



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bo. 161 / 20. 04. 2026

Biroul permanent al Senatului

L. 278 / 27. 04. 2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru desființarea Institutului Român pentru Drepturile Omului și pentru abrogarea Legii nr. 9/1991 privind înființarea Institutului Român pentru Drepturile Omului

Analizând propunerea legislativă pentru desființarea Institutului Român pentru Drepturile Omului și pentru abrogarea Legii nr. 9/1991 privind înființarea Institutului Român pentru Drepturile Omului (b161/13.03.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1329/23.03.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D245/24.03.2026,

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 de reglementare desființarea Institutului Român pentru Drepturile Omului. Totodată, proiectul propune abrogarea Legii nr. 9/1991 privind înființarea Institutului Român pentru Drepturile Omului.

În sensul justificării prezentului demers legislativ, Expunerea de motive vizează, în principal, „eliminarea unei instituii ineficiente, care nu îndeplinește standardele internaționale aplicabile instituțiilor naționale de drepturile omului și nu justifică, prin activitatea sa, resursele publice alocate”.

2. Prin conținutul său normativ, proiectul face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. Potrivit art. 6 alin. (1) teza a II - a din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **soluțiile pe care le cuprinde noua reglementare trebuie să fie temeinic fundamentate**, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne.

În acest context, semnalăm că **Expunerea de motive nu conține argumentele care să justifice soluțiile legislative preconizate** și nu respectă structura prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **nefiind prezentate**, printre altele, **insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare**, impactul socioeconomic și nici informații referitoare la consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri, ci doar unele presupuse disfuncționalități.

În ceea ce privește impactul socioeconomic, constatăm că nu se cunoaște accepțiunea prevăzută la art. 31 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 24/2000, respectiv *„efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor”*, în instrumentul de prezentare și motivare afirmându-se că *„Impactul social vizează eliminarea unei instituții ineficiente, care nu îndeplinește standardele internaționale aplicabile instituțiilor naționale de drepturile omului și nu justifică, prin activitatea sa, resursele publice alocate”*.

În plus, pornind de la ultima afirmație citată, în absența descrierii a ceea ce ar însemna, în opinia inițiatorilor, *„instituție ineficientă, care nu îndeplinește standardele internaționale aplicabile instituțiilor naționale de drepturile omului”*, semnalăm că, așa cum se prevede la art. 2 din Legea nr. 9/1991, scopul institutului este de a asigura o mai bună cunoaștere de către organismele publice, asociațiile guvernamentale și cetățenii români a problematicii drepturilor omului, a modului în care drepturile omului sunt garantate în alte țări, îndeosebi în țările participante la Conferința pentru securitate și

cooperare în Europa, precum și de a informa opinia publică de peste hotare, organismele internaționale, în legătură cu modalitățile practice prin care drepturile omului sunt asigurate și respectate în România. Având în vedere scopul institutului și domeniul atât de important în care acesta își desfășoară activitatea (drepturile omului), în absența furnizării unor date concrete, este discutabil dacă nu se justifică resursele publice alocate și cât de eficient este institutul.

În altă ordine de idei, dar fără a fi lipsită de importanță, constatăm folosirea unui limbaj impropriu unui instrument de prezentare și motivare, care ar trebui să fie, ca și limbajul actului normativ, sobru, apt ca, prin calitatea exprimării, să conducă la înțelegerea soluțiilor preconizate și a necesității adoptării acestora.

Dimpotrivă, fără a prezenta disfuncționalitățile identificate în ceea ce privește activitatea institutului, sunt utilizate exprimări disprețuitoare, insinuante sau colocviale, precum și un limbaj gazetăresc, neidonee stilului normativ: „*IRDO este o instituție care există formal, dar nu funcționează substanțial*”, „*Este o structură administrativă inertă*”, „*Nu pentru că instituția ar fi funcționat exemplar, ci pentru că, în fapt, IRDO a fost uitat de legiuitor și de autorități*”, „*Scopul declarat al IRDO este unul generos*”, „*Cheltuielile IRDO sunt acoperite din bugetul Parlamentului*”, „*presa a descris IRDO ca pe un institut-fantomă*”, „*Un fost angajat a declarat public că și-a dat demisia pentru că se plictisea la serviciu*” sau „*Activitatea zilnică este descrisă ca fiind lipsită de conținut, fără presiune, fără obiective și fără rezultate*” (nefiind menționată sursa acestei din urmă afirmații).

În acest context, precizăm că, în **Decizia Curții Constituționale nr. 772/2020**, s-a reținut că, „*Având în vedere statutul Institutului, scopurile pentru care a fost creat, atribuțiile sale, precum și legăturile sale instituționale, Curtea constată că acesta este o instituție publică de interes național, iar rolul său principal este de centru de documentare/consultare și cercetare în domeniul drepturilor omului*”.

Învederăm că desființarea unei instituții trebuie să fie fundamentată, în primul rând, pe stabilirea unui raport de cauzalitate cu obiectul de activitate și scopul acesteia, care sunt cele prevăzute în chiar legea sa de înființare, ceea ce în cazul de față nu se regăsește.

Totodată, existența unor disfuncționalități sau insuficiențe în desfășurarea activității unei instituții publice, impun, eventual,

adoptarea unor soluții în scopul eficientizării funcționării acesteia, nicidecum în sensul desființării ei.

Față de cele de mai sus, semnalăm că, prin **Decizia nr. 139/2019**, Curtea Constituțională a statuat că *„Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale.”*

Astfel, în lipsa unei fundamentări temeinice a necesității reglementării, soluțiile legislative preconizate sunt susceptibile de a fi viciate de arbitrar, aducându-se atingere dispozițiilor **art. 1 alin. (3) din Constituție**, care consacră statul de drept și principiul dreptății.

5. Așa cum vom arăta în cele ce urmează, soluțiile legislative preconizate **încalcă și principiul legalității**, prevăzut la **art. 1 alin. (5) din Constituție**, în componenta referitoare la calitatea legii, textele propuse fiind neclare, incomplete, imprecise și lipsite de predictibilitate, fără a fi avute în vedere, spre exemplu, normele de tehnică legislativă cuprinse la art. 6 alin. (1) teza I¹, la art. 8 alin. (4) teza I² și la art. 36 alin. (1)³ din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare. De asemenea, constatăm încălcarea prevederilor art. 16 din Legea nr. 24/2000, deoarece textele preconizate la **art. 1, 2 și 7** instituie un triplu paralelism legislativ.

5.1. Astfel, la **art. 1** se prevede desființarea Institutului Român pentru Drepturile Omului, la **art. 2** se preconizează încetarea activității acestuia, iar la **art. 7** se stabilește abrogarea Legii nr. 9/1991, prin care s-a înființat același institut, toate normele urmând să intre în vigoare la aceeași dată, respectiv data intrării în vigoare a legii care obiectul prezentei propuneri legislative.

Mai mult decât atât, o situație inedită de paralelism legislativ regăsim chiar în titlul propunerii legislative, deoarece sunt redată două obiecte ale legii, desființarea institutului, respectiv abrogarea legii de înființare a acestuia, ambele operațiuni având același sens și aceleași efecte juridice. Totodată, modul în care este reglementată încetarea

¹ „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”.

² „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”.

³ „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”.

activității acestei instituții nu corespunde exigențelor normative, din mai multe puncte de vedere:

Pe de o parte, la **art. 1**, semnalăm că institutul care face obiectul desființării nu este foarte exact **identificat**, atât prin precizarea denumirii, cât și a **sediului**.

În același timp, proiectul nu precizează cu exactitate **data** de la care urmează a înceta personalitatea juridică a institutului și care trebuie să fie în strânsă corelare cu data încetării activității prevăzute la **art. 2**, ceea ce conduce la mari dificultăți și blocaje cu privire la punerea sa în aplicare.

5.2. La **art. 3**, semnalăm imposibilitatea aplicării soluției preconizate, din mai multe motive.

Mai întâi, constatăm că se urmărește ca toate contractele de muncă ale angajaților institutului să înceteze în termen de 45 de zile de la data intrării în vigoare a legii care face obiectul prezentei propuneri. Prin urmare, ar însemna că **timp de 45 de zile după desființarea institutului, adică după ce persoana juridică angajatoare a încetat să existe, contractele de muncă continuă să producă efecte, deși una dintre părți nu mai există și nici fundament legal pentru raportul juridic.**

Este evident că, după încetarea existenței angajatorului, acesta nu mai poate avea salariați, raporturile juridice de muncă dintre aceleași părți nu mai pot continua, salariații nu mai prestează activitate pentru și sub autoritatea angajatorului, care, în mod logic, nemaexistând, nu mai poate să le plătească remunerație.

În al doilea rând, contractele de muncă ale angajaților Institutului Român pentru Drepturile Omului **încetează, de drept**, la data desființării institutului (entitatea angajatoare), adică la data intrării în vigoare a legii care face obiectul prezentului proiect, dată de la care și încetează activitatea acestuia. În acest context, menționăm că, potrivit art. 56 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **contractul individual de muncă existent încetează de drept** „*la data decesului salariatului sau al angajatorului persoană fizică, precum și în cazul dizolvării angajatorului persoană juridică, de la data la care angajatorul și-a încetat existența conform legii*”.

De asemenea, precizăm că, potrivit art. 251 alin. (2) din Codul civil, persoanele juridice care nu sunt supuse înregistrării **încetează la**

data actului prin care s-a dispus încetarea sau, după caz, la data îndeplinirii oricărei alte cerințe prevăzute de lege.

În altă ordine de idei, menționăm că norma este imprecisă prin folosirea sintagmei „*în condițiile legii*”, neînțelegându-se conform prevederilor cărei legi încetează contractele de muncă ale angajaților IRDO.

Raportat la dreptul fundamental la asigurarea unui nivel de trai decent, prevăzut la art. 47 din Constituție, constatăm că, în afara prevederii unui termen de 45 de zile de la data intrării în vigoare a legii în care să înceteze contractele de muncă ale angajaților institutului, termen de altfel inaplicabil, deoarece, așa cum am arătat *supra*, după desființarea persoanei juridice angajatoare, contractele de muncă ale salariaților acesteia încetează de drept, propunerea legislativă nu conține dispoziții în sensul respectării acestui drept, nestabilind, nici măcar prin trimitere, vreo măsură de protecție socială pentru salariați, care, în mod intempestiv, nu vor mai realiza venituri salariale, care să le asigure lor și familiilor un nivel de trai decent și nici dreptul la asistență medicală în unitățile sanitare de stat.

În aceeași ordine de idei, semnalăm că termenul pentru încetarea contractelor individuale de muncă ale personalului în cauză, trebuie să fie corelat și cu dispozițiile legale aplicabile referitoare la consultări prealabile cu reprezentantul salariaților/sindicat și preaviz.

Pe lângă aceasta, nu se face mențiune cu privire la respectarea și menținerea tuturor drepturilor legale și a celor deja dobândite de către persoanele cărora urmează a le înceta contractele individuale de muncă, spre exemplu cele ocazionate de susținerea examenelor de promovare pe grade profesionale de cercetare-dezvoltare superioare.

5.3. La **art. 4**, semnalăm că norma este incompletă, deoarece nu se prevede în ce condiții patrimoniul institutului se transferă în patrimoniul Camerei Deputaților, respectiv care este procedura în baza căreia se va realiza transferul patrimoniului (de exemplu, încheierea unor procese-verbale de inventariere sau de predare-primire etc.).

5.4. La **art. 5**, precizăm că norma este neclară prin folosirea sintagmei „*obligățiile privind raportările financiare*”, în lipsa unei definiții sau a unei trimiteri la o astfel de definiție.

5.5. La **art. 6**, menționăm că norma este neclară și incompletă, deoarece nu se înțelege ce documente include arhiva institutului care va fi preluată de către Camera deputaților.

Totodată, precizăm că, raportat la natura documentelor care ar putea să constituie arhiva institutului (ne referim aici, în special, la documentele cu valoare istorică), nu este clar cum va fi preluată această arhivă de către Camera Deputaților, respectiv care va fi procedura în baza căreia se va realiza această preluare.

5.6. Un alt aspect care determină o lacună în reglementare este situația juridică a **contractelor aflate în derulare** sau a **angajamentelor internaționale asumate** de institut. Inclusiv din această perspectivă, este de remarcat lipsa unor dispoziții finale și tranzitorii.

*
* * *

În concluzie, prezenta propunere legislativă nu poate fi promovată în forma propusă.

PRESEDINTE

Florin IORDACHE



București
Nr. 376/17.04.2026