



**R O M Â N I A**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**  
**CABINETUL PREȘEDINTELUI**

446/09.01.2019

SENAT  
PREȘEDINTE  
Nr. 13  
Data 08.01.2019

*Palatul Parlamentului*

*Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România*

*Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80*

*Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: [pres@ccr.ro](mailto:pres@ccr.ro)*

Dosar nr.73 A/2019

446/2019

Domnului

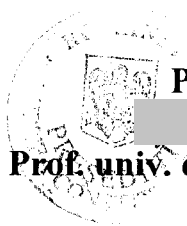
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ  
NR. 141 / 08 JAN 2019

**CĂLIN CONSTANTIN ANTON POPESCU-TĂRICEANU**  
**PREȘEDINTELE SENATULUI**

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea prevederilor Legii privind înființarea Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 14 februarie 2019, ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 27 februarie 2019 (inclusiv, în format electronic la adresa de mail [ccr-pdv@ccr.ro](mailto:ccr-pdv@ccr.ro)).

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.



PREȘEDINTE,

Prof. univ. dr. VALER DORNEANU

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 73A / 2019

ROMÂNIA



Administrația Prezidențială - Cabinetul Președintelui  
CP1/ ...../14..... / 07.01.2019

CURTEA  
REGISTR

CONSTITUȚIONALĂ  
CONSTITUȚIONALĂ

NR. 110

07 JAN 2019

ORA 16<sup>32</sup>

## PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, ianuarie 2019

**Domnului VALER DORNEANU  
PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE**

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

### **SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE**

**asupra**

**Legii privind înființarea Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică**

Legea privind înființarea Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică a fost transmisă de Parlament spre promulgare Președintelui României în data de 19 decembrie 2018. Prin conținutul normativ, această lege contravine normelor și principiilor constituționale, pentru motivele prezentate în continuare.

**1. Legea dedusă controlului de constituționalitate încalcă art. 1 alin. (4) și alin. (5), art. 61 alin. (1), art. 102 alin. (1) și alin. (2), precum și art. 141 din Constituție**

Art. 1 din legea criticată prevede: „Se înființează Consiliul național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică, organism cu rol consultativ, fără personalitate juridică, cu activitate nepermanentă, denumit în continuare Consiliul, care funcționează pe lângă Secretariatul General al Guvernului, în

coordonarea prim-ministrului.” De asemenea, potrivit art. 5 alin. (1) - (3) și alin. (5) din legea criticată, coordonarea Consiliului este asigurată de prim-ministru sau, în lipsa acestuia, de către ministrul dezvoltării regionale și administrației publice, iar Secretariatul General al Guvernului asigură secretariatul tehnic al Consiliului. Componența Consiliului se stabilește prin decizie a prim-ministrului, la propunerea instituțiilor și organizațiilor prevăzute la art. 5 alin. (3), respectiv Secretariatul General al Guvernului, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, Ministerul Muncii și Justiției Sociale, Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Educației Naționale și Agenția Națională a Funcționarilor Publici, structurile asociative ale autorităților administrației publice locale, 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, desemnați de Consiliul Economic și Social.

Totodată, conform art. 5 alin. (9) - (11) coroborat cu art. 8 alin. (5) din lege, membrii Consiliului au dreptul la o indemnizație de ședință care nu poate depăși 10% din indemnizația stabilită de lege pentru funcția de secretar de stat. Cuantumul indemnizației de ședință se stabilește prin regulamentul de organizare și funcționare al Consiliului, care se aprobă prin decizie a prim-ministrului. Finanțarea cheltuielilor necesare exercitării atribuțiilor care revin Consiliului se asigură prin bugetul Secretariatului General al Guvernului.

Or, fiind calificat prin chiar legea criticată ca un organism cu rol consultativ ce funcționează pe lângă Secretariatul General al Guvernului, în coordonarea prim-ministrului, înființarea acestui organism se putea realiza numai printr-un act de reglementare secundară subsumat competenței autorității administrației publice centrale, respectiv, prin hotărâre de Guvern. Din această perspectivă, înființarea prin lege a Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică contravine dispozițiilor art. 1 alin. (4) și alin. (5), precum și art. 102 alin. (1) și alin. (2) din Constituție.

Astfel, potrivit art. 12 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor „(1) Pentru rezolvarea unor probleme din competența sa Guvernul poate constitui organisme cu caracter consultativ. (2) În scopul elaborării, integrării, corelării și monitorizării de politici Guvernul poate constitui consilii, comisii și comitete interministeriale. (3) Modul de organizare și

funcționare a structurilor prevăzute la alin. (1) și (2) și a serviciilor acestora se stabilește prin hotărâre a Guvernului, în limita bugetului aprobat.”

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 de Guvern și nu prin lege, aspect ce contravine dispozițiilor art. 1 alin. (4) și (5), precum și ale art. 61 din Constituție.

Într-o altă ordine de idei, 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 (CES) sunt încălcate și prevederile art. 141 din Constituție. Astfel, în conformitate cu această prevedere constituțională, Consiliul Economic și Social 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 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 Consiliul Economic și Social. Subliniem că această atribuție a CES de a desemna reprezentanți ai confederațiilor sindicale în cadrul Consiliul național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică reprezintă o atribuție distinctă, nouă, ce adaugă la cele prevăzute la art. 5 din Legea nr. 248/2013 și care urmează a fi exercitată distinct de către CES, care nu se suprapune peste funcția consultativă a acestuia, realizată prin membrii CES.

O asemenea completare a atribuțiilor unei autorități constituționale – ce nu este prevăzută în mod expres de Legea nr. 248/2013 - se putea realiza însă 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.

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 pentru Consiliul Economic și Social, legea dedusă controlului de constituționalitate se circumscrie domeniului legii organice.

## **2. Legea dedusă controlului de constituționalitate încalcă art. 1 alin. (5), precum și art. 147 alin. (4) din Constituție**

La art. 2 alin. (2) lit. d) din legea dedusă controlului de constituționalitate se prevede: „Consiliul îndeplinește următoarele atribuții: d) avizează strategiile naționale privind resursele umane din administrația publică, precum și proiectele de acte normative cu impact asupra personalului din administrația publică, la nivel național;”

Apreciem că sintagma „resursele umane din administrația publică” este imprecisă, în aplicare putând genera interpretări diferite cu privire la sfera de aplicare a legii (destinatarii normei juridice).

De asemenea, această sintagmă poate da naștere unor interpretări diferite și cu privire la competențele/atribuțiile Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică, din perspectiva posibilei suprapunerii a competențelor sale cu cele ale autorităților administrației publice centrale/locale sau ale altor autorități.

Astfel, sintagma extrem de generică „resursele umane din administrația publică” din cuprinsul dispozițiilor art. 2 alin. (2) lit. d) din legea criticată poate viza toate categoriile de personal din cadrul administrației publice la care se referă Capitolul 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.

Prin urmare, 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.

De asemenea, conform art. 120 alin. (1) din Constituție: „(1) Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice.”

Or, competențele Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică se suprapun în această materie și cu cele ale autorităților administrației publice locale, care nu vor mai putea decide asupra intereselor locale, Guvernul extinzându-și controlul asupra acestora.

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 cu cele ale Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, prevăzute la art. 22 alin. (1) și alin. (2) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, potrivit căruia: „(1) Agenția Națională a Funcționarilor Publici are următoarele atribuții: a) elaborează politicile și strategiile privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici; b) elaborează și avizează proiecte de acte normative privind funcția publică și funcționarii publici; c) monitorizează și controlează modul de aplicare a legislației privind funcția publică și funcționarii publici în cadrul autorităților și instituțiilor publice; d) elaborează reglementări comune, aplicabile tuturor autorităților și instituțiilor publice, privind funcțiile publice, precum și instrucțiuni privind aplicarea unitară a legislației în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici; e) elaborează proiectul legii privind stabilirea sistemului unitar de salarizare pentru funcționarii publici; f) stabilește criteriile pentru evaluarea activității funcționarilor publici; g) centralizează propunerile de instruire a funcționarilor publici, stabilite ca urmare a evaluării performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici; h) colaborează cu Institutul Național de Administrație la stabilirea tematicii specifice programelor de formare specializată în administrația publică și de perfecționare a funcționarilor publici; i) întocmește și administrează baza de date cuprinzând evidența funcțiilor publice și a funcționarilor publici; j) realizează recrutarea și promovarea pentru funcțiile publice pentru care organizează concurs, monitorizează recrutarea și promovarea pentru celelalte funcții publice, în condițiile prezentei legi; j1) organizează concursuri ori examene pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere vacante, în condițiile prevăzute la art. 58; j2) dispune suspendarea organizării și desfășurării concursurilor, în condițiile legii;

k) realizează redistribuirea funcționarilor publici cărora le-au încetat raporturile de serviciu din motive neimputabile lor; l) acordă asistență de specialitate și coordonează metodologic compartimentele de resurse umane din cadrul autorităților și instituțiilor administrației publice centrale și locale; m) participă la negocierile dintre organizațiile sindicale reprezentative ale funcționarilor publici și Ministerul Internelor și Reformei Administrative; n) colaborează cu organisme și cu organizații internaționale din domeniul său de activitate; p) întocmește raportul anual cu privire la managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici, pe care îl prezintă Guvernului; q) constată contravenții și aplică sancțiuni, în condițiile legii. (2) Agenția Națională a Funcționarilor Publici îndeplinește orice alte atribuții stabilite prin lege.”

Totodată, 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.

Menționăm că aceste argumente se aplică, *mutatis mutandis* și cu privire la celelalte dispoziții din legea criticată ce conțin sintagmele menționate.

Față de cele de mai sus, considerăm că dispozițiile legii criticate, sub aspectul domeniului și al sferei de atribuții sunt pe de o parte neclare, fiind imprecise, iar pe de altă parte sunt lipsite de previzibilitate, întrucât competențele Consiliului se suprapun peste rolul și atribuțiile altor autorități sau instituții publice (inclusiv peste cele ale Consiliului Economic și Social, astfel cum sunt acestea stabilite prin art. 141 din Constituție), fără a reglementa în concret care sunt raporturile în care acestea conlucrează.

Respectarea standardelor de claritate și predictibilitate a 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 (Decizia nr. 903/2010, Decizia nr. 743/2011, Decizia nr. 1/2014 și Decizia nr. 562/2017).

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. 26/2012 și Decizia nr. 445/2014). În mod concret, prin Decizia nr. 1/2014, Curtea Constituțională a sancționat paralelismul legislativ, constatând încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție (par. 111 și 113).

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a arătat că „una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative” (Decizia nr. 1/ 2014). În acest sens, Curtea a constatat că, „în principiu, orice act normativ trebuie 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; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat” (Decizia nr. 447/2013).

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. 583/2017 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 (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 189/2006, Decizia nr. 647/2006, Decizia nr. 903/2010, Decizia nr. 1/ 2012, Decizia nr. 26/2012, Decizia nr. 196/2013 sau Decizia nr. 447/2013).

În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrariului. În plus, 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, par. 42).

**În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea privind înființarea Consiliului național pentru dezvoltarea resurselor umane din administrația publică este neconstituțională în ansamblu.**



**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI  
KLAUS - WERNER IOHANNIS**