



CONSILIUL LEGISLATIV

Plenul permanent al Senatului

Ep. 743 / 22.01.2026

Plenul permanent al Senatului

L. 81 / 3.02.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind protecția profesională și stimularea stabilității personalului din Ministerul Educație

Analizând ***propunerea legislativă privind protecția profesională și stimularea stabilității personalului din Ministerul Educație*** (b743/23.12.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/7201/30.12.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1246/31.12.2025,

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, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect, potrivit art. 1, completarea cadrului „*normativ general aplicabil funcției publice și personalului contractual, în scopul asigurării protecției profesionale, stabilității și eficienței activității administrative din cadrul Ministerului Educației*”.

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

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

4. Referitor la **Expunerea de motive**, semnalăm că aceasta are un caracter sumar și prea puțin argumentat și nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare,

nefiind prezentate, printre altele, insuficiențele reglementărilor în vigoare, compatibilitatea cu dreptul Uniunii Europene și nici informații privind consultările derulate în vederea elaborării propunerii.

La Secțiunea a II-a *Context și necesitate*, referitor la „personalul administrativ” din cadrul Ministerului Educației, semnalăm că, potrivit Hotărârii Guvernului nr. 731/2024 privind organizarea și funcționarea Ministerului Educației și Cercetării, cu modificările și completările ulterioare, această categorie de personal nu există în cadrul Ministerului Educației.

În ceea ce privește afirmația potrivit căreia „Legislația generală în vigoare, în special Codul administrativ, reglementează principiile funcției publice, însă nu instituie mecanisme concrete de protecție juridică, stabilitate profesională, neutralitate politică sau organizare flexibilă a muncii”, precizăm că aceasta este eronată, deoarece toate aspectele menționate sunt clar stabilite în Codul administrativ. Astfel:

- dreptul la protecția legii este prevăzut la art. 427;
- aspecte privind stabilitatea profesională regăsim la art. 373 lit. i), unde este prevăzut principiul stabilității în exercitarea funcției publice, și la art. 465¹, cu denumirea marginală „Stabilitatea în funcția publică”;
- aspecte privind neutralitatea politică sunt prevăzute la art. 457 alin. (1) lit. d);
- prevederi referitoare la organizarea flexibilă a muncii regăsim la art. 374 alin. (3) - (11) și art. 374¹.

La Secțiunea a III-a *Impact financiar*, se susține că aplicarea prezentei propuneri legislative „nu implică majorări salariale, nu presupune crearea de posturi noi și nu necesită alocări bugetare suplimentare”, însă dacă nu există impact bugetar, înseamnă că activitatea pe care o desfășura în prezent personalul vizat, în măsura în care se introduc sarcini noi, va fi extinsă, cu toate că drepturile salariale nu cresc.

La Secțiunea a IV-a *Corelări legislative și compatibilitate*, semnalăm că afirmația „Inițiativa este compatibilă cu legislația Uniunii Europene” are caracter generic și declarativ, neînțelegându-se în ce sens propunerea este compatibilă cu legislația Uniunii Europene și nici care sunt prevederile în vigoare vizate.

5. Cu titlu preliminar, semnalăm că, așa cum vom arăta în cele ce urmează, soluțiile legislative preconizate nu respectă 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, și, implicit, **principiul legalității**, prevăzut la **art. 1 alin. (5) din Constituție**, în componenta **referitoare la calitatea legii**, normele propuse fiind incomplete, lipsite de eficacitate juridică și rămânând la nivel pur declarativ.

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate și să respecte normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri⁴, statuând că *„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”* și că *„respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”*.

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale⁵, 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. *„Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe”*⁶, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii.

De asemenea, precizăm că este încălcat **principiul unicității reglementării în materie**, prevăzut la art. 14 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, deoarece **aspectele** care se propun a fi reglementate **sunt deja prevăzute în Codul administrativ**.

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”.

⁴ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016, care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014 și la Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015.

⁵ A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012 sau Decizia nr. 189 din 2 martie 2006.

⁶ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 95.

Totodată, semnalăm că soluțiile legislative preconizate aduc atingere **principiului egalității de tratament**, consacrat de art. 16 alin. (1) din Constituție, deoarece măsurile specifice propuse pentru personalul din Ministerul Educației nu sunt argumentate, iar, în lipsa argumentării, nu se justifică reglementarea acestora.

În plus, observăm că textele propunerii instituie **paralelisme**, interzise de art. 16 din Legea nr. 24/2000, sau **contradicții**, conducând la modificări implicite, generatoare de dubii în interpretare. De exemplu, protecția juridică (prevăzută la art. 3 din propunere) este reglementată, *de lege lata*, la art. 427 din Codul administrativ.

6. La art. 1, semnalăm lipsa de predictibilitate a soluției legislative, prin trimiterea imprecisă la „cadrul normativ general aplicabil funcției publice și personalului contractual”, neînțelegându-se ce acte normative au fost în vedere, respectiv dacă au fost vizate Codul administrativ și Codul muncii.

Precizăm că, în Decizia nr. 17/2015, Curtea Constituțională a statuat necesitatea respectării prevederilor Legii nr. 24/2000, sub aspectul îndeplinirii de către norme a cerințelor referitoare la claritate și predictibilitate, oprindu-se și asupra trimiterilor/referirilor generice, imprecise la alte dispoziții legale⁷.

7. La art. 2 alin. (2), semnalăm că sintagma „pentru care există reglementări legale specifice” este improprie unei norme juridice.

8. La art. 3, care vizează protecția juridică, atragem atenția asupra faptului că art. 427 din Codul administrativ prevede dreptul la protecția legii, mai clar și mai elaborat.

Totodată, constatăm lipsa de claritate a normelor propuse, neînțelegându-se dacă asistența juridică este gratuită. Precizăm că din textul propus la **alin. (1)** ar rezulta că asistența juridică este gratuită

⁷ „93. (...) legea folosește în repetate rânduri sintagmele «potrivit legii», «conform competențelor prevăzute de lege» sau «în condițiile legii», fără a preciza concret la dispozițiile căror legi se face trimiterea. (...) Cu privire la aceste aspecte, Curtea menționează că, potrivit art. 39 alin. (1) (...) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, «referirea într-un act normativ la alt act normativ se face prin precizarea categoriei juridice a acestuia, a numărului său, a titlului și a datei publicării celui act sau numai a categoriei juridice și a numărului, dacă astfel orice confuzie este exclusă». (...)»

95. În ceea ce privește aspectele referitoare la **criteriile de claritate, precizie, previzibilitate și predictibilitate pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească**, Curtea constată că autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile mai sus arătate. (...)”.

96. Curtea constată că **prin reglementarea normelor de tehnică legislativă 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 concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară”**.

(fiind folosită expresia „asigurată de instituție”), dar la **alin. (2)** se prevăd și situații în care aceasta nu se acordă.

În plus, precizăm că soluția legislativă preconizată la alin. (2) constituie un regres față de reglementarea actuală, respectiv art. 427 din Codul administrativ.

Astfel, potrivit **art. 3 alin. (1)** din proiect, asistența juridică nu se acordă în situațiile în care se constată existența relei-credințe sau săvârșirea unei fapte penale, în timp ce, potrivit art. 427 alin. (3) din Codul administrativ, cheltuielile necesare asigurării asistenței juridice nu sunt decontate în situația în care autoritatea sau instituția publică în cadrul căreia își desfășoară activitatea funcționarul public este cea care formulează o sesizare penală sau o acțiune în justiție împotriva acestuia.

Totodată, la **alin. (2)**, semnalăm o contradicție prin folosirea sintagmei „situațiile în care se constată existența relei-credințe”, deoarece acestea se constată doar prin hotărâre judecătorească, la final, nu înainte de acordarea asistenței juridice.

9. La **art. 5**, învederăm că reglementări privind formarea profesională există în Codul administrativ, la art. 458 și 459 (cuprinse în Secțiunea a 4-a *Formarea și perfecționarea profesională a funcționarilor publici* din Capitolul V Titlul II Partea a VI-a), iar potrivit art. 551 alin. (3) din același act normativ, dispozițiile art. 458 se aplică în mod corespunzător și personalului contractual.

La **alin. (2)**, atragem atenția asupra faptului că participarea la programele de formare profesională, perfecționare sau certificare nu poate constitui criteriu de evaluare, deoarece instituțiile au obligația de a asigura formarea profesională. În plus, „criteriul pozitiv în evaluarea profesională” este evaziv reglementat, nefiind clar ce înseamnă și cum se cuantifică îndeplinirea acestuia în raportul de evaluare profesională.

10. La **art. 6**, care vizează mobilitatea administrativă, semnalăm că soluțiile legislative preconizate încalcă **principiul nediscriminării** între funcționarii publici și personalul contractual, dat fiind că, *de lege lata*, funcționarii publici nu beneficiază de prioritate la transfer, pentru motive temeinice, inclusiv familiale sau medicale.

11. La **art. 7**, precizăm că aspecte privind organizarea timpului de muncă sunt deja prevăzute, clar și detaliat, în Codul administrativ, în Codul muncii și în Legea nr. 81/2018 privind reglementarea activității de telemuncă, cu modificările și completările ulterioare, textele preconizate generând paralelisme legislative și constituind, totodată, un

regres față de reglementările actuale din punctul de vedere al redactării și, implicit, al exercitării dreptului fundamental la muncă.

12. La art. 8 alin. (1), semnalăm că, în actuala redactare, soluția preconizată are caracter declarativ, deoarece lipsește măsura propriu-zisă de protecție.

La **alin. (2)**, precizăm că textul este superfluu în contextul existenței principiului egalității între cetățeni, prevăzut la art. 4 alin. (2)⁸ din Constituție, a principiului nediscriminării, prevăzut la art. 16 alin. (1)⁹ din Constituție (care se aplică și în cadrul raporturilor de muncă *lato sensu*), precum și a prevederilor art. 5 alin. (2)¹⁰, art. 59 lit. a)¹¹ și 159 alin. (3)¹² din Codul muncii și ale art. 2 alin. (1)¹³ din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

13. La art. 9, constatăm că, în actuala redactare, textul este inutil, deoarece trimite la dreptul comun.

14. La art. 10, referitor la denumirea marginală „Clauză anti-privilegii”, precizăm că aceasta nu este corectă, deoarece legile nu cuprind clauze, ci norme.

La textul preconizat, semnalăm că faptul de a nu institui privilegii nu se afirmă, ci rezultă din normele propuse, nefiind cazul prezentei propuneri.

Totodată, constatăm că sintagma „Măsurile instituite prin prezenta lege ... nu derogă de la regimul general al funcției publice” nu

⁸ „România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de **apartenență politică**, de avere sau de origine socială”.

⁹ „Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și **fără discriminări**”.

¹⁰ „**Orice discriminare** directă sau indirectă față de un salariat, discriminare prin asociere, hărțuire sau faptă de victimizare, bazată pe criteriul de rasă, cetățenie, etnie, culoare, limbă, religie, origine socială, trăsături genetice, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare cu HIV, **opțiune politică**, situație sau responsabilitate familială, apartenență ori activitate sindicală, apartenență la o categorie defavorizată, este interzisă”.

¹¹ Potrivit căruia este **interzisă concedierea salariaților** „pe criterii de rasă, cetățenie, etnie, culoare, limbă, religie, origine socială, trăsături genetice, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, **opțiune politică**, situație sau responsabilitate familială, apartenență ori activitate sindicală, apartenență la o categorie defavorizată”.

¹² „La stabilirea și la acordarea salariului este interzisă orice discriminare pe criterii de sex, orientare sexuală, caracteristici genetice, vârstă, apartenență națională, rasă, culoare, etnie, religie, **opțiune politică**, origine socială, handicap, situație sau responsabilitate familială, apartenență ori activitate sindicală”.

¹³ „Potrivit prezentei ordonanțe, prin discriminare se înțelege orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, pe bază de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată, precum și **orice alt criteriu** care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice”.

este corectă, deoarece unele norme propuse chiar derogă de la dreptul comun. De exemplu:

- norma propusă la art. 3 alin. (2), potrivit căreia asistența juridică nu se acordă în situațiile în care se constată existența relei-credințe sau a unei fapte penale, derogă de la dispozițiile art. 427 alin. (3) din Codul administrativ, potrivit cărora „Prevederile alin. (2) nu se aplică în situația în care autoritatea sau instituția publică în cadrul căreia își desfășoară activitatea funcționarul public este cea care formulează o sesizare penală sau o acțiune în justiție împotriva acestuia”;

- norma preconizată la art. 6 alin. (1), potrivit căreia personalul beneficiază de prioritate la transfer, pentru motive temeinice, inclusiv familiale sau medicale, derogă de la prevederile art. 506 din Codul administrativ, privind transferul, care nu stabilesc o prioritate la transfer, acesta realizându-se doar dacă sunt respectate anumite condiții;

- norma propusă la art. 7 alin. (2), potrivit căreia părinții cu copii cu vârsta de până la 10 ani beneficiază cu prioritate de telemuncă sau de program de lucru flexibil, derogă de la dispozițiile art. 374 alin. (8) lit. a), potrivit cărora desfășurarea activității în regim de telemuncă se poate aproba pentru funcționarii publici care au copii cu vârsta de până la 11 ani.

15. La **art. 11**, semnalăm că, în actuala redactare, textul nesocotește accepciunea noțiunilor de „normă specială” și „normă generală”, normele speciale fiind cele care se completează cu normele generale, în absența unor dispoziții contrare, și nu invers.

*

* *

Având în vedere aspectele prezentate mai sus, propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma preconizată.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 78/21.01.2026