



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34

Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)
Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„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.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)

Nr. 5073/27.07.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind consolidarea unor acte normative în domeniul integrității (plx521/22.07.2026)

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *propunerii legislative privind consolidarea unor acte normative în domeniul integrității (plx521/22.07.2026)*.

CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

În temeiul art. 5 lit. a) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ședința din data de 27.07.2026, desfășurată online, conform prevederilor art. 30 alin. (1) din Regulamentul de organizare și funcționare, avizează **NEFAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu următoarea **motivare**:

➤ **cu privire la eliminarea declarației publice de interese financiare:**

- forma parlamentară elimină complet acest mecanism, fiind prevăzut că obligația de depunere a declarațiilor de avere și de interese „*nu atrage publicitatea acestora*” și că toate declarațiile sunt păstrate de Agenția Națională de Integritate, în condiții de confidențialitate, timp de șapte ani. Nu mai este prevăzută nici declarația publică de interese financiare și nici un mecanism echivalent de transparență diferențiată;

- propunerea legislativă reprezintă un regres și față de Decizia Curții Constituționale a României nr. 297/2025, care a stabilit că legiuitorul „are o marjă de apreciere” pentru a reglementa, în cazul persoanelor care ocupă funcții de demnitate publică, o declarație publică de interese financiare, construită pe segmente și praguri valorice. Curtea a reiterat constant în jurisprudența sa că publicitatea declarațiilor de interese este justificată de prevenirea corupției instituționale. Această soluție este, de asemenea, dificil de conciliat cu standardele promovate constant de GRECO (Grupul Statelor împotriva Corupției al Consiliului Europei). Atât în cadrul Rundei a IV-a, cât și al Rundei a V-a de evaluare, GRECO tratează declarațiile de avere, venituri, pasive și interese, precum și eficiența mecanismelor de verificare și a regimului conflictelor de interese, ca elemente esențiale ale sistemelor de prevenire a corupției. Reducerea transparenței și a posibilităților de control public reprezintă un pas în direcția opusă acestor standarde. Astfel, propunere legislativă:
 - ignoră soluția constituțională expres identificată de Curtea Constituțională;
 - elimină soluția deja elaborată de Ministerul Justiției pentru punerea în aplicare a orientării Curții Constituționale;
 - nu instituie niciun mecanism alternativ care să concilieze viața privată cu dreptul cetățenilor la informație și la monitorizarea civică a averii decidenților;
 - extinde aplicarea normelor de protecție a datelor dincolo de scopul lor inițial, generând o lipsă nejustificată de transparență publică;
 - în acord cu Jalonul nr. 431 din PNRR, Decizia CCR nr. 297/2025 solicită în mod expres „sistematizarea și codificarea legislației” și „elaborarea și adoptarea unui cod de integritate și transparență în exercitarea funcțiilor publice”. Proiectul de lege desconsideră angajamentele europene ale României și orientările Curții Constituționale pentru a slăbi mecanismele de integritate;
- propunerea legislativă este prezentată ca îndeplinirea unui angajament PNRR, când, de fapt, reprezintă opusul respectivului angajament. Conform Jalonului 431[1] al PNRR, „*actualizarea legislației privind integritatea se va realiza pe baza unei evaluări și analize prealabile a legilor privind integritatea*”. Analiza a fost realizată de către Agenția Națională de Integritate prin intermediul proiectului „*NIAct* –

Actualizarea legislației în domeniul integrității și oferirea de sprijin autorităților și deponenților în tranziția către declararea digitală a averilor și intereselor”, cod SIPOCA 1158, finanțat din fonduri europene. Soluția legislativă nu se bazează și nu respectă nici o recomandare din cadrul analizei, ci prioritățile politice de subminare a integrității;

- inițiativa legislativă creează un risc serios ca Jalonul 431 să fie considerat îndeplinit numai formal, prin adoptarea unui act normativ intitulat „*lege de consolidare*”, fără realizarea unei consolidări materiale a legislației și cu eliminarea unor mecanisme de transparență prevăzute în proiectul tehnic inițial elaborat pentru îndeplinirea jalonului. Atragem atenția că plățile din Mecanismul de redresare și reziliență sunt condiționate de îndeplinirea satisfăcătoare a jaloanelor și țintelor, nu de mimarea reformei;

➤ **cu privire la eliminarea transparenței electorale:**

- candidații la funcțiile electivă rămân obligați să depună declarații, dar acestea devin confidențiale. Alegătorul nu mai poate verifica înaintea votului:
 - participațiile în societăți;
 - datoriile și împrumuturile;
 - contractele sau relațiile patrimoniale relevante;
 - interesele care ar putea afecta exercitarea mandatului;
 - dacă veniturile candidaților sunt proporționale cu contribuțiile declarate în campanie;
- mai multe analize publicate la alegerile din ultimii ani, pe baza informațiilor din declarațiile de avere, au indicat neclarități și neconcordanțe cu privire la sursa banilor unora dintre candidați. Printre altele, au fost identificați candidați care nu declaraseră venituri, dar au făcut contribuții din venituri proprii pentru finanțarea campaniei electorale. Lipsa unui control asupra integrității finanțării campaniei se poate răsfrânge asupra corectitudinii întregului proces electoral și a rezultatelor acestuia. De asemenea, experiența arată că aceste date nu sunt verificate în mod sistematic de instituții, mai ales la alegerile la care există un număr foarte mare de candidați, ceea ce face ca simpla depunere a declarațiilor la ANI să nu producă analize care să arate dacă un candidat poate justifica contribuțiile declarate în campanie;

- depunerea exclusiv confidențială la ANI transformă declarația candidatului dintr-un instrument de informare electorală și monitorizare civică într-un document de control politic;
- **cu privire la eliminarea declarației privind bunurile soțului/soției fără un mecanism alternativ:**
- în urma Deciziei CCR nr. 297/2025, declarația de avere cuprinde numai drepturile și obligațiile declarantului și ale copiilor minori aflați în întreținere. Curtea a stabilit că declarantul nu poate răspunde penal pentru informații care aparțin soțului, soției sau copiilor majori aflați în întreținere. Cu toate acestea, există mecanisme substitutive, precum impunerea obligativității declarării controlului real asupra bunurilor sau declarații separate. Lipsa oricărei soluții legislative nu face decât să încurajeze corupția instituțională, rezultând un risc evident ca bunurile, veniturile sau participațiile să fie transferate formal către soț, copii majori, fără a mai figura în declarația demnitarului;
- **cu privire la eliminarea mecanismului de depunere a declarației de avere la începutul și la finalul mandatului:**
- depunerea unei noi declarații de avere la încetarea mandatului este obligatorie numai dacă există *„modificarea elementelor de activ și/sau de pasiv, cu o valoare mai mare de 10.000 de euro sau echivalentul în lei al acestei sume, față de cele declarate în declarația de avere anterior depusă în e-DAI.”* [Art. II. - Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pct. 16, art. 18 alin. (2)]. În fapt, prin acest mecanism aparent inofensiv, demnitarii care au acumulat averi nejustificate nu mai sunt nevoiți să depună declarații în fals, ci doar să nu le mai depună deloc, fără a exista posibilitatea ca ANI să verifice situația lor patrimonială. Astfel:
 - nu mai există obligatoriu o situație patrimonială exactă la intrarea și ieșirea din funcție;
 - comparația între începutul și sfârșitul mandatului devine imposibilă chiar dacă există acces la bazele de date;
 - pragul aplicabil obligației de actualizare este confundat cu pragul *„diferenței semnificative”* folosit pentru evaluarea averii.
- **cu privire la eliminarea posibilității practice de depunere de sesizări de către cetățeni și organizațiile societății civile:**

- propunerea legislativă stabilește că sesizările care nu conțin „fapte concrete” sunt clasate dacă nu sunt completate în 15 zile. Multe sesizări privind averi, incompatibilități sau conflicte de interese provin de la persoane care cunosc existența unei situații, dar nu au acces la documentele instituției. Mai mult, pentru a verifica integritatea finanțării politice și electorale, cei interesați ar trebui să aibă acces la date în timp util pentru a putea identifica posibile probleme de legalitate – eventualele nereguli nu se pot întui fără acces la date. Într-un sistem în care declarațiile devin confidențiale, cerința ca petentul să furnizeze fapte concrete și verificabile devine imposibil de îndeplinit.
- **cu privire la eliminarea posibilității anulării actelor organelor colegiale adoptate în conflict de interese:**
- propunerea legislativă prevede că actul unui organ colegial este nul în cazul identificării unui conflict de interese numai dacă, fără votul persoanei aflate în conflict, nu s-ar fi întrunit majoritatea necesară. Conflictul de interese este redus la aritmetica votului;
 - soluția ignoră faptul că persoana aflată în situație de conflict de interese poate:
 - iniția sau formula propunerea;
 - influența deliberarea;
 - negocia voturile anterior ședinței;
 - furniza informații selective;
 - influența ordinea de zi;
 - participa la formarea voinței colegiale chiar dacă votul său nu este matematic decisiv.
- **cu privire la eliminarea de facto a interdicției de trei ani de a ocupa funcții publice ca urmare a conflictelor de interese, incompatibilităților și averii nejustificate:**
- propunerea legislativă permite diminuarea interdicției prin procente cumulative de până la 50% și, în anumite conflicte de interese, chiar neaplicarea interdicției, fiind stabilite criterii precum impactul financiar redus și ignorând gravitatea instituțională. Favorizarea unei rude, numirea unei persoane sau influențarea unei proceduri poate avea consecințe grave fără un avantaj financiar direct. Neaplicarea interdicției poate lipsi sancțiunea de caracter efectiv și disuasiv;

➤ **cu privire la eliminarea capacității Consiliului Național de Integritate de supraveghere a Agenției Naționale de Integritate:**

- la Art. I - Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, pct. 4, la art. 35², nou introdus, se interzice membrului Consiliului Național de Integritate să desfășoare, direct sau prin persoane interpuse, activități aflate în legătură „directă sau indirectă” cu atribuțiile exercitate în CNI. Încălcarea interdicției poate determina revocarea de către Senat. Norma nu definește:
 - noțiunea de activitate;
 - intensitatea legăturii;
 - existența unui avantaj personal;
 - activitățile permise;
 - activitatea academică, de cercetare, formare, consultanță sau reprezentare instituțională;
 - procedura de constatare și garanțiile persoanei vizate.
- formula „legătură directă sau indirectă” poate include aproape orice activitate în domeniul integrității. Având în vedere consecința revocării, norma nu îndeplinește exigențele de claritate și previzibilitate ale legii;
- prin aplicarea unui astfel de interdicții și diminuarea capacității de luare a deciziilor, Consiliul Național de Integritate riscă să fie deprofesionalizat și instrumentalizat pentru a gira orice comportament al conducerii ANI

➤ **propunerea legislativă extinde semnificativ lista persoanelor obligate la depunerea declarațiilor de avere și interese, introducând categorii noi de persoane. Cu toate acestea, nu sunt incluși membrii organelor de conducere la nivel național și teritorial ale organismelor profesionale organizate prin lege și investite cu atribuții de interes public. Omiterea acestor organisme generează un tratament juridic nejustificat. Spre deosebire de numeroase entități incluse în proiect, organismele profesionale:**

- sunt înființate prin lege;
- exercită atribuții delegate de stat;
- emit acte cu efecte juridice;
- autorizează exercitarea profesiei;
- aplică sancțiuni disciplinare;
- administrează registre profesionale;
- gestionează resurse financiare provenite din contribuții obligatorii.

Aceste atribuții justifică includerea lor în sfera persoanelor obligate la depunerea declarațiilor de avere și interese. În plus, apartenența la aceste organisme reprezintă, în numeroase profesii, condiție legală pentru exercitarea profesiei. În mod corespunzător, cotizația profesională este obligatorie, neplata conduce la suspendarea dreptului de practică, iar organismele administrează patrimoniul rezultat din contribuții obligatorii instituite prin lege. Din această perspectivă, nivelul de interes public este comparabil cu cel al altor autorități și organisme deja incluse în art. 1 din Legea nr. 176/2010. Dacă fundamentul obligației de declarare îl reprezintă exercitarea unei autorități publice și administrarea unor resurse provenite din contribuții obligatorii, organismele profesionale trebuie incluse cu prioritate.

➤ la Art. II - Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pct. 1, referitor la modificarea art. 1, alin. (1), pct.45 ("președinții, vicepreședinții, secretarii și trezorerii federațiilor și confederațiilor sindicale"), federațiile și confederațiile sindicale nu ar trebui să fie menționate printre categoriile de persoane care au obligația declarării averii și intereselor, constituind o măsură discriminatorie;

- includerea membrilor organelor de conducere ale organizațiilor sindicale (federații și confederații) în categoria persoanelor obligate la depunerea declarațiilor de avere și de interese nu este susținută de criteriile care fundamentează regimul juridic instituit prin Legea nr. 176/2010. Organizațiile sindicale sunt persoane juridice de drept privat, constituite în baza dreptului fundamental la liberă asociere, garantat de art. 9 din Constituția României, precum și de Convențiile OIM nr. 87 și nr. 98, precum și de Legea nr. 367/2022 privind dialogul social, cu modificările și completările ulterioare;
- spre deosebire de autoritățile și instituțiile publice ori de organismele profesionale investite prin lege cu atribuții de interes public, organizațiile sindicale:
 - nu exercită prerogative de putere publică;
 - nu emit acte administrative cu efecte juridice față de terți;
 - nu administrează resurse provenite din contribuții obligatorii instituite prin lege;
 - nu condiționează accesul sau exercitarea unei profesii;
 - funcționează exclusiv în interesul membrilor lor;

- de asemenea, atât aderarea la sindicat, cât și plata cotizației sindicale au caracter exclusiv voluntar, fiind expresia libertății individuale de asociere. Patrimoniul sindical este unul privat, constituit din contribuțiile voluntare ale membrilor și din alte surse prevăzute de lege, neavând natura unor fonduri publice sau a unor contribuții obligatorii;
 - în aceste condiții, includerea organizațiilor sindicale (federații și confederații) în sfera de aplicare a Legii nr. 176/2010 nu rezultă din exercitarea unei funcții ori autorități publice și nu este justificată prin scopul legii, acela de prevenire a conflictelor de interese și asigurare a integrității în exercitarea funcțiilor și demnităților publice;
 - în plus, o asemenea reglementare poate constitui o ingerință disproporționată în autonomia organizațiilor sindicale, autonomie protejată atât de Constituție, cât și de normele internaționale privind libertatea sindicală;
 - totodată, propunerea legislativă nu explică criteriul care a determinat includerea organizațiilor sindicale și excluderea organizațiilor patronale, deși ambele participă, în condiții de egalitate, la dialogul social instituționalizat. Întrucât sindicatele și patronatele sunt recunoscute de Legea nr. 367/2022 ca parteneri sociali cu statut juridic și rol instituțional echivalent în cadrul dialogului social, aplicarea obligațiilor de transparență exclusiv unuia dintre cei doi parteneri sociali ar crea un tratament juridic diferențiat, lipsit de o justificare obiectivă și rezonabilă. În condițiile în care nu sunt incluse organizațiile patronale, se impune eliminarea membrilor organelor de conducere ale organizațiilor sindicale (federații și confederații) din categoria persoanelor obligate la depunerea declarațiilor de avere și de interese;
- modificarea legislației privind ANI trebuie să urmărească menținerea unui echilibru între necesitatea asigurării transparenței în exercitarea funcțiilor publice și respectarea dreptului la viață privată, protecția datelor cu caracter personal și mai ales cu principiile securității juridice;
 - regimul juridic al integrității trebuie să permită prevenirea și identificarea situațiilor de incompatibilitate, conflict de interese sau dobândire nejustificată a unor avantaje patrimoniale, fără a introduce restrângeri disproporționate asupra drepturilor persoanelor vizate;
 - ANI are un rol esențial în consolidarea integrității în sectorul public, prin mecanisme de evaluare, prevenire și control. Orice reformă legislativă trebuie să

conserve atribuțiile fundamentale ale instituției și să asigure instrumente juridice eficiente pentru îndeplinirea misiunii sale;

- mecanismele de control și sancționare ar trebui să respecte principiul proporționalității. Răspunderea juridică trebuie individualizată în funcție de natura faptei, gravitatea acesteia, consecințele produse și existența intenției sau a culpei;
- în vederea realizării efective a digitalizării procedurii de depunere a declarațiilor de avere, veniturile deja evidențiate în bazele de date administrate de Agenția Națională de Administrare Fiscală sau de alte autorități și instituții publice nu ar trebui să mai fie introduse manual de declarant. Aceste informații, inclusiv veniturile din salarii, pensii, alocații, indemnizații și prestații sociale, ar trebui preluate automat în platforma e-DAI, prin interoperabilitatea sistemelor informatice ale ANI, ANAF și ale celorlalte instituții competente;
- obligația declarantului ar trebui să privească numai veniturile care nu sunt evidențiate în bazele de date ale autorităților române, cum sunt veniturile realizate din străinătate, sumele primite de la persoane fizice sau alte venituri care nu au fost declarate, raportate ori comunicate instituțiilor statului. Aceste venituri vor fi declarate pe propria răspundere, sub sancțiunea prevăzută de lege pentru falsul în declarații;
- instituțiile publice nu ar trebui să solicite persoanei redeclararea unor informații pe care statul le deține deja, reducându-se riscul diferențelor neintenționate generate de calcularea manuală a veniturilor nete pe 12 luni, de plăți retroactive, regularizări, diferențe între data realizării și data plății venitului ori de includerea eronată a unor drepturi salariale;
- scopul regimului declarațiilor de avere nu trebuie să fie sancționarea funcționarului pentru o eroare materială privind o sumă deja cunoscută de ANAF și accesibilă ANI, ci identificarea veniturilor și avantajelor patrimoniale necunoscute autorităților, care pot explica diferențe nejustificate între veniturile legale și patrimoniul dobândit;
- aplicarea acestei soluții ar trebui condiționată de operaționalizarea schimbului automat de date. Până la certificarea interoperabilității platformei -DAI cu bazele de date relevante, ar trebui să se poată menține procedura actuală de declarare, pentru a evita apariția unui vid de reglementare;
- solicitarea de a completa, verifica și rectifica manual informații deja existente în evidențele fiscale și administrative duce la costuri administrative suportate de instituțiile publice și de persoanele obligate să depună declarații;

- se constată că nu sunt prevăzute investiții pentru interoperabilitatea platformei e-DAI cu sistemele ANAF și ale altor instituții publice. Dacă acestea ar fi prevăzute, ar putea fi compensate pe termen mediu și lung, prin diminuarea volumului de verificări formale, a solicitărilor de clarificări, a rectificărilor și a litigiilor generate de erori materiale fără relevanță pentru integritate, măsura contribuind la creșterea încrederii în mecanismul declarațiilor de avere, deoarece separă erorile materiale de conduita intenționată de ascundere a unor venituri;
- răspunderea ar trebui să rămână concentrată asupra omisiunii sau declarării necorespunzătoare a veniturilor necunoscute statului, iar simplificarea obligațiilor declarative ar reduce sarcina birocratică și riscul sancționării disproporționate a funcționarilor, fără a diminua capacitatea ANI de a verifica existența unor diferențe patrimoniale nejustificate.

Președinte,

Sterică FUDULEA



Digitally signed
by Fudulea
Sterica
Date:
2026.07.28
11:16:51 EEST