



CONSILIUL LEGISLATIV

Pirou permanent al Senatului

Ep. 719, 21.01.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă intitulată - PROIECT DE LEGE privind reorganizarea Institutului pentru Studierea Revoluției Române din Decembrie 1989 și înființarea Agenției pentru Memoria Revoluției Române din Decembrie 1989

Analizând propunerea legislativă intitulată - PROIECT DE LEGE privind reorganizarea Institutului pentru Studierea Revoluției Române din Decembrie 1989 și înființarea Agenției pentru Memoria Revoluției Române din Decembrie 1989 (b719/17.12.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/7105/22.12.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1208/23.12.2025,

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. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare reorganizarea „Institutului pentru Studierea Revoluției Române din Decembrie 1989, prin transformarea acestuia în Agenția pentru Memoria Revoluției Române din Decembrie 1989, instituție publică autonomă, cu personalitate juridică, finanțată de la bugetul de stat, prin bugetul Secretariatului General al Guvernului, care se află sub controlul Comisiei parlamentare permanente comune a Senatului și Camerei Deputaților”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente dispozițiile art. 117 alin. (3) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Camera Deputaților.

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

4. Referitor la soluția legislativă propusă, potrivit căreia Agenția pentru Memoria Revoluției Române din Decembrie 1989 este *„instituție publică autonomă, cu personalitate juridică”*, aflată *„sub controlul Comisiei parlamentare permanente comune a Senatului și Camerei Deputaților”*, apreciem că instituția ce se dorește a fi înființată nu întrunește tripla condiționare¹ caracteristică autorităților administrative autonome referitoare la: **elementul de autoritate**, **caracterul administrativ**, care implică apartenența la sistemul administrației de stat, și **independența sau absența subordonării ierarhice**.

Prin urmare, una dintre caracteristicile principale ale autorităților administrative autonome este aceea că acestea sunt **autorități ce acționează în regim de putere publică**. Astfel, potrivit doctrinei, *„reliefarea caracterului de «autoritate» are drept fundament capacitatea acestor organisme de a dispune și exercita o putere de decizie reală prin care acestea pot modifica ordinea juridică”²*.

În acest sens, instanța de contencios constituțional, prin **Decizia nr. 771/2020**, a reținut că: *„Pentru a califica o anumită entitate ca având acest statut/caracter, Curtea a analizat dacă aceasta acționează în calitate de putere publică, obiectul de activitate și legăturile funcționale ale acesteia (...)”*.

Or, relevăm că, **printre atribuțiile** Agenției pentru Memoria Revoluției Române din Decembrie 1989 **nu se numără niciuna care să fie specifică celor ale unei autorități autonome**, din care să rezulte puterea de *reglementare*, de *autorizare individuală*, de *control*, de *sanționare*, de *investigare* sau de *aviz*. Astfel, potrivit **art. 13**, atribuțiile Agenției sunt, cu titlu de exemplu, următoarele: desfășurarea de activități de cercetare științifică privind Revoluția Română din

¹ Charles Debbasch, Frédéric Colin, „Administration publique”, 6^e éd., Ed. Economica, Paris, 2005, p. 956, citați de George Gîrleșteanu, în „Autorități administrative autonome”, Editura Universul Juridic, București, 2011, pag. 20.

² George Gîrleșteanu, *op. cit.*, pag. 27.

Decembrie 1989, identificarea, preluarea, conservarea, digitalizarea, arhivarea și valorificarea documentelor, mărturiilor, materialelor audiovizuale și a altor categorii de surse referitoare la Revoluție, administrarea și dezvoltarea Arhivei Revoluției, realizarea de programe educaționale, publicarea de lucrări științifice, rapoarte anuale, studii, volume, analize și materiale cu caracter documentar sau educațional, inițierea, dezvoltarea și coordonarea de proiecte și parteneriate cu instituții publice și private, din țară și din străinătate, în domeniul cercetării istorice, arhivării și educației civice.

În plus, prin proiect **nu se precizează ce tip de acte emite președintele Agenției**, actele unei autorități administrative autonome fiind un aspect esențial al actului de înființare al acesteia. Astfel, în conformitate cu art. 74 din Codul administrativ *„În exercitarea atribuțiilor proprii prevăzute de lege, autoritățile administrative autonome emit sau, după caz, adoptă acte administrative a căror denumire este stabilită în legea de înființare a acestora”*.

De asemenea, **aspectele cu privire la conducerea Agenției** trebuie reglementate **cu mai multă claritate și precizie**, în sensul că sintagma *„integritate profesională și reputație neștirbită în domeniul de activitate”*, din cuprinsul **art. 7 alin. (2) lit. c)**, este mult prea generică. De asemenea, majoritatea condițiilor pentru numirea în funcție sunt foarte generale – avem în vedere: condiția de *„studii universitare de licență”* (lit. a)), fără a se preciza în ce domenii, precum și condiția *„experienței profesionale relevante de minimum 7 ani în domeniul cercetării istorice, administrației publice, științelor politice, dreptului, studiilor de securitate, programelor culturale sau educaționale”* (lit. b)), domeniile cerute fiind numeroase și vag conturate.

Totodată, **conducătorul sau membrii autorităților administrative autonome nu pot fi revocați din funcție decât în anumite cazuri speciale**, precis determinate. Or, normele din cadrul **alin. (6)** al aceluiași articol, potrivit cărora *„Președintele poate fi revocat din funcție pentru «a) încălcarea gravă sau repetată a dispozițiilor legale ori a atribuțiilor stabilite prin prezenta lege»”, respectiv pentru „d) afectarea reputației instituției prin fapte sau declarații publice contrare obligațiilor funcției”* sunt, în egală măsură, lipsite de previzibilitate și predictibilitate.

Pe de altă parte, semnalăm că definiția referitoare la **Consiliul Științific**, propusă la **pct. 4 al art. 3**, este prea puțin conturată, specificându-se că acesta este „*organism colegial format din specialiști în istorie, științe politice, drept și studii revoluționare, cu rol de avizare, orientare și validare academică a activității Agenției*”.

Mai mult decât atât, semnalăm că, la **art. 20 alin. (3)**, textul nu conține criterii obiective de determinare, pe care să le îndeplinească cumulativ membrii Consiliului, două dintre acestea fiind prea vagi. Este vorba despre condițiile: „a) *competență profesională și activitate recunoscută în domeniile istoriei, științelor politice, dreptului, arhivisticii sau studiilor memoriale*”, respectiv „b) *reputație profesională și integritate*”.

În ceea ce privește **personalul** Agenției, precizăm că, potrivit art. 72 din Codul administrativ, „**Categoriile de personal din autoritățile administrative autonome se stabilesc prin legea de înființare a acestora, în condițiile legii**”.

Or, în economia textului proiectului, normele privind personalul sunt, în primul rând, **contradictorii**. Astfel, deși conform **pct. 11 al art. 3**, Personalul Agenției este reprezentat de „*totalitatea persoanelor încadrate în cadrul Agenției pe baza contractelor individuale de muncă sau, după caz, a raporturilor de serviciu ...*”, remarcăm că, potrivit **art. 9 alin. (1)** „*personalul Agenției este format din personal contractual, încadrat potrivit legislației muncii și legislației aplicabile instituțiilor publice finanțate de la bugetul de stat*”, iar potrivit **alin. (3)**, „*personalul Agenției are drepturile și obligațiile prevăzute de Codul muncii, de legislația privind sănătatea și securitatea în muncă, precum și de alte acte normative aplicabile instituțiilor publice*”.

Așadar, **nu reiese cu claritate care este statutul juridic al personalului Agenției**.

Totodată, nici referitor la **finanțarea Agenției**, normele propuse nu sunt clare. Astfel, la **art. 15 alin. (1)**, prin raportare la prevederile **art. 5**, este prevăzută dispoziția potrivit căreia finanțarea Agenției s-ar asigura de la bugetul de stat, prin bugetul Secretariatului General al Guvernului, or se preconizează ca Agenția să funcționeze ca instituție publică autonomă. Un alt aspect contradictoriu îl reprezintă cel din **art. 7 alin. (4)**, conform căruia „*În exercitarea atribuțiilor, președintele are calitatea de ordonator principal de credite ...*”.

Prin urmare, normele privind finanțarea ar fi trebuit să fie formulate astfel încât **ordonatorul și mecanismul bugetar să fie compatibile cu autonomia și controlul parlamentar.**

De asemenea, la **alin. (2) al art. 15**, semnalăm că menționarea încadrării în strategia fiscal-bugetară multianuală **nu asigură o fundamentare clară a costurilor** pe termen mediu, iar proiectul nu furnizează estimări concrete ale cheltuielilor recurente, ceea ce contravine principiului responsabilității fiscal-bugetare în temeiul Legii nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

5. În subsidiar, în privința soluțiilor legislative propuse, semnalăm, în primul rând, cu privire la conținutul prezentului proiect, că nu se respectă mai multe exigențe de tehnică legislativă care privesc calitatea actului normativ și, în special, condițiile referitoare la previzibilitatea normelor. Avem în vedere cele prevăzute la art. 6 alin. (1) și art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd că soluțiile preconizate *„trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare (...) cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne”*, și faptul că proiectul de act normativ trebuie *„să instituie reguli necesare, suficiente și posibile, care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă”*. De asemenea, *„textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”*.

Ca observație generală, remarcăm că denumirea Institutului care se reorganizează nu este redată conform Legii nr. 556/2004. Astfel, potrivit acestui act normativ, denumirea Institutului este următoarea: „Institutul **Revoluției** Române din Decembrie 1989”.

De asemenea, există o necorelare între **titlul** propunerii și **art. 1**, în sensul că titlul face referire la „reorganizarea Institutului pentru Studierea Revoluției Române din Decembrie 1989 **și înființarea** Agenției pentru Memoria Revoluției Române din Decembrie 1989”, în timp ce la art. 1 se prevede „reorganizarea Institutului pentru Studierea Revoluției Române din Decembrie 1989, înființat prin Legea nr. 556/2004 **prin transformarea** acestuia în Agenția pentru Memoria Revoluției Române din Decembrie 1989”.

Reiterăm observația, în mod corespunzător, și în cazul altor necorelări. Este cazul **art. 30 alin. (3)**, unde expresia „Comisiile

parlamentare competente” se va reda „**Comisia** parlamentară permanentă”, întrucât la **art. 14** se prevede o singură comisie.

Totodată, relevăm că textul **art. 4**, destinat domeniului de aplicare al legii, este echivoc, fiind lipsit de previzibilitate și predictibilitate. Acesta reglementează faptul că *„Prezenta lege se aplică tuturor activităților desfășurate de Agenția pentru Memoria Revoluției Române din Decembrie 1989, instituțiilor și autorităților publice implicate în transferul patrimoniului și arhivelor, precum și raporturilor juridice dintre Agenție și persoanele fizice sau juridice cu care acestea colaborează, în limitele atribuțiilor stabilite prin prezenta lege”*.

În plus, remarcăm faptul că unele norme se repetă, iar altele au caracter declarativ. Exemplificăm, în acest sens, cu **art. 7 alin. (1)**, potrivit căreia Agenția este condusă de un președinte, textul fiind reluat în cuprinsul **art. 8 alin. (1)**.

De asemenea, la **art. 17 alin. (3)**, apreciem că prevederea este în principal **declarativă** și nu conferă o garanție reală asupra independenței instituționale în raport cu presiunea indirectă de a atrage fonduri externe.

*

* *

În concluzie, prezenta propunere legislativă nu poate fi promovată în forma propusă, întrucât încalcă **principiul legalității** prevăzut la **art. 1 alin. (5) din Constituție**, în componenta sa privind **calitatea actului normativ**.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 62/20.01.2026