



Biroul permanent al Senatului  
Bp 629 17.01.2015

PARLAMENTUL ROMÂNIEI  
73 09082015

## AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru completarea Legii 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**

Analizând propunerea legislativă pentru completarea Legii 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, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B629 din 09.12.2014,

## **CONSILIUL LEGISLATIV**

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:**

1. Propunerea legislativă are ca obiect completarea Legii 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, cu modificările și completările ulterioare, în sensul instituirii interdicției de a exercita demnități și funcții publice pentru persoanele care au avut calitatea de lucrători ai Securității sau colaboratori ai acesteia.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, întrucât are incidență asupra unor aspecte ce țin de statutul unor funcții și demnități publice care se reglementează prin lege organică potrivit art.73 alin.(3) lit.c), j) și o) din Constituție, iar prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Ca observație de ordin general, precizăm că obiectul de reglementare al propunerii legislative rezultă doar indirect din cele trei articole propuse. În acest sens, menționăm că formularea cuprinsă în **art.67<sup>3</sup>** nu întrunește exigențele de claritate și previzibilitate cerute unei norme juridice. Astfel, din redactare reiese că s-ar avea în vedere stabilirea definiției legale a unei noțiuni, aceea de „interzicere a exercitării demnităților publice și funcțiilor publice”. Cu toate acestea, textul nu cuprinde o veritabilă definiție, întrucât referirea la o situație anume nu poate constitui o explicare a unei noțiuni. Precizăm că nu se poate stabili o echivalență logică între noțiunea de „interzicere a exercitării demnităților publice și funcțiilor publice” și „situația în care persoanele care exercită demnități publice sau funcții publice au avut calitatea de lucrători ai Securității sau colaboratori ai acesteia”.

Luând însă în considerare cele afirmate în Expunerea de motive, se poate deduce că, în fapt, prin proiect se are în vedere interzicerea „accesului la demnități sau funcții publice a persoanelor care au avut calitatea de lucrători ai Securității sau colaborator al acestuia”.

Cu toate acestea, nici prin reformularea corespunzătoare a **art.67<sup>3</sup>** propunerea legislativă nu ar putea fi adoptată, întrucât soluțiile propuse sunt contrare principiilor constituționale, pe de o parte, și normelor de tehnică legislativă, pe de altă parte, astfel cum se va arăta în continuare.

3. În ceea ce privește demnitățile și funcțiile publice la care se face referire în cuprinsul **art.67<sup>2</sup>**, precizăm că acestea pot fi împărțite în trei mari categorii:

- a) funcții de demnitate publică a căror ocupare se face prin alegeri;
- b) funcții publice a căror ocupare se face prin numire, precum și celelalte funcții publice;
- c) alte funcții.

Fiecare dintre aceste categorii de funcții și demnități publice au un regim juridic specific, astfel încât compatibilitatea reglementărilor propuse prin proiect cu dispozițiile aplicabile fiecăreia dintre ele trebuie făcută în mod distinct:

a) În ceea ce privește **funcțiile de demnitate publică a căror ocupare se face prin alegeri, prevăzute la art.67<sup>2</sup> lit.a), b) și g)**, precizăm că instituirea unei interdicții pentru ocuparea acestora trebuie analizată din perspectiva respectării dispozițiilor constituționale care consacră dreptul de a fi ales (art.37) și dreptul de a

fi ales în Parlamentul European (art.38), precum și a respectării prevederilor art.53 din Constituție privind condițiile în care poate fi restrâns exercițiul acestor drepturi.

Astfel, concordanța dintre soluția legislativă propusă de text și dispozițiile constituționale trebuie analizată aplicând, *mutatis mutandis*, cele reținute de Curtea Constituțională în Decizia nr.820/2010, referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii lustrației, privind limitarea temporară a accesului la unele funcții și demnități publice pentru persoanele care au făcut parte din structurile de putere și din aparatul represiv al regimului comunist în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989: „*Art.2 din legea supusă controlului de constituționalitate prevede una dintre principalele sancțiuni colective care vizează dreptul de a candida și dreptul de a fi ales în funcțiile de demnitate publică enumerate al persoanelor care au aparținut anumitor structuri politice și ideologice. Dispozițiile acestui articol de lege contravin prevederilor constituționale ale art.37 și 38 prin care se consacră dreptul de a fi ales, cu interdicțiile expres și limitativ menționate. Este evident că dispozițiile art.2 din Legea lustrației excedează cadrului constituțional, prevăzând o nouă interdicție dreptului de acces în funcțiile publice, care nu respectă art.53 din Constituție referitoare la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. Astfel, Curtea constată că această limitare este lipsită de proporționalitate în raport cu scopul urmărit, întrucât aduce atingere înseși existenței dreptului și nu își justifică necesitatea într-o societate democratică (s.n.)”*.

Întrucât prin proiect se are în vedere, de asemenea, prevederea unei noi interdicții a dreptului de acces la funcțiile publice, instituirea acesteia trebuie să respecte, la rândul ei, art.53 din Constituție. Or, interzicerea **definitivă** a dreptului de a ocupa anumite funcții de demnitate publică alese (Președinte al României, deputat sau senator, membru în Parlamentul European, primar, consilier local, viceprimar, consilier județean) pentru o anumită categorie de persoane **aduce atingere înseși existenței dreptului** și, cel puțin sub acest aspect, nu respectă exigențele prevăzute de art.53 din Constituție.

Pe de altă parte, precizăm că reglementarea respectivei interdicții poate avea, în ceea ce privește persoanele care ocupă deja funcțiile electivă prevăzute de proiect, semnificația instituirii unui nou caz de încetare a mandatului.

Din acest punct de vedere, precizăm că stabilirea prin lege a unor noi cazuri de încetare a **calității de deputat sau de senator** nu este posibilă, în raport cu art.70 alin.(2) din Constituția României, republicată, care, așa cum a reținut Curtea Constituțională în Decizia nr.51/2008, *„prevede limitativ cazurile de încetare a calității de deputat sau de senator”*. Astfel cum s-a subliniat în doctrină<sup>1</sup>, față de dispozițiile constituționale *„care enunță expres cazurile de încetare a mandatului de deputat sau de senator, rezultă, pe cale de consecință, că este neconstituțională orice altă dispoziție legală sau regulamentară care ar prevedea și alte cazuri de încetare a mandatului parlamentar”*.

Aceeași argumentație este aplicabilă și în cazul funcției de Președinte al României, pentru care art.97 stabilește expres și limitativ cazurile de vacanță a funcției.

b) În ceea ce privește **funcțiile publice numite, precum și celelalte funcții publice prevăzute la art.67<sup>2</sup>**, precizăm că instituirea interdicției avute în vedere de proiect nu este contrară nici prevederilor Constituției și nici celor ale Convenției Europene a Drepturilor Omului. Astfel, Curtea Constituțională în Decizia nr.41/2006 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.50 lit.j) din Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici<sup>2</sup>, a reținut că *„legiuitorul este liber să stabilească condițiile de acces în funcțiile publice atât timp cât opțiunea sa este justificată în mod obiectiv și rațional. În cauza de față, cerința ca cetățenii români care au desfășurat activitate de poliție politică să nu poată face parte din corpul funcționarilor publici este justificată de necesitatea ca toți membrii aparatului administrației publice să fie loiali statului și principiilor generale de organizare a statului român, asigurându-se în acest mod credibilitatea acestora și a aparatului administrativ”*.

În plus, în aceeași Decizie, Curtea Constituțională a subliniat că *„și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în cauza Vogt împotriva Germaniei (1995), a stabilit că statul este în drept să ceară oficialilor săi să fie loiali Constituției, iar în cauza Glasenapp împotriva Germaniei (1986) a reținut că dreptul unei persoane de a fi admis într-o funcție publică nu este recunoscut nici de Convenția pentru*

---

<sup>1</sup> Cristian Ionescu - *Tratat de drept constituțional contemporan*, Ed. All Beck, București, 2003, p.709

<sup>2</sup> „Art.50 - Poate ocupa o funcție publică persoana care îndeplinește următoarele condiții: [...] j) nu a desfășurat activitate de poliție politică, astfel cum este definită prin lege”.

*apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, nici de Protocoalele sale. Așadar, în acest domeniu statul are o mai largă marjă de apreciere”.*

Cu toate acestea, precizăm că instituirea, prin proiect, a interdicției de a ocupa o funcție publică, alta decât cele electivă, pentru persoanele care au avut calitatea de lucrători ai Securității sau colaboratori ai acesteia, creează, în privința majorității funcțiilor publice enumerate la art.67<sup>2</sup>, reglementări paralele, interzise de normele de tehnică legislativă.

Astfel, menționăm, cu titlu de exemplu, că respectiva interdicție este deja prevăzută pentru o mare parte dintre funcțiile publice avute în vedere de proiect, în următoarele acte normative:

- Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare (cu precizarea că acest act normativ are aplicabilitate în ceea ce privește majoritatea funcțiilor publice enumerate la art.67<sup>2</sup>, care se regăsesc în Lista cuprinzând funcțiile publice din anexa la Legea nr.188/1999);
- Legea nr.7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr.92/2008 privind statutul funcționarului public denumit manager public, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.135/2009;
- Legea nr.293/2004 privind Statutul funcționarilor publici cu statut special din Administrația Națională a Penitenciarelor, republicată;
- Legea nr.567/2004 privind statutul personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea și al personalului care funcționează în cadrul Institutului Național de Expertize Criminalistice, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr.248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social;
- Legea nr.269/2003 privind Statutul Corpului diplomatic și consular al României, cu modificările ulterioare (prin trimiterea, în cuprinsul art.17 alin.(1) lit.a) la condiția de a avea „dreptul să ocupe o funcție publică, conform prevederilor Constituției și legilor în vigoare);

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr.24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.293/2008.

c) În ceea ce privește **celelalte funcții prevăzute la art.67<sup>2</sup>**, cum ar fi cele de la **lit.t), u) și v)**, care nu pot fi calificate drept „funcții publice”, apreciem că instituirea interdicției prevăzute de proiect trebuie reanalizată sub aspectul respectării dispozițiilor art.53 din Constituție, referitor la condițiile pentru restrângerea exercițiului unor drepturi fundamentale, în raport cu dreptul de asociere (art.40 din Constituție) precum și cu autonomia și libertatea cultelor religioase de a se organiza potrivit statutelor proprii, în condițiile legii (art.29 alin.(3) și (5) din Constituție).

Pentru aceste motive, propunerea legislativă nu poate fi adoptată în forma propusă.

  
PRESEDINTE  
dr. Dragoș ILESCU

București  
Nr. 10/06.01.2015