

Imprimeria legală

IOAN C. FILITTI

20 DEC. 192

227827

# IERARHIA FUNCȚIILOR ARMONIZAREA SALARIILOR

ȘI

## SITUAȚIA CONSTITUȚIONALĂ

BCU Cluj / Central University Library Cluj

## CONSILIULUI LEGISLATIV



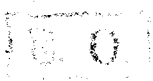
BUCUREȘTI

„CURIERUL JUDICIAR”, S. A.

Str. Artelor, 5 (lângă Palatul Justiției)

529403

IOAN C. FILITTI



# IERARHIA FUNCȚIILOR ARMONIZAREA SALARIILOR

ȘI

## SITUAȚIA CONSTITUȚIONALĂ

BCU Cluj / Central University Library Cluj

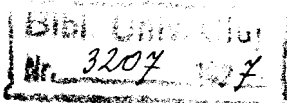
A

## CONSILIULUI LEGISLATIV

BCU Cluj-Napoca



RBCFG201200383



BUCUREȘTI

„CURIERUL JUDIȚIAR”, S. A.

Str. Artei, 5 (lângă Palatul Justiției)

# Ierarhia funcțiilor, armonizarea salariilor

## și

### Situația constituțională a Consiliului Legislativ

---

Este cunoscută agitația pe care, în toate cercurile de funcționari, a produs-o proiectul de anul trecut devenit apoi legea pentru armonizarea salariilor. S'a deslănțuit un adevărat „bellum omnium contra omnes”.

Funcționarii s'au arătat preocupați nu numai de quantumul salariilor, dar și de precăderea ierarhică. Se întrebau nu numai în ce tip de salariu vor fi cuprinși, dar și cu cine vor sta alături în acelaș tip.

Regimurile democratice nu pot stârpi preocupările de precăderi onorifice. Nu sunt rare incidentele în comisiuni, la ceremonii, sau în alte împrejurări ale vieții publice, pe urma pretențiilor de precădere ale participanților.

La noi, dela introducerea regimului constituțional, ierarhia funcțiilor Statului n'a fost reglementată. Protocolul care a funcționat la Palat sau la Ministerul de Externe a fost lipsit de temei legal, a fost empiric și n'a putut evita totdeauna incidentele provocate de diferite susceptibilități.

*Intr'o țară democratică, ordinea ierarhică a funcțiilor nu poate deriva decât din salariile respective.* Funcționăria a simțit aceasta cu prilejul legii de armonizare. A considerat cu drept cuvânt că *salariul este semnul importanței în Stat a funcției.*

Dacă în aceeaș categorie de funcționari, nu se admite ca superiorul să fie retribuit mai puțin decât inferiorul, tot așa nu se înțelege ca importanța relativă dintre funcțiuni aparținând

unor categorii diferite să nu fie marcată deasemenea prin salariile respective.

Preocupat de a satisface această cerință, proiectul de armonizarea salariilor întocmit de fostul subsecretar de Stat la Finanțe d. Manoilescu, stabilea principiul că *la funcții și grade egale trebuie să corespundă lefuri egale*.

Trebuia deci stabilit care sunt funcțiile egale, paralelismul adică între funcțiile de diferite categorii. Lucrare grea, declararea expunerea de motive a proiectului. Era necesară într-adevăr o delicată cumpănire, o atentă apreciere, pentru a stabili importanța relativă a unor funcții diferite.

Proiectul admitea următoarele criterii: condițiile de admisibilitate și de selecțiune; felul și durata activității prealabile cerute; perspectivele și viteza de înaintare; gradul de neatârănare sau de autonomie a funcțiilor.

Toate aceste criterii erau juste. Lipsea însă încă unul și esențial: *rolul constituțional al funcțiilor în Stat*. Acest criteriu a fost nesocotit în parte în *anteproiectul* întocmit de d. *Manoilescu* și a fost apoi neglijat cu totul în fazele prin care a trecut anteproiectul până ce a devenit lege.

BCU Cluj / Central University Library Cluj

I

Elementul constituțional dela care trebuie să pornească armonizarea salariilor și prin ea și ierarhizarea funcțiilor, a fost indicat de Consiliul legislativ în procesele verbale Nr. 42 dela 1-2 Aprilie și Nr. 428 dela 6 Mai 1927 asupra proiectului de lege pentru armonizare.

Consiliul a arătat că sistemul nostru constituțional prevăzând separația puterii Statului în trei ramuri: executivă, judecătorească și legiuitoare, ele stau pe picior de egalitate și nu pot fi subordonate una alteia.

Până la noua noastră Constituție dela 1925, care a înființat Consiliul legislativ, nu existau funcționari de Stat decât în două din cele trei ramuri ale puterii acestuia și anume în cea executivă și în cea judecătorească. Cei mai înalți exponenți ai acestor două ramuri erau: Guvernul, compus din Miniștri și Curtea de Casație compusă din prim-președinte, președinți (cu care era asimilat procurorul general) și consilieri.

Se adăoga puterea spirituală, reprezentată prin cei mai înalți demnitari bisericesti: Mitropolii și episcopii.

Constituantul dela 1923 a introdus un element nou : Consiliul legislativ, element al puterii legiuitoare, cum voi arăta în partea a III-a a acestui articol, compus din funcționari de Stat, încât avem, în noul nostru sistem constituțional, printr'o trăsătură specifică a Constituției noastre, funcționari de Stat aparținând puterii legiuitoare.

În cât privește ramura executivă, au intervenit după război două schimbări. S'a prevăzut în bugete pentru primul ministru o salarizare superioară de a celorlalți miniștri, iar art. 93 din noua Constituție precizează că „Miniștrii întruniți alcătuiesc Consiliul de miniștri, care este prezidat, cu titlul de președinte al Consiliului de Miniștri, de acela care a fost însărcinat de Rege cu formarea guvernului”. De altă parte, prin art. 100 din noua Constituție s'a permis înființarea de subsecretari de Stat, ca elemente ale guvernului subordonate miniștrilor și cari „vor putea lua parte la desbaterile Corpurilor Legiuitoare sub responsabilitatea miniștrilor”.

În sfârșit, în ramura puterii spirituale, s'a înființat Patriarhia română.

Consiliul legislativ a opinat, în avizele sale citate, că puterile Statului neputând fi subordonate una alteia și neavând între ele decât raporturile de *interdependentă* neapărate fără de care mecanismul Statului n'ar putea funcționa, *vârfurile acelor puteri separate trebuie să fie așezate, în ierarhia Statului, pe aceeaș linie, la aceeaș înălțime.*

*Acesta este criteriul constituțional dela care trebuie să pornească ierarhizarea prin salarizare a funcțiunilor Statului, de sus în jos.* Punct de plecare determinat de Constituție și care înlătură posibilitățile de arbitrar. *În articolul de față nici nu mă ocup de cât de acest punct de plecare.*

Voesc să cercetez dacă o armonizare pe baza propusă de Consiliul legislativ se poate sprijini și pe *precedentele vieții noastre publice dela Constituția din 1866 încoace.*

## II

Până la război, când nu exista pentru primul ministru o salarizare deosebită de a celorlalți miniștri, *primul președinte al Curții de Casație* a fost *constant* retribuit *mai mult* de cât miniștrii de Stat și în consecință chiar decât primul ministru. Abia după război, retribuția lui a devenit inferioară a-

celeia a miniştrilor, ba chiar şi a altor câtorva înalţi funcţionari ai Statului (v. bugetul pe 1927). Aşa dar, tradiţia constantă a României constituţionale până la război, vine în sprijinul părerii Consiliului legislativ că în conformitate cu principiul separaţiei puterilor, primul preşedinte al Curţii de Casaţie, vârful puterii judecătoreşti, trebuie să fie pus pe aceeaş treaptă cu primul ministru, şef al puterii executive.

*Preşedinţii şi procurorul general dela Casaţie* au fost retribuiţi, dela 1866 încoace, ca şi miniştrii. Iarăşi numai după război retribuţia lor a devenit inferioară aceleia a miniştrilor. Prin urmare iarăşi tradiţia constantă a României constituţionale până la război, sprijineşte teza Consiliului legislativ că preşedinţii şi procurorul general dela Casaţie trebuie să fie puşi pe aceeaşi treaptă cu miniştrii de Stat.

*Consilierii Curţii de Casaţie* erau retribuiţi, dela 1866 încoace, până la câţiva ani înainte de război, cu un salariu imediat inferior aceuia al miniştrilor; au fost retribuiţi apoi ca şi miniştrii. Tot numai după război situaţia lor a fost scăzută. Aşa dar este pe deplin justificată propunerea Consiliului legislativ, ca, ţinând seamă de înfiinţarea subsecretarilor de Stat, consilierii dela Casaţie să fie puşi pe acelaş picior cu aceştia.

Consiliul legislativ a relevat în avizele sale că *salarizarea la fel a miniştrilor şi a subsecretarilor de Stat* (v. bugetul 1927 şi legea armonizării salariilor) *nu este justificată*. Conform art. 100 din Constituţie, subsecretarii de Stat nu lucrează pe răspundere proprie, ci pe a miniştrilor titulari şi numai în limita delegaţiei speciale date de aceştia. De aceea atât generalul Averescu cât şi d. Vintilă Brătianu s'au rostit că nu privesc pe subsecretarii de Stat ca miniştri, ci ca elemente politice de valoare din care se pot recruta miniştri. Nu poate deci constitui o „capitis diminutio” pentru ei să fie puşi pe aceeaş linie cu consilierii Curţii de Casaţie<sup>1)</sup>.

Paralelismul deci ce Consiliul legislativ a opinat că trebuie stabilit între membrii Guvernului şi acei ai Curţii de Casaţie

---

1) Deosebirea între miniştri şi subsecretari de Stat a fost făcută şi de legiuitorul dela 1925, în legea de organizare a Consiliului legislativ, când a dispensat de stagiul, pentru a deveni membri ai acestui Consiliu, pe miniştri, dar nu şi pe subsecretari de Stat.

își găsește temeiul atât în principiile Constituționale, cât și în tradiția noastră până la război.

În conformitate cu principiile Constituției mai este însă, după cum a arătat Consiliul legislativ, că numai *după cei mai înalți exponenți ai celor trei puteri ale Statului pot să vie la rând celelalte demnități ale Statului.*

*Așa s'a și înțeles la noi ierarhia funcțiilor în primii ani ai vieții noastre constituționale,* după cum arată următorul tablou întocmit pe baza bugetului Statului nostru la 1867.

1. Mitropolit (8000 lei).
2. Prim-Președinte la Casație (4300).
3. Episcop, ministru de Stat, președinte și procuror general la Casație (4000).
4. Consilier la Casație (3.700).
5. Președinte la Curtea de conturi; agent diplomatic la Constantinopol, Paris, Londra și Florența (3000).
6. Prim-Președinte de Curte de Apel (2.600).
7. Consilier la Curtea de Conturi, secretar general de ministru, inginer inspector (2500).

Această ordine o voi numi *constituțională*, pentru că era într'adevăr conformă cu principiile Constituției.

*După câțiva ani însă a început știrbirea.*

Mai întâiu, agenții diplomatici, dar numai cei acreditați pe lângă Statele mari, după ce fuseseră retribuiți mai puțin decât Consilierii dela Casație, au fost ridicați deasupra acestora și echivalați cu președinții Curții de Casație. În consecință:

*Erarhia prin salarizare la 1874 era următoarea:*

1. Mitropolit (3000).
2. Prim-președinte la Casație (1592).
3. Ministru, episcop, președinte și procuror general la Casație; agent diplomatic la Constantinopol, Paris, Londra, Roma, Viena și Petersburg (1500).
4. Consilier la Casație (1370).
5. Agent diplomatic la Belgrad (1300).
6. Președinte la Curtea de Conturi (1115).

Prin urmare *cea dintâi știrbire a fost adusă ierarhiei constituționale în favoarea șefilor de misiuni diplomatice acreditați pe lângă Statele mari.*

După vreo 20 de ani, știrbirea a început să degereze în confuzie. Președinții și procurorul general dela Casație au rămas singuri în tipul lor de salarizare. Miniștrii de Stat și miniștrii plenipotențitari cl. I au fost scoborâți în treapta ime-

diat inferioară, la un loc cu consilierii dela Casație, ridicându-se însă tot odată la această treaptă nu numai președintele Curții de Conturi, dar și inginerii inspectori generali cl. I.

Astfel,

*Erarhia prin salarizare la 1895-6 era :*

1. Mitropolit (3083).
2. Prim-Președinte la Casație (1700).
3. Președinte și Procuror general la Casație (1600).
4. Episcop (1541).
5. Ministru, consilier la Casație, ministru plenipotențiar cl. I. Președinte la Curtea de Conturi, ingineri inspectori generali cl. I (1500).

6. Prim-Președinte de Curte de apel, consilier la Curtea de Conturi, ministru plenipotențiar cl. II, ingineri inspectori generali cl. II, generali de divizie chiar comandanți de Corp (1200).

Era un non sens mai vechi de a pune pe aceeaș treaptă cu Miniștrii de Stat pe șefii misiunilor diplomatice, subordonați lor și chemați a executa ordinele lor. Non sensul devenea și mai accentuat decând „Ministru plenipotențiar”, fie chiar de clasa I, devenise un grad ce se obținea în mod aproape automat, după un anumit stagiu în gradul inferior, independent de funcția de șef de misiune.

Tot așa era un non sens de a pune pe aceeaș treaptă cu Miniștrii de Stat pe inginerii inspectori generali clasa I.

Prin legea dela 14 Martie 1912 s'a conferit apoi tuturor *primilor președinți de Curți de apel* grad și leafă de Consilieri de Casație, ceea ce a introdus o nouă anomalie în ierarhia funcțiilor.

În sfârșit și administratorul Casei pădurilor a fost pus în acelaș tip de salarizare ca și Miniștrii.

În consecință, înainte de războiu, ajunsesem la următoarea

*Erarhie prin salarizare la 1913-1914:*

1. Mitropolit (3083).
2. Prim-Președinte la Casație (1700).
3. Președinte și Procuror General la Casație (1600).
4. Episcop (1541).
5. Ministru, Consilier la Casație, Prim-Președinte de Curte de Apel, Președinte al Curții de Conturi. Ministru plenipotențiar clasa I, inginer inspector general clasa I, administrator al Casei pădurilor;
6. General de divizie, chiar comandant de Corp sau Șef al Marelui Stat Major.



*Ne depărtasem mult de ordinea constituțională dela 1867.*

*Se călcăse ordinea constituțională, mai întâi în favoarea Corpului diplomatic, apoi și a Corpului tehnic.*

După războiu, confuzia s'a transformat în haos.

S'au acordat la întâmplare, din considerații personale sau politice, sporuri de salarii în unele ramuri de funcționari, fără nici o preocupare de armonizare cu salariile funcționarilor din alte ramuri și mai puțin încă de rolul constituțional al funcționarilor.

S'a ajuns astfel, după războiu, că dintre funcționarii care mai înainte fuseseră, fără rost, retribuiți ca și Miniștrii de Stat, numai Miniștrii plenipotențiarilor clasa I au rămas retribuiți ca și aceștia, urcându-se tot odată leafa și umora și altora. Nu numai atât, dar Miniștrii de Stat și Miniștrii plenipotențiarilor clasa I au ajuns să fie retribuiți mai mult chiar nu numai decât Președinții, dar chiar decât Primul-Președinte dela Casație. Chiar și Miniștrii plenipotențiarilor de clasa II-a, de unde înainte de război se aflau cu două trepte mai jos decât Consilierii dela Casație, s'au urcat după războiu cu două trepte mai sus decât aceștia, câștigând adică 4 trepte în scara ierarhizării prin salarizare.

Anomalie cu atât mai izbitoră cu cât s'a înmulțit și numărul purtătorilor titlului de Min. plen. clasa I. Dacă avem Min. plen. cl. I cari reprezintă țara în străinătate ca șefi de misiuni, avem alții cari îndeplinesc în administrația centrală a Ministerului de externe funcția de directori, fie și numai de directori ai cifrului. Dacă nu este justificată asimilarea cu miniștrii de Stat a miniștrilor plen. cl. I, chiar șefi de misiuni, deoarece sunt subordonați celor dintâi și trebuie să execute ordinele lor, cu atât mai absurdă este această asimilare în favoarea miniștrilor plen. cl. I cari nu îndeplinesc decât funcția de secretari generali sau de directori în administrația centrală a ministerului de Externe.

Cât privește retribuirea miniștrilor plen. cl. II, mai mult de cât Consilierii dela Casație, ea eră deadreptul arbitrară.

În Belgia, min. plen. cl. I, chiar acei cari sunt acreditați pe lângă Puterile mari cu titlul de ambasadori, au o leafă inițială mai mică decât a miniștrilor de Stat și a consilierilor de la Casație. Numai prin maximum de gradații ajung să se asimileze cu aceștia din urmă.

Tot după războiu s'a accentuat anomalia în privința situației *Corpului tehnic*. De unde, mai înainte, inginerii inspec-

tori generali clasa I, izbutiseră numai să se egaleze cu Consilierii dela Casație, ei s'au ridicat după război cu 4 trepte mai sus decât aceștia, așezându-se între primul-președinte și președinții Curții de Casație. Chiar un inginer inspector general clasa II, ajunsese să fie retribuit ceva mai mult decât un consilier dela Casație. În sfârșit directorii generali C. F. R. și P. T. T., prin excepție față de ceilalți directori generali de instituții autonome, s'au ridicat chiar peste primul președinte dela Casație, iar președintele Consiliului tehnic superior s'a egalat cu acesta.

Subsecretarilor de Stat li s'a acordat, fără sens, aceeaș retribuire ca și Miniștrilor de Stat și în sfârșit și capii bisericii au fost subordonați în salarizare șefului Guvernului.

Ajunsesem astfel la următoarea

*Ierarhie prin salarizare la 1927*

1. Prim Ministru (12.500).
2. Ministru, Subsecretar de Stat, Mitropolit, Ministru plen cl. I. (5000).
3. Director general C. F. R. (4800).
4. Director general P. T. T. (4600).
5. Prim Președinte la Casație și Președinte al Consiliului tehnic superior (4500).
6. Inginer inspector general cl. I (4200).
7. Președinte la Curtea de Casație și la Consiliul legislativ (4100).
8. Episcop Președinte la Curtea de Conturi, Ministru plen. cl. II, Director al școlii politehnice din Timișoara (4000).
9. Inginer inspector general cl. II (3800).
10. Consilier la Casație și la Consiliul legislativ (3700).

*O complectă înjosire a supremei instanțe judecătorești, prin nesocotirea situației ei constituționale în Stat.*

Eră vreme într'adevăr, să se puie ordine în haos

Ante proiectul întocmit de d-l *Manoilescu* a încercat să aplice principiul: la funcții egale, salarii egale. Puțin i-a lipsit să reîntroneze ordinea constituțională.

Intr'adevăr, ierarhia prin salarizare, după ante-proiect, era următoarea:

1. Prim Ministru.
2. Patriarh, Prim Președinte la Casație.
3. Ministru, Sub secretar de Stat, Mitropolit, Prim-Președinte la Consiliul legislativ.
4. Președinte și Procuror general la Casație.

5. Consilier și Procuror la Casație, Prim-Președinte de Curte de apel.

6. Secretar general de Minister, Episcop, General de Corp, Președinte la Consiliul legislativ, Președinte la Curtea de Conturi, Ministru plen. cl. I, Director General P. T. T., Director general al Siguranței, Prefectul poliției Capitalei.

Asupra acestei ierarhii erau următoarele rezerve de făcut:

a. Patriarhul și Primul-Președinte dela Casație trebuiau puși în aceeaș categorie cu Primul Ministru.

b. Miniștrii și sub secretarii de Stat trebuiau puși în 2 categorii deosebite.

c. Se nesocotea legea organică a Consiliului legislativ, care dă Președinților și membrilor acestuia situația președinților și membrilor dela Curtea de Casație, chestiune de care mă voi ocupa în partea III-a a acestui articol.

d. Episcopii erau așezați prea jos.

e. Unele din funcțiile din categoria 6, erau mai la locul lor în categoria imediat inferioară.

Din nenorocire, în loc de a suferi aceste câteva modificări pentru a reveni în totul la ordinea constituțională, ante-proiectul a evoluat, din considerații subiective sau politice, spre haosul de mai înainte.

Mai întâi anteproiectul s'a transformat într'un *proiect* în care ierarhia prin salarizare era următoarea:

1. Prim Ministru.

2. Patriarh și Prim-Președinte la Casație.

3. Ministru, Subsecretar de Stat, Mitropolit. Prim Președinte la Consiliul legislativ.

4. Președinte și Procuror General la Casație, General de Corp.

5. Consilier și procuror la Casație, prim președinte la Curtea de apel, Președintele Consiliului tehnic superior, Președinte la Consiliul legislativ, Președintele Consiliului administrativ, Ministru plen, Cl. I.

6. Secretar general de Minister, Episcop, Președinte la Curtea de Conturi, Consilier legislativ, Consilier la Consiliul administrativ, Ministru plen. cl. II, General de divizie, Directori Generali ai Instituțiilor autonome (P. T. T. etc), Directorii Institutelor Medico-legal, Babeș și Geologic.

Asupra acestui *proiect*, pe lângă rezervele ce-am făcut asupra ante-proiectului, mai erau de făcut următoarele observații:

a. Se ridicau în aceeaș treaptă cu Consilierii Curții de Ca-

sație, funcționari cari în ordinea constituțională trebuie așezați mai jos;

b. Se așeza Curtea de Conturi mai jos decât Consiliul administrativ.

Pe când *Curtea de Conturi* este un organ constituțional, menit să verifice dintr'un anumit punct de vedere, activitatea tuturor departamentelor, *Consiliul administrativ* este un organ creat printr'o *lege ordinară*, pe lângă un singur Minister. Intre aceste două instituții, ierarhia este tocmai invers decum s'a prevăzut în *proectul Manoilescu*.

Președinții și membrii Consiliului administrativ au și fost retribuiți, încă dela înființarea acestui Consiliu la 1908, până inclusiv în bugetul anului 1927, mai puțin decât Secretarii Generali de Ministere și decât Directorii generali ai Instituțiilor autonome.

c. *Proectul călca, în favoarea Corpului diplomatic, principiul pe care-l stabilea totuși în expunerea de motive, anume că funcționarul trebuie salarizat după funcția ce ocupă efectiv și nu după gradul ce-l are într'un corp special.* Contrar acestui principiu, proectul a tratat pe toți *Ministrii* plen. cl. I ca și pe aceia cari îndeplinesc funcțiunea de șefi de oficii diplomatice, iar celor de cl. II li-a dat o situație cu totul nepotrivită față de a celorlalte corpuri speciale.

d. *Generalilor de Corp*, proectul le creiă o situație care avea să fie punctul de plecare al unei ridicări excesive a gradelor militare în ierarhia Statului.

Astfel, *proectul constituia un regres față de ante-proect.*

Avizul pe care Consiliul legislativ l'a dat asupra acestui proect, a fost nesocotit în cea mai mare parte

La Senat și la Cameră proectul a mai suferit apoi și alte modificări curat arbitrare, care l'au depărtat și mai mult de temeiul constituțional și l'au transformat într'o lege lipsită de orice criteriu obiectiv.

*Ierarhia prin salarizare după legea armonizării* se prezintă azi astfel:

1. Prim Ministru și Patriarh.
2. Prim Președinte la Casație.
3. Ministru, sub secretar de Stat, Mitropolit.
4. General de Corp, General de Divizie Inspector de armată sau șef al Marelui Stat Major; Prim Președinte al Consiliului legislativ, Ministru plen. cl. I, Președinte și Procuror General la Casație.

5. General de divizie cu comandă superioară, Președinte la Consiliul legislativ, Episcop.

6. General de divizie, Președintele Consiliului tehnic superior, Președintele Consiliului administrativ, Președintele Curții de Conturi, Consilier și Procuror la Casație, Prim-Președinte de Curte de apel, Ministru plen. cl. II, Director General P. T. T.

7. Secretar general de Minister, Inginerii Inspectori Generali cl. I și similarii lor din celelalte Corpuri speciale, directorii generali ai Instituțiilor autonome, Consilierii legislativi, Consilierii Curții de Conturi, membrii Consiliului administrativ, Directorii Institutelor Babeș, Medico-legal și Geologic.

Această lege, pe lângă toate defectele ante-proiectului și proiectului a mai adăugat și următoarele:

a. A favorizat și mai mult încă *Corpul diplomatic* față de celelalte Corpuri speciale, ridicând pe Miniștrii plen. cl. I la treapta Președinților dela Curtea de Casație și pe cei de cl. II la treapta Consilierilor aceleiași Curți.

b. A reabilitat numai în parte *Curtea de Conturi*, punând-o pe acelaș picior cu *Consiliul administrativ*.

c. A ridicat *gradele militare în mod excesiv*. Intr'adevăr, dacă *gradul* de general de Corp de armată nu se conferă decât în mod excepțional și numai în timp de război, sau pentru merite din timp de războiu, nu-i mai puțin adevărat că el nu constituie decât un grad mai mult decât acel al Generalilor de divizie și, ca și aceștia, a și fost *constant* retribuit, inclusiv în bugetul 1927, mai puțin decât Consilierii dela Casație. Intr'adevăr, armata este forța publică însărcinată cu aducerea la îndeplinire a măsurilor luate de puterea executivă pentru menținerea ordinii interne și apărarea țării în afară, iar militarii nu sunt decât funcționari ai puterii executive, subordonați Guvernului. Legea armonizării a împărțit pe Generalii de divizie și de brigadă în categorii, ceea ce a dus la urcarea acestora în ierarhie mai sus decât îngăduie ordinea constituțională (2).

De altfel o *dovadă izbitoare a caracterului personal și arbitrar al legii*, este că directorului general P. T. T. i s'a făcut

---

2) În Franța toți generalii de divizie au o retribuție *mai mică* decât *Consilierii* dela Casație și dela Consiliul de Stat (Bugetul 1926).

o situație deosebită de a tuturor celorlalți directori generali de Instituții autonome.

Un haos complet.

### III

Cât privește *Consiliul Legislativ* (3), situația lui constituțională în Stat, confirmată prin legea lui de organizare, a fost nesocotită chiar prin anteproiectul de armonizarea salariilor întocmit de d-l Manoilescu.

Consiliul Legislativ a fost considerat ca și unul din corpurile consultative, create prin diferite legi ordinare și alipite pe lângă diverse departamente, cum ar fi Consiliul administrativ sau Consiliul tehnic.

Consiliul legislativ, în procesele verbale menționate, a arătat că este un organ *constituțional*, menit să colaboreze cu Guvernul și cu Parlamentul la opera de legiferare, adică să îndeplinească cea mai înaltă menire în Stat. El este un element al Puterii legiuitoare, care-și deține atribuțiile dela art. 76 al noii Constituții. Acest articol face parte din Titlul I, Cap. I, al Constituției, care se ocupă de *puterea legiuitoare* și acest capitol este împărțit în 3 secții: Adunarea deputaților, Senatul și Consiliul legislativ.

Consiliul legislativ fiind, în sistemul Constituției noastre de la 1923, deși compus din funcționari, un element al Puterii legiuitoare, nu poate fi așezat mai prejos decât celelalte elemente ale aceleiași Puteri, adică decât Camera și Senatul.

De altă parte, cele trei puteri ale Statului fiind separate în sistemul Constituției noastre, ele stau pe picior de egalitate și nu pot fi subordonate una alteia. În consecință Consiliul legislativ trebuie așezat pe aceeaș treaptă cu cel mai înalt exponent al Puterii judecătorești, care este Curtea de Casație și cu cel mai înalt exponent al puterii executive care este guvernul.

În conformitate cu aceste principii, legea organică dela 1925 a Consiliului legislativ a și așezat pe Președinții și Consilierii

---

3) Cf. I. C. Filitti, Originea și menirea Consiliului legislativ. Extras din Revista de drept public, anul II (1927) p. 41—60.

lui pe aceeaș treaptă cu Președinții și Consilierii dela Casație (4).

*Legea armonizării salariilor, nu numai că a nesocotit situația constituțională a Consiliului legislativ, dar a nesocotit-o și pe aceea a Curții de Casație, scoborând-o mai jos decât a Guvernului, suprem exponent al Puterii executive și asimilând-o chiar cu a unor funcții ale Statului subordonate Puterii executive.*

S'au formulat însă și argumente teoretice împotriva tezei Consiliului legislativ în privința situației și rolului său constituțional (5).

S'a zis, pe deoparte, că sediul art. 76 în noua noastră Constituție nu îndrituiește concluziile trase de Consiliul legislativ, iar de altă parte, că acest Consiliu nu este decât un organ consultativ al Puterii executive, cum era Consiliul de Stat dela 1864.

1) S'a spus că diviziunile din textul Constituției pe care Consiliul legislativ s'a întemeiat pentru a se califica de element al Puterii legiuitoare ar fi „nelogice și arbitrare” și că deci Consiliul neputând face parte din această putere și nefăcând parte nici din cea judecătorească, nu rămâne să fie decât un element al Puterii executive.

Consiliul legislativ a arătat că în Constituția noastră actuală, la Titlul III care vorbește „Despre Puterile Statului”, Cap. I intitulat „Despre Reprezentarea Națională” are trei secțiuni: I „Despre Adunarea Deputaților”; II „Despre Senat”; și III „Despre Consiliul legislativ”.

Din cauza acestui sediu al materiei deoparte, din cauza atribuțiilor date Consiliului legislativ de art. 76 din Constituție de altă parte. Consiliul legislativ, nefăcând parte nici din pu-

---

4) *In Franța*, președinții și consilierii de la Consiliul de Stat sunt retribuiți ca și acei de la Curtea de Casație.

Ordinea de precădere a corpurilor constituite este fixată în Franța, prin decretul de la 16 Iunie 1907 după cum urmează: președinții senatului și camerei; guvernul; senatul și camera; consiliul de Stat; Curtea de Casație; Curtea de Conturi; Consiliul superior al războiului; Institutul Franței; Consiliul superior al Instrucției publice; prefectul departamentului Seinei; prefectul poliției Parisului; Consiliul municipal al Parisului; Consiliul general al departamentului Seinei; Guvernatorul militar al Parisului; Curtea de apel.

5) Cf. *Paul Negulescu*, *Curs de Drept constituțional român* București 1927, pag. 406—412.

terea executivă, nici din puterea judecătorească, nu rămâne, prin acelaș argument de care se servesc adversarii, să facă parte decât din puterea legiuitoare. pe lângă Camera și Senat

S'a susținut că nu se dovedește cu nimic că diviziunile făcute în textul Constituției și în special în Titlul III corespund unei împărțiri logice și științifice a materiei. Din contră, aceste diviziuni se par cu totul arbitrare și întâmplătoare.

Este însă evident că textele constituționale, ori cât s'ar părea unora de neștiințifice sau arbitrare, rămân texte constituționale și că aplicarea lor nu poate fi subordonată părerilor individuale, ori cât de autorizate ar fi ele.

Titlul III al Constituției, care vorbește despre puterile Statului, este împărțit în 5 capitole. Locul Consiliului legislativ, din cauza atribuțiilor pe care i le dă art. 76 din Constituție, nu putea fi nici la Cap. II despre Rege și miniștri, nici la Cap. III despre miniștri, nici la Cap. IV despre puterea judecătorească, nici la Cap. V despre instituțiile județene și comunale; rămânea să fie la Cap. I „Despre Reprezentarea Națională”.

Când Constituția sub Cap. I, care vorbește despre reprezentarea națională, a grupat și Camera și Senatul și Consiliul legislativ, este evident că n'a înțeles a zice că Consiliul legislativ face parte din Reprezentarea națională. Relevând aceasta, Consiliul Legislativ a observat că a fost grupat și el sub Capitolul despre reprezentarea națională în înțeles de putere legiuitoare. Aceasta nu însemnează că Consiliul legislativ a crezut că reprezentanța națională este o noțiune sinonimă cu aceea de putere legiuitoare.

Este adevărat că în Cap. I de sub Titlul III al Constituției nu este cuprinsă *toată* puterea legislativă, după cum Cap. II de sub acelaș Titlu nu cuprinde *toată* puterea executivă, dar aceasta nu însemnează că elementele câte sunt cuprinse în Capitolele respective nu fac parte din puterile respective.

Este adevărat că art. 34 de sub Titlul III zice că „Puterea legislativă se exercită colectiv de către Rege și Reprezentațiunea națională” și adaugă că Reprezentațiunea națională se compune din Camera și Senat, fără a vorbi de Consiliul legislativ, dar nu se poate argumenta pe această bază ca și cum ne-am afla încă sub imperiul vechei noastre Constituții când Consiliul legislativ nu exista.

Orice lege cere învoirea celor trei ramuri ale puterii legiuitoare, zice art. 34 al Constituției actuale, cum zicea și Con-



stituția veche; dar Constituția nouă a adăugat totuși un element care lipsea din Constituția veche și acest element nou este Consiliul legislativ. Constituția nouă cere în realitate, pentru ca o lege să poată fi votată, nu numai învoirea celor trei ramuri ale puterii legiuitoare, cum se exprimă art. 34, dar și un aviz al Consiliului legislativ. O lege care ar fi votată fără ca Consiliul legislativ să-și fi dat avizul, ar fi o lege neconstituțională. În cadrul și în limitele fixate de art. 76 al noiei Constituții, Consiliul legislativ, deși nu este ales și deși avizele sale nu leagă pe legiuitor, este un element nou al puterii legiuitoare în România.

Este o trăsătură specifică a noiei noastre Constituții de care interpretatorii ei sunt datori să ție seamă, ori cât ar constitui această trăsătură o inovație față de dreptul nostru constituțional anterior, sau față de dreptul constituțional al altor State, cu care comentatorii noștri s'au obișnuit.

Constituantul dela 1923 a formulat art. 34 întocmai așa cum era formulat art. 32 al Constituției vechi, omițând să-l pue în concordanță cu articolul nou (76) pe care-l introducea mai departe, despre Consiliul legislativ. Aceasta nu îndrituește contestarea situației constituționale a Consiliului legislativ, așa cum ea rezultă din cuprinsul art. 76 și din sediul acestui articol în noua Constituție.

2) Comparația între consiliul legislativ și consiliul de stat dela 1864, este numai în parte potrivită.

Consiliul nostru legislativ are, din punctul de vedere al legiferării, atribuții mai multe decât avea Consiliul de stat dela 1864, deși mai puține decât avea Comisia centrală dela Focșani înființată prin Convenția dela Paris dela 1858.

Consiliul de Stat a fost înființat la 1864 de Cuza Vodă pentru a înlocui Comisia centrală al căreia rol încetase și a fost înființat ca o reacțiune contra puterilor excesive pe care le avusese Comisia centrală și care stânjeniseră prea mult pe Domn. De aci și provine alineatul final al articolului 1 care zice că Consiliul de Stat „nu are atribuții legislative”.

Dar, Constituantul dela 1923, în art. 76 și în consecință și legiuitorul dela 1925 au dat Consiliului legislativ unele din atribuțiile Comisiei Centrale și pe care Cuza Vodă nu le dăduse Consiliului de Stat.

a) Printre atribuțiile legislative ale Comisiei Centrale, prevăzute în Convenția de la Paris, era și aceea că „Comisia centrală va pregăti legile de un interes general comun ambe-

lor Principate și va supune aceste legi, prin mijlocirea gospodarilor, la debaterile Adunărilor; „art. 34 califica de legi de interes general pe toate acelea cari au de obiect unitatea legislației, iar art 35 preciza că Comisia centrală „va trebui să se ocupe special a codifica legile în ființă, punându-le în armonie cu actul constitutiv al noii organizații. Ea va revizui... codicele civile, criminale, de comerț și de procedură astfel încât să nu fie în viitor decât unul și acelaș trup de legislație”...

Este tocmai una din atribuțiile legislative de seamă pe care le are Consiliul legislativ și pe care nu le avea Consiliul de Stat al lui Cuza.

b) Apoi legile de interes special pentru fiecare Principat nu puteau fi întărite de Domn decât după ce vor fi fost comunicate de dânsul Comisiei Centrale, care va avea a le prețui de sunt „potrivite cu dispozițiunile constitutive ale noii organizații”.

Este o atribuție legislativă pe care, mai atenuat, o are și Consiliul legislativ de azi și pe care n'o avea Consiliul de Stat. Azi, comunicarea obligatorie se face înainte ca legea să fie trimisă Parlamentului. Deși avizul defavorabil nu poate împiedica votarea și sancționarea legii, Consiliul legislativ este însă și azi un organ cu drept de a pipăi constituționalitatea legilor. El îndeplinește această însărcinare în momentul elaborării lor, după cum Curtea de Casație îndeplinește aceeaș însărcinare în momentul aplicării legilor la spețe individuale.

e) In sistemul Convenției dela Paris care era încă la 1864 Constituția Principatelor, inițiativa legilor speciale fiecărui Principat nu aparținea decât Domnului. Adunarea legiuitoare nu avea dreptul de inițiativă a legilor. Comisia Centrală dela Focșani avusese însă inițiativa legilor de interes comun pentru amândouă Principatele. Când Cuza Vodă a înființat Consiliul de Stat la 1864, Unirea Principatelor era desăvârșită și Comisia Centrală desființată. Așa dar, conform Convenției dela Paris, care era atunci Constituția noastră, inițiativa legilor nu aparținea decât Domnului.

Domnul, adică Guvernul, fiind singurul în drept să pregătească legile, este ușor de înțeles de ce legea Consiliului de Stat zicea în art. 1 că „Consiliul de Stat se află pus lângă puterea executivă spre a *prepara proiectele de legi ce Guvernul va avea să prezinte* Adunării electivă și regulamentele administrative relative la punerea în lucrare a legilor.

„El... nu are atribuții legislative“, ceea ce însemna că nu are inițiativa legilor și că nu are atribuțiile care erau prevăzute în proiectul de Consiliu de Stat întocmit de Comisia centrală de la Focșani.

Firește dar că în sistemul de la 1864 Consiliul de Stat nu era decât un organ alăturat puterii executive. ca s'o ajute pe aceasta la elaborarea legilor.

În sistemul de la 1864, Guvernul își însușia sau nu proiectul întocmit din însărcinarea sa de Consiliul de Stat

Art. 32 glăsuia astfel: „Când o lucrare a Consiliului de Stat se va adopta de puterea executivă, decretul ce se va da asupra ei va purta formula „Auzind și opiniunea Consiliului de Stat“. Proiectele de legi ce au a se da în deliberarea Corpului legiuitor vor putea asemenea purta aceeaș formulă“.

„Vor putea“, adică dacă Guvernul va vrea. Consultarea Consiliului de Stat asupra legilor și regulamentelor întocmite de Guvern era obligatorie (Art. 2), dar nu era obligator ca avizul Consiliului de Stat să și însoțească proiectul de lege trimis în desbaterea Adunării. Astăzi nu mai este așa.

Azi Consiliul legislativ are și alte atribuții.

A pregăti legi din însărcinarea Guvernului este numai una din atribuțiile Consiliului legislativ de azi.

El mai are însă și dreptul de a pipăi din punctul de vedere al Constituției și al întregului sistem juridic în vigoare proiectele de legi elaborate gata de Guvern.

Mai mult, el mai are și dreptul de a pipăi, tot din aceleași puncte de vedere chiar și proiectele de legi întocmite din inițiativa Parlamentului.

El mai are, precum am arătat, în privința unificării legislației, unele din atribuțiile legislative pe care le avea Comisia Centrală de la Focșani și pe care nu le avea Consiliul de Stat de la 1864.

Avizul trebuie să i se ceară nu numai asupra proiectelor guvernului ca la 1864, dar și asupra proiectelor din inițiativă parlamentară. Avizul său, spre deosebire de al Consiliului de Stat de la 1864, trebuie să însoțească proiectele de legi când intră în desbaterea Parlamentului. Lipsa avizului Consiliului legislativ de azi lovește de neconstituționalitate proiectele votate de Parlament.

Sunt deosebiri fundamentale.

3) Este deci cu totul greșit a asimila Consiliul legislativ cu diferitele consilii consultative de pe lângă diverse ministere și

avizele consiliului legislativ cu avizele acestor consilii consultative.

Consiliile consultative de pe lângă diverse ministere sunt organe ajutătoare ale acestora în limita atribuțiilor ce le-au delegat prin legi ordinare și pe care, tot prin legi ordinare, le pot modifica, restrânge, sau desființa. Însăși existența acestor consilii consultative depinde de legi ordinare.

Avizele, chiar obligatorii în unele cazuri, ce se cer, în virtutea unor legi ordinare, consiliilor consultative de pe lângă unele ministere, nu privesc decât spețe particulare din ramura executivă, așa că nu pot fi asimilate cu avizele pe care consiliul legislativ, în virtutea Constituției, este chemat să le dea asupra tuturor legilor și regulamentelor și deci chiar și asupra acelor privitoare la aceste consilii consultative.

Față de supremația constituțională în regimul nostru de legalitate, *illegalitatea* în unele cazuri a unor simple decizii ale unui organ al puterii executive care n'a luat avizul conform al unui consiliu consultativ, nu poate fi asimilată cu *neconstituționalitatea* care lovește orice lege și orice regulament dacă nu s'a luat avizul consiliului legislativ.

4) În consecință este necexact a zice că Consiliul legislativ este un organ dependent de Ministerul Justiției și că Ministrul Justiției este deci șeful ierarhic al Consiliului legislativ.

Mai întâi, Consiliul legislativ, având a cerceta proiectele întocmite de oricare departament n'ar putea fi mai mult dependent de unul decât de altul. De oarece Consiliul legislativ este chemat a cerceta deopotrivă proiectele întocmite de oricare departament și anume în forma încuviințată de Consiliul de Miniștri, mai logic ar fi ca el să corespundă cu Guvernul prin Consiliul de Miniștri, cum se prevedea și în legea Consiliului de Stat de la 1864.

Dar, chiar corespunzând cu Guvernul prin Ministerul de Justiție după sistemul admis de legiuitorul de la 1925, aceasta nu constituie o *dependență* de acest Minister.

Raporturile Consiliului legislativ cu Ministerul Justiției, în sistemul legii de la 1925, se reduc la atât că Ministerul Justiției este organul prin care Consiliul legislativ comunică cu puterea executivă, tot așa precum Ministerul Justiției este organul prin care și puterea judecătorească comunică cu cea executivă, fără ca prin aceasta să-i fie subordonată.

Nu este vorba de dependență ci de interdependență necesară ce trebuie să existe între cele trei puteri separate ale Statului:

legiuitoare, executivă și judecătorească interdependentă fără de care mecanismul Statului n'ar putea funcționa.

5) După ce Consiliul legislativ în avizul său a stabilit caracterul său constituțional, a dedus, pe baza principiului constituțional al separației puterilor în Statul nostru, că vârfurile celor trei puteri trebuie să stea, din punctul de vedere al ierarhiei funcțiilor, pe aceeași linie, la aceeași înălțime. Concluzia logică a fost că Consiliul legislativ trebuie să stea la aceeași înălțime cu Guvernul și cu Curtea de Casație.

De altfel cine voește ca Consiliul legislativ să fie compus din elemente de prim ordin ale țării, trebuie, sub pedeapsă de contradicere, să dea acestei instituții și prestigiul și salarizarea care să atragă în ea asemenea elemente. Aceasta o cer și interesele bine înțelese ale țării.

#### IV

##### *Conchid.*

În regimul nostru constituțional există deosebirea hotărâtă între 3 puteri ale Statului, care emană toate de la națiune, fie că sunt reprezentate prin funcționari numiți, fie că sunt reprezentate prin mandatarî aleși. Puterea judecătorească emană de la națiune deși reprezentanții ei sunt numiți de Puterea executivă. Puterea legiuitoare, până la Constituția de la 1923, era reprezentată numai prin mandatarî aleși (Camera și Senatul), iar de la noua Constituție este reprezentată atât prin mandatarî aleși (Camera și Senatul), cât și prin funcționari numiți (Consiliul legislativ).

Funcționarii cari stau în vârful celor trei puteri ale Statului. trebuie puși pe aceeași linie, la aceeași înălțime.

În consecință, ținând seamă și de Puterea spirituală, *ordinea constituțională a ierarhiei prin salarizare a funcțiilor Statului* este următoarea :

1. Patriarh, Prim Ministru, Prim Președinte la Casație, Prim Președinte al Consiliului legislativ;
2. Mitropolit, Ministru, Președinte și Procuror General la Casație, Președinte la Consiliul legislativ;
3. Episcop. Subsecretar de Stat, Consilier și Procuror la Casație, Consilier permanent legislativ. Atât.

Acesta este punctul de plecare. Numai *după acestea* pot urmă celelalte funcțiuni ale Statului.

Intr'adevăr, orice asimilare a altor funcțiuni cu cele enumerate, este contrară ordinii constituționale și nu poate fi deci decât arbitrară (6).

\* \* \*

Lăsând la o parte pe Rege, de care nu poate fi vorba într'o lege de salarizare, Puterile Statului sunt reprezentate în România :

Cea legiuitoare, de Parlament (compus din mandatarî aleși) și de Consiliul legislativ (compus din funcționari);

Cea judecătorească, de instanțele judecătorești, în frunte cu Curtea de Casație;

Cea executivă, de Guvern cu subordonații săi, funcționari civili și militari.

Cele trei puteri ale Statului nu sunt decât în raporturi de interdependență unele față de altele.

De aci rezultă că nici o funcție subordonată Guvernului, adică Puterii executive, nu poate fi așezată prin asimilare pe aceeaș treaptă cu supremii exponenți ai celorlalte puteri ale Statului.

\* \* \*

Țin să lămuresc că în tot studiul ce precede *m'am referit numai la salariul de bază*. Înțeleg într'adevăr ca ierarhia prin salarizare să fie în funcție numai de aceste salarii de bază. Dacă sunt categorii de funcționari cărora li sunt impuse cheltueli deosebite, sau cari prin specialitatea lor sunt solicitați de întreprinderi particulare, urmează să li se acorde *suplimente de salarii*, cu titlul de accesorii, diurne, cheltueli de reprezentare, indemnități, sau altfel, *care însă nu trebuie să influențeze asupra situației lor ierarhice în Stat*.

Ierarhizarea în sensul preconizat în paginile de mai sus, a

---

6) Face parte din această categorie asimilarea de drept prin legea de la 14 Martie 1912 a tuturor primilor Președinți ai Curților de apel cu Consilierii de la Casație. O asimilare atrage pe alta în mod arbitrar.

existat în primii ani ai României constituționale (vezi mai sus tabloul pe anul 1867).

Aceeaș ierarhie a avut-o în vedere legiuitorul de la 1925, în legea de organizare a Consiliului legislativ, când a dispensat de stagiu pentru a deveni membri ai acestui Consiliu, numai pe miniștri și pe membrii Curții de Casație, dar a pus condiție de stagiu secretarilor generali de ministere, președinților Curții de Conturi, președinților Consiliului administrativ, directorilor generali de instituții autonome, ba chiar subsecretarilor de Stat.

O revenire la această ierarhizare este cu puțință, după cum dovedește, *cu rezervele ce-am făcut asupra lui, ante-proiectul* întocmit de d-l *Manoilescu*, adică rezultatul unui studiu obiectiv, înainte ca să intervie alte considerații.