterea de avize consultative, însoțite, după caz, de recomandări, în cadrul procesului de consultare preliminară interinstituțională asupra strategiilor naționale privind resursele umane din administrația publică, precum și asupra proiectelor de acte normative cu impact asupra personalului din administrația publică la nivel național. Consiliul are rolul de a promova un cadru instituțional adecvat pentru coordonarea politicilor publice și a acțiunilor cu impact asupra resurselor umane din administrația publică, în scopul unificării și al sistematizării legislației în domeniu, respectiv pentru asigurarea condițiilor de stabilitate, transparență și predictibilitate. Potrivit legii, pentru îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin, Consiliul colaborează cu instituții și autorități publice sau cu alte structuri cu atribuții în domeniul resurselor umane, având dreptul de a le solicita datele și informațiile necesare pentru elaborarea analizelor și rapoartelor din aria de competență.

59. Pe de altă parte, Curtea reține că, în temeiul prevederilor art. 119 din Legea fundamentală, „*Consiliul Suprem de Apărare a Țării organizează și coordonează unitar activitățile care privesc apărarea țării și securitatea națională, participarea la menținerea securității internaționale și la apărarea colectivă în sistemele de alianță militară, precum și la acțiuni de menținere sau de restabilire a păcii*”.

60. Astfel, având în vedere statutul de autoritate administrativă autonomă a C.S.A.T., investită, potrivit Constituției, cu organizarea și coordonarea unitară a activităților care privesc apărarea țării și siguranța națională, în exercitarea atribuțiilor ce îi revin, C.S.A.T. emite hotărâri, potrivit legii, care sunt obligatorii pentru autoritățile administrației publice și instituțiile publice la care se referă. De asemenea, în virtutea rolului său, art. 4 lit. d) din Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării prevede printre atribuțiile C.S.A.T. avizarea proiectelor de acte normative inițiate sau emise de Guvern privind securitatea națională, organizarea generală a forțelor armate și a celorlalte instituții cu atribuții în domeniul securității naționale, organizarea și funcționarea C.S.A.T., pregătirea populației, a economiei și a teritoriului pentru apărare, propunerile de buget ale instituțiilor cu atribuții în domeniul

securității naționale, alocațiile bugetare destinate ministerelor și serviciilor cu atribuții în domeniul apărării, ordinii publice și siguranței naționale, condițiile de intrare, trecere sau staționare pe teritoriul României a trupelor străine, numirea în funcțiile prevăzute în statele de organizare cu grad de general-locotenent, viceamiral, similare și superioare acestora.

61. Din analiza comparativă a domeniilor în care cele două autorități administrative au competențe de avizare a actelor normative nu rezultă o suprapunere a acestora care ar fi de natură să determine impredictibilitatea noimei criticate. Mai mult, chiar dacă ar exista o astfel de suprapunere, aceasta nu ar împiedica asupra calității legii criticate. Așa cum rezultă fără echivoc din analiza competențelor celor două organe administrative, în materia elaborării actelor normative, **acestea nu au un rol decizional, ci doar un rol de avizare.** Prin urmare, nimic nu îl împiedică pe legiuitor ca, în anumite domenii de reglementare, să prevadă, în procedura de adoptare a actelor normative, competența de avizare a unuia sau a mai multor organe de specialitate, acestea urmând să ofere expertiza necesară, corespunzător domeniului lor de activitate.

62. În ceea ce privește competența Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, astfel cum este reglementată prin Legea nr. 188/1999, aceasta vizează *doar resursele umane din administrația publică referitoare la categoria profesională a funcționarilor publici*, A.N.F.P. având atribuții referitoare la elaborarea de politici și strategii cu privire la funcția publică și funcționarii publici, precum și la elaborarea de reglementări comune funcționarilor publici, implementarea legislației privind funcția publică, organizarea de concursuri de recrutare etc.

63. Prin raportare la atribuțiile A.N.F.P., Consiliul pentru dezvoltarea resurselor umane are un rol mai amplu, acela de a coordona politicile publice și acțiunile cu impact asupra resurselor umane din administrația publică, asigurând dezvoltarea resurselor umane din administrația publică, precum și de a evalua atingerea obiectivelor asumate de Guvern în domeniul resurselor umane. Astfel, Consiliul are rolul de a *identifica prioritățile de reformă în domeniul resurselor umane*, de a formula *propuneri sau recomandări pentru armonizarea priorităților legislative în domeniul resurselor umane din administrația publică și de a aviza strategiile naționale privind resursele umane din administrația publică, precum și proiectele de acte normative cu impact asupra personalului din administrația publică*, la nivel național.

64. Consiliul promovează, așadar, într-un cadru instituțional adecvat, coordonarea politicilor publice și a acțiunilor cu impact asupra resurselor umane din administrația publică. Mai mult, Consiliul are atribuții și cu privire la evaluarea modului de îndeplinire a obiectivelor și țințelor asumate de Guvernul României în domeniul resurselor umane din administrația publică, prin documente strategice, elaborând, la cererea prim-ministrului sau din proprie inițiativă, rapoarte privind evoluțiile înregistrate în domeniul resurselor umane din administrația publică.

65. În acest context, în mod implicit, **rolul Consiliului este unul complex**, acela de a avea o viziune de ansamblu cu privire la personalul din administrația publică, care, pe de o parte, *nu se limitează la categoria funcționarilor publici* și, pe de altă parte, *vizează o sferă mai largă de obiective decât cele reglementate în sarcina A.N.F.P.* Pentru aceste motive, Curtea constată că organismul nou-înființat nu se substituie A.N.F.P., astfel că nu poate reține că legea prin care se înființează și se stabilesc competențele Consiliului ar crea un paralelism legislativ cu Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, de natură a contraveni dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție, sub aspectul principiului legalității, respectiv al normelor de tehnică legislativă.

66. În ceea ce privește pretinsa suprapunere de competențe ale Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică peste cele ale autorităților administrației publice locale, din analiza conținutului normativ al legii Curtea reține că organul nou-înființat urmează a avea atribuții exclusiv cu privire la dezvoltarea resurselor umane din administrația publică, **la nivel central, național**. El se constituie ca un organism central, cu rol consultativ, fără personalitate juridică, cu activitate nepermanentă, care funcționează pe lângă Secretariatul General al Guvernului, în coordonarea prim-ministrului. Actele adoptate de acesta sunt avize consultative, însoțite, după caz, de recomandări, care se emit în cadrul procesului de consultare preliminară interinstituțională asupra „strategiilor **naționale** privind resursele umane din administrația publică”, precum și asupra „proiectelor de acte normative cu impact asupra personalului din administrația publică **la nivel național**”. Împrejurarea că acest consiliu urmează a avea ca membri și „câte un reprezentant al structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale”, deci ai tuturor acestor structuri organizate la nivel local, nu face decât să dea expresie prevederilor art. 120 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora „Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice”, asigurând, astfel, reprezentarea, la nivel central, național, a intereselor tuturor autorităților administrației publice locale. Rolul Consiliului va fi acela de a aduna toate datele, informațiile, recomandările de la nivel local, de a le analiza într-un cadru instituțional și de a elabora, pe baza lor, politici publice aplicabile la nivel național.

67. În fine, în ceea ce privește critica adusă sintagmei „cu impact asupra personalului” din cuprinsul art. 2 alin. (2) lit. d) din lege, considerată neclară, întrucât, în opinia autorului sesizării, „modificarea oricărei variabile aparținând mediului de lucru poate fi considerată a avea impact asupra persoanelor care lucrează în respectivul mediu de lucru”, Curtea consideră că aceasta nu este întemeiată.

68. Principiul constituțional al legalității impune obligația ca normele adoptate să fie precise, clare și previzibile. În conformitate cu principiile enunțate în teoria generală a dreptului, norma juridică se interpretează în mod sistematic, prin coroborare cu alte dispoziții normative, care țin de aceeași

instituție juridică sau de aceeași ramură de drept. Rațiunea procedurilor sistematice de interpretare se întemeiază pe natura sistemică a ansamblului normelor de drept, în care normele se află într-o legătură funcțională, caracteristică elementelor unei structuri. Așa fiind, fiecare normă se completează prin celelalte și își dezvăluie întreg sensul în cadrul sistemului de norme care este dreptul. În acest context, norma criticată nu poate fi privită în mod individual, izolat, ci se va interpreta în mod sistematic, prin coroborare cu celelalte prevederi normative din actul în care se regăsește.

69. Or, în condițiile în care legea prevede expres atribuțiile Consiliului, accentuând rolul său în politicile publice care vizează strategiile naționale privind resursele umane din administrația publică, respectiv rolul de avizare a proiectelor de acte normative cu impact asupra personalului din administrația publică, la nivel național, nu poate fi reținută susținerea autorului sesizării potrivit căreia orice modificare a mediului de lucru poate avea impact asupra personalului din administrația publică. Este evident că opțiunea legiuitorului a fost în sensul creării cadrului instituțional în care o serie de actori semnificativi, implicați în domeniul resurselor umane (ministere, autorități sau instituții publice, structuri asociative ale autorităților administrației publice locale, organizații neguvernamentale care activează în domeniul resurselor umane, confederații sindicale reprezentative la nivel național), să își poată prezenta obiectivele, să își susțină interesele și să coopereze în scopul dezvoltării constante și coerente a acestui domeniu. Prin urmare, numai acele acte, acțiuni sau măsuri care au impact asupra personalului din administrația publică, **la nivel național**, și cu privire la care Guvernul, în exercitarea conducerii generale a administrației publice, își asumă anumite obiective și ținte, a căror îndeplinire este, ulterior, verificată, constituie obiectul atribuțiilor organismului consultativ nou-înființat.

70. Având în vedere aceste argumente, Curtea constată că **prevederile legale criticate respectă dispozițiile constituționale ale art. 1 alin. (5)**, sub aspectul condițiilor de claritate și predictibilitate, fiind edictate cu respectarea normelor de tehnică legislativă.

71. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A.a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 alin. (2) din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că Legea privind înființarea Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică este constituțională în raport cu criticile formulate.

Definitiv și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 13 martie 2019.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Magistrat-asistent-șef,
Mihaela Senia Costinescu