



CONSILIUL LEGISLATIV

Plou permanent al Senatului

491 . 21.01.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru completarea art. 94 alin. (2¹) din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției

Plou permanent al Senatului

49. 3.02.2026

Analizând propunerea legislativă pentru completarea art. 94 alin. (2¹) din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (b741/23.12.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/7201/30.12.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1244/31.12.2025,

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, din următoarele considerente:

1. Din conținutul propunerii legislative, precum și din cel al instrumentului de motivare și prezentare constatăm că se intenționează **completarea art. 94 alin. (2¹) din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției**, în sensul exceptării funcționarilor publici care dobândesc și calitatea de rezervist militar, „(...) **indiferent dacă raportul de serviciu este sau nu suspendat pe durata îndeplinirii obligațiilor militare** (...)”, de la prevederile art. 94 alin. (2) lit. a) din

Legea nr. 161/2003 care reglementează situațiile de incompatibilitate în care se pot afla funcționarii publici.

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

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

4. **Ca observație de fond**, semnalăm că proiectul de act normativ nu respectă cerințele de calitate a legii impuse de normele de tehnică legislativă, respectiv ale dispozițiilor **art. 16 alin. (1) teza întâi din Legea nr. 24/2000, republicată**, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, ceea ce **contravine principiului legalității consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție**, astfel:

4.1. Având în vedere modalitatea prin care inițiatorul dorește să promoveze soluția legislativă, constatăm că intervenția asupra Legii nr. 161/2003 este plasată într-un alineat, **alin. (2¹) al art. 94**, care face trimitere doar la dispozițiile cuprinse în **alin. (2) lit. a și c)**, însă nu se referă și la prevederile **alin. (1) art. 94** din actul normativ antereferit, astfel se poate ajunge la interpretări neunitare, norma propusă fiind lipsită de predictibilitate.

În considerarea dispozițiilor **art. 33 din Legea nr. 24/2000**, sintagma „**indiferent dacă raportul de serviciu este sau nu suspendat pe durata îndeplinirii obligațiilor militare**”, se impune a fi reanalizată și reformulată deoarece este lipsită de claritate, precizie și previzibilitate, ceea ce contravine cerințelor de redactare clară și lipsită de echivoc, și poate fi interpretată în sensul că **raportul de serviciu nu ar trebui suspendat**, deși regimul de drept impune această suspendare.

Mai mult, plasată în vecinătatea unor norme care stabilesc suspendarea raporturilor de serviciu în anumite cazuri, dă naștere la contradicții sau ambiguități.

Semnalăm că, în prezent, dispozițiile **alineatului (2¹) al art. 94 din actul normativ de bază** stabilesc **excepții** de la incompatibilitatea prevăzută la **alin. (2) lit. a) și c)** al aceluiași articol, pentru situații de **reprezentare a intereselor statului sau ale autorității**, respectiv mandate sau desemnări în organisme ori societăți.

Soluția legislativă propusă, respectiv de introducere a unei noi litere, **lit. d)**, conține o normă ce vizează **excepții**. Sintagma **„desemnare sau un mandat”** de reprezentare, nu reprezintă o excepție, ci o **calitate dobândită prin opțiune personală și contract** – „rezervist voluntar” – astfel încât nu se integrează tematic în structura alineatului. Conform prevederilor actului normativ de bază **„calitatea de rezervist voluntar”** este o **situație juridică personală rezultată dintr-un contract cu Ministerul Apărării Naționale**, nu o „desemnare” în sensul literelor a) - c).

Prin urmare, sintagma **„indiferent dacă raportul de serviciu este sau nu suspendat pe durata îndeplinirii obligațiilor militare”** lasă loc arbitrariului și nu asigură normei propuse claritate, precizie și previzibilitate, criteriu cerut de prevederile principiului constituțional al legalității, în componenta de calitate a legii și poate crea **confuzie normativă** din două motive:

-sugerează că ar fi **„indiferent”** dacă se suspendă sau nu raportul de serviciu, deși în unele situații suspendarea este o consecință impusă de reglementările incidente, respectiv cele privind îndeplinirea efectivă a obligațiilor militare;

-se înțelege că se instituie o **derogare implicită** de la regimul suspendării, deși nu acesta este obiectul reglementării, care vizează incompatibilitatea, nu suspendarea.

4.2. La art. 94 din proiect, norma propusă pentru **lit. d) a alin. (2)¹**, este lipsită de claritate, precizie și previzibilitate **deoarece prevede o excepție limitativă, „în sensul alin. (2) lit. a) și c)” și intră în contradicție cu dispozițiile art. 94 alin. (1) din Legea nr. 161/2003** care prevede, ca regulă generală, că **„funcționarul public este incompatibil cu exercitarea oricărei alte funcții publice sau calități”**, cu excepțiile prevăzute de lege, prin urmare o **incompatibilitate generală**.

Argumentăm și prin dispozițiile **art. 96 alin. (1) din actul normativ antereferit**:

„Funcționarii publici, funcționarii publici parlamentari și funcționarii publici cu statut special pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice, al creației literar-artistice. Funcționarii publici, funcționarii publici parlamentari și funcționarii publici cu statut special **pot exercita funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat**, care nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public,

funcționar public parlamentar sau funcționar public cu statut special, potrivit fișei postului.”

Or, **calitatea de „rezervist voluntar”**- conform prevederilor Legii nr. 270/2015 privind Statutul rezerviștilor voluntari, republicată, cu completările ulterioare – impactează nu doar sub aspectul **alin. (2) lit. a) și c)**, respectiv activitate în instituții publice, ci și sub aspectul **alin. (1)** care are în vedere și o „**altă funcție publică sau calitate**”. Ca atare, sintagmele din propunere „**în sensul alin. (2) lit. a) și c)**”, „**indiferent dacă raportul de serviciu este sau nu suspendat**” nu rezolvă problema alin. (1). Legea 161/2003 arată chiar că suspendarea neutralizează incompatibilitatea **doar în cazuri expres prevăzute**, de exemplu excepția din **alin. (2) lit. b)** pentru cabinetul demnitarului, respectiv excepția din **alin. (2)³** pentru un caz particular de suspendare, deci **suspendarea, ca regulă, nu „șterge” incompatibilitățile**.

Definiția generală a funcționarului public este prevăzută în **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ**, respectiv la **art. 371**, astfel: „**Funcționarul public**

(1) Funcționarul public este persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică.

(2) În funcție de categoria din care fac parte, funcționarii publici iau decizii și/sau desfășoară activități cu caracter tehnic, pentru a asigura continuitatea funcționării în interes public general a autorităților și instituțiilor publice.

(3) Prin întreaga lor activitate, funcționarii publici acționează în condiții de obiectivitate, profesionalism, legalitate și imparțialitate pentru îndeplinirea de către autoritățile și instituțiile publice a atribuțiilor prevăzute de lege”.

Codul administrativ consacră obligația funcționarilor publici de a respecta regimul juridic al incompatibilităților și al conflictului de interese și de a acționa pentru prevenirea/înlăturarea lor.

Totodată, Codul administrativ prevede și cazurile de **suspendare de drept** a raportului de serviciu, inclusiv situațiile în care funcționarul public se află în imposibilitatea legală de a-și exercita atribuțiile ca urmare a îndeplinirii unor obligații stabilite prin lege, respectiv și atunci când acesta participă în calitate de „**rezervist voluntar**” la activitățile prevăzute de Legea nr. 270/2015 sau îndeplinește serviciul militar în anumite situații: mobilizare, stare de război, asediu.

Astfel, în Secțiunea a 2-a Suspendarea raportului de serviciu se dispun următoarele:

„**Art. 512** Suspendarea raporturilor de serviciu. Tipuri de suspendare:

(1) **Suspendarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici poate interveni de drept, la inițiativa funcționarului public sau prin acordul părților.** Suspendarea de drept a raporturilor de serviciu și suspendarea raporturilor de serviciu la inițiativa funcționarului public se constată **prin act administrativ**, iar suspendarea prin acordul părților se aprobă prin act administrativ de către persoana care are competența de numire, la cererea funcționarului public, cu aplicarea corespunzătoare a dispozițiilor art. 528 și art. 531.

(2) Suspendarea raportului de serviciu are ca efecte juridice suspendarea prestării muncii de către funcționarul public și a plății drepturilor de natură salarială de către autoritatea sau instituția publică.

(3) Pe perioada suspendării, raporturile de serviciu ale funcționarilor publici nu pot înceta și nu pot fi modificate decât din inițiativa sau cu acordul funcționarului public în cauză.

Art. 513 Suspendarea de drept a raporturilor de serviciu:

(1) Raportul de serviciu se suspendă de drept atunci când funcționarul public se află în una dintre următoarele situații:

d) îndeplinește serviciul militar la declararea mobilizării și a stării de război sau la instituirea stării de asediu; (...).”

De asemenea, potrivit dispozițiilor **art. 175 alin. (1)** din Codul penal – Legea nr. 286/2009: „**Funcționar public, în sensul legii penale, este persoana care, cu titlu permanent sau temporar, cu sau fără o remunerație: (...)**” și include, succint, pe cei care:

-exercită atribuții pentru prerogativele puterii legislative/executive/judecătorești;

- exercită o funcție de demnitate publică sau o funcție publică;

- exercită atribuții în regii autonome/operatori economici/persoane juridice cu capital majoritar de stat; iar **alin. (2)** mai include și persoana care exercită un serviciu de interes public sub investire sau control public.

Pe de altă parte, **Legea nr. 270/2015** definește la **art. 1** „**rezervistul voluntar**” ca persoană selectată pe bază de voluntariat, care dobândește calitatea în temeiul unui **contract** și îndeplinește

obligății militare potrivit legii, ceea ce presupune „să încadreze funcții” în structurile Ministerului Apărării Naționale. Prin urmare, tocmai această „calitate”, dar și ideea de „încadrare de funcții” poate fi încadrată, interpretativ, la „**orice altă funcție publică sau calitate**” din dispozițiile **art. 94 alin. (1) din Legea nr. 161/2003**.

Totodată, actul normativ sus-menționat prevede și **mecanisme de informare a angajatorului și suspendare a raporturilor de muncă/serviciu** în anumite situații, cum ar fi de exemplu: instruire inițială, mobilizare, astfel:

„(...) **Articolul 34** Structurile Ministerului Apărării Naționale cu care cetățenii au semnat angajamentul prevăzut la art. 14 alin. (4) **au obligația să înștiințeze angajatorii cu care aceștia au raporturi de muncă sau de serviciu**, după caz, despre perioada în care are loc programul de instruire inițială, cu cel puțin 30 de zile înainte de începerea acesteia.

Articolul 35 (1) Angajatorii suspendă raporturile de muncă sau de serviciu, după caz, cu rezerviștii voluntari și cu persoanele care au semnat angajamentul prevăzut la art. 14 alin. (4), pe perioada participării acestora la concentrare/mobilizare, conform contractului, sau la instruirea inițială prevăzută în angajament (...)”.

Având în vedere că soluția propusă de inițiator rezultă în mod clar și din conținutul *Expunerii de motive* respectiv: „(...) **În consecință, propunerea legislativă prevede expres că nu se află în situație de incompatibilitate funcționarul public care deține calitatea de rezervist voluntar. (...)**”, semnalăm că, nerespectarea prevederilor legale privind suspendarea raporturilor de serviciu pe perioada participării la activitățile pe care le presupune calitatea de „rezervist voluntar” **generează și o exercitare nelegală a funcției publice**.

Argumentăm în acest sens și cu **jurisprudența constantă a Curții Constituționale** care tratează suspendarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici în toate situațiile, **Decizia nr. 131/2025 face referire la norme privind suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu**: „(...) *Printr-o bogată jurisprudență, Curtea a arătat că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de **lex certa** al normei (a se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I,*

nr. 370 din 14 aprilie 2022, paragrafele 23 și 24, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012). Astfel, Curtea a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce predictibilitatea/previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează (Decizia nr. 183 din 2 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 381 din 22 mai 2014, paragraful 23). (...)”.

Prin urmare, se concluzionează că **suspendarea raportului de serviciu este o consecință juridică importantă**, implicată în exercițiul unei funcții publice. Aceasta consolidează ideea că statutul funcționarului public are impact direct asupra exercitării funcției, iar acest impact trebuie reglementat clar și cu respectarea principiului legalității. Prin urmare, dispozițiile legale care lasă loc arbitrariului în aprecierea situațiilor juridice ale funcționarilor publici sunt neconstituționale, iar restricțiile privind exercitarea unor calități conexe trebuie reglementate expres și fără echivoc în lege.

În concluzie, toate aceste aspecte contravin exigențelor de redactare **clară, precisă și coerentă** și de **integrare sistematică** a intervențiilor legislative, norma propusă prin prezentul proiect este de natură să încalce normele de tehnică legislativă, cerințele de **calitate a legii**, subsumate **art. 1 alin. (5) din Constituție**, motiv pentru care se **impune reanalizarea soluției legislative și reformularea corespunzătoare a textului**, inclusiv prin stabilirea sediului normei, **corelarea expresă cu dispozițiile alin. (1) al art. 94 din actul normativ de bază**, precum și eliminarea formulărilor echivoce sau care contravin normelor cuprinse în alte acte normative.

Referitor la cele menționate supra, prin **Decizia nr. 619/2016**, Curtea Constituțională a reținut că „*legea trebuie să întrunească cele trei cerințe de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Constituție - claritate, precizie și previzibilitate. Curtea a statuat că respectarea legilor este obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară, precisă și previzibilă, întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii. De aceea, una dintre cerințele principiului*

respectării legilor vizează calitatea actelor normative. Așadar, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, respectiv să fie clar, precis și previzibil (...).

Curtea a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează”.

De asemenea, prin **Decizia nr. 242/2020**, Curtea Constituțională a statuat că „(...) există paralelism legislativ atât în situația în care se reglementează identic într-o anumită sferă a relațiilor sociale, cât și atunci când aceeași problemă este reglementată diferit. (...)”.

Prin urmare, propunerea legislativă, în ansamblul său, încalcă prevederile **art. 1 alin. (5) din Constituție**, care consacră principiul legalității, în componenta privind calitatea legii.

*

* *

Față de aspectele mai sus menționate, apreciem că soluția legislativă preconizată în proiect nu poate fi promovată în forma propusă.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 69/20.01.2026