



Siroul permanent al Senatului
Bp 457 31.7.2020

AVIZ
**referitor la proiectul de Ordonanță de urgență pentru
modificarea și completarea art.3 din Legea nr.61/1993
privind alocația de stat pentru copii**

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea art.3 din Legea nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.262 din 29.07.2020 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr.D834/30.07.2020,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lita) din Legea nr.73/1993, republicată și al art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,
Avizează negativ proiectul de ordonanță de urgență, pentru următoarele considerente:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect modificarea art.3 din Legea nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, urmărindu-se majorarea graduală a cuantumului alocației de stat pentru copii începând cu data de **1 august 2020**. Astfel, este vizată majorarea cu câte 20% din diferența dintre cuantumul prevăzut de Legea nr. 14/2020 și cuantumul alocației aflat în plată la data transmiterii proiectului, care ar urma să fie acordată pentru anul 2020 începând cu luna august, pentru perioada 2021-2022, de două ori pe an, respectiv la 1 ianuarie și la 1 iulie a fiecărui an. Din anul 2023 se preconizează continuarea procesului de majorare a alocației de stat pentru copii, cu rata medie a inflației anuale.

2. Potrivit **preambulului**, adoptarea prezentului proiect este motivată în principal de necesitatea încadrării în limita de deficit bugetar instituită prin reglementările europene, dar și de absența

fondurilor bugetare necesare aplicării creșterii alocațiilor de stat pentru copii.

În raport cu prevederile art.115 alin.(4) din Constituție și ținând seama de jurisprudența Curții Constituționale în materie, considerăm că în **preambul** trebuie dezvoltate mai temeinic și mai argumentat elementele de fapt și de drept ale situației extraordinare care justifică recurgerea la această cale de reglementare, precum și eventualele **efecte negative** care s-ar produce în lipsa neadoptării proiectului în regim de urgență, cu atât mai mult cu cât Legea nr. 14/2020 a fost adoptată de Parlament la data de 18.12.2019, anterior asumării răspunderii Guvernului pe Legea bugetului de stat pe anul 2020, care a avut loc la data de 23.12.2019, astfel încât ar fi trebuit să cunoască faptul că sunt necesare resurse financiare suplimentare în vederea creșterii alocațiilor de stat pentru copii.

Precizăm că acest aspect a fost semnalat, atât în Avizul de oportunitate emis sub nr.170A/29.07.2020 de Departamentul pentru relația cu Parlamentul din cadrul Secretariatului General al Guvernului, cât și în avizul transmis de Ministerul Justiției prin adresa nr.61981/29.07.2020.

De asemenea, Semnalăm că nici din instrumentul de prezentare și motivare, nici din preambul nu rezultă legătura de cauzalitate între soluțiile legislative propuse și evitarea consecințelor negative. Concret, nu este clar cum ar putea fi evitat **riscul afectării drepturilor a 3,6 milioane de copii** de a primi alocația în cuantumul prevăzut de lege, prin reducerea acestui cuantum până în luna iulie a anului 2022.

Referitor la aspectele invocate în cuprinsul preambulului cu privire la cheltuielile suplimentare care ar rezulta din aplicarea Legii nr.14/2020, precum și din necesitatea încadrării în limita unui deficit bugetar, învederăm aspectul că, la paragrafele 52 și 53 din Decizia nr.593/2020 a Curții Constituționale¹ se statuează că: „*aprecierea caracterului suficient al resurselor financiare nu își are temeiul în art. 138 alin. (5) din Constituție, fiind o problemă exclusiv de oportunitate*

¹ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 2/2020 pentru prorogarea intrării în vigoare a art. I pct. 1 din Legea nr. 14/2020 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 9/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii, precum și pentru modificarea art. 58 alin. (1) din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 645 din 22 iulie 2020.

politică, ce privește, în esență, relațiile dintre Parlament și Guvern. Acoperirea resurselor financiare din sursa stabilită este o problemă exclusiv de oportunitate politică. **Dacă Guvernul nu are resurse financiare suficiente, poate să propună modificările necesare pentru asigurarea lor, în virtutea dreptului său de inițiativă legislativă (...)** între Parlament și Guvern trebuie să existe o relație de cooperare loială, astfel ca nici primul să nu pună în pericol finanțele statului prin adoptarea unor măsuri imprudente de diminuare a veniturilor statului sau de creștere a cheltuielilor acestuia și nici cel de-al doilea să nu se transforme într-un controlor al politicii legislative a Parlamentului. **Faptul că o măsură legislativă ce implică cheltuieli bugetare nu a fost luată în calcul la adoptarea bugetului nu scutește Guvernul de obligația sa de a o pune în executare; mai mult, adoptarea legii bugetului nu echivalează cu lipsa competenței Parlamentului ca pe anul în curs să adopte o lege care are implicații bugetare.**”

Menționăm că nemotivarea sau motivarea necorespunzătoare a urgenței reprezintă motive de neconstituționalitate a ordonanțelor de urgență.

3. Precizăm că, la data avizării prezentului proiect, în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.680 din 30 iulie 2020, a fost publicată **Lege privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.2/2020 pentru prorogarea intrării în vigoare a art.I pct.1 din Legea nr.14/2020 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.9/2019 pentru modificarea și completarea Legii nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii, precum și pentru modificarea art.58 alin.(1) din Legea nr.448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap.**

4. Semnalăm că modificarea de către Guvern, prin promovarea unei ordonanțe de urgență, a soluției recent reglementate de Parlament **prin respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.2/2020,** este susceptibilă a contraveni principiului constituțional al separației puterilor în stat, statuat la art.1 alin.(4) din Legea fundamentală, principiului stabilității legislative, precum și art.61 alin.(1) din Constituție.

În acest sens, cităm ceea ce Curtea Constituțională a statuat la paragrafele 42, 43, 46 și 47 din Decizia nr.593/2020:

„42. Curtea constată că Guvernul a utilizat ordonanța de urgență pentru a proroga intrarea în vigoare a unei legi ce implica o

majorare a cheltuielilor bugetare, în timp ce Parlamentul a respins ordonanța de urgență. (...). Faptul că o asemenea ordonanță de urgență a fost respinsă cu două luni înainte de epuizarea efectelor sale ține de esența delegării legislative, Parlamentul, în calitate de unică autoritate legiuitoare a țării, nefiind de acord cu această măsură. Respingerea prin lege a unei ordonanțe reprezintă infirmarea expresă de către Parlament a politicii legislative pe care ordonanța de urgență o exprimase, având drept consecință ca un asemenea act să își înceteze aplicabilitatea, să nu se mai aplice în viitor (Decizia nr. 498 din 8 iunie 2006 sau Decizia nr. 1.594 din 9 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 106 din 10 februarie 2011). (...). Din contră, Parlamentul, prin respingerea ordonanței de urgență, a considerat că este necesară o punere cât mai rapidă în executare a Legii nr.14/2020, tocmai pentru a se realiza scopul ei.

43. Faptul că Guvernul întocmește bugetul de stat și adoptă ordonanțe de urgență/proiecte de legi de rectificare a acestuia nu înseamnă, astfel cum afirmă autorul obiecției de neconstituționalitate, că acesta are o competență proprie/distinctă cu privire la legiferarea aspectelor care generează impact financiar asupra bugetului de stat. Din contră, competența aparține Parlamentului, legea este cea care stabilește politica legislativă în diverse domenii, precum și veniturile și cheltuielile bugetului de stat, în timp ce Guvernul, ca legiuitor delegat, pe de o parte, complinește acțiunea legislativă a Parlamentului, caz în care actele sale de reglementare primară se supun aprobării acestuia, iar, pe de altă parte, realizează colectarea taxelor, impozitelor și contribuțiilor și plata obligațiilor sale financiare. Întocmirea planului financiar al statului nu echivalează cu înfăptuirea politicii legislative în varii domenii. (...)

46. (...) În cauza de față, contextul normativ se definește prin existența unei legi adoptate, a cărei prorogare a fost dispusă prin ordonanță de urgență până la data de 1 august 2020, care dacă nu este abrogată/modificată/completată trebuie pusă în aplicare ca atare. Faptul că s-a prorogat intrarea ei în vigoare, iar Parlamentul a respins actul de prorogare nu relevă nicio problemă sub aspectul art. 111 alin. (1) sau al art. 138 alin. (5) din Constituție, Parlamentul nefăcând altceva decât să restabilească autoritatea normativă a legii adoptate în 18 decembrie 2019, și anume a Legii

nr. 14/2020. Totodată, Curtea subliniază că în cadrul controlului de constituționalitate a priori a legii criticate nu are competența de a-și extinde controlul asupra unei alte legi, care, mai mult, a și fost promulgată de Președintele României.

47. Totodată, Curtea reține că transformarea proiectului de lege de aprobare în proiect de lege de respingere a ordonanței de urgență și luarea la cunoștință de către Parlament a implicațiilor bugetare ale acesteia sunt incontestabile. Prin adoptarea pe 3 iunie 2020 de către Camera decizională a legii analizate, **Parlamentul și-a asumat majorarea cheltuielilor bugetare cu alocațiile de stat ale copiilor cu aproximativ două luni mai devreme față de data preconizată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 2/2020**. Mai mult, odată cu contestarea la Curtea Constituțională a legii de respingere, aproape că sunt anihilate efectele legii de respingere sub aspectul abaterii temporale în raport cu data preconizată de creștere a alocațiilor de stat prevăzută de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 2/2020, data preconizată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 2/2020. Mai mult, odată cu contestarea la Curtea Constituțională a legii de respingere, aproape că sunt anihilate efectele legii de respingere sub aspectul abaterii temporale în raport cu data preconizată de creștere a alocațiilor de stat prevăzută de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 2/2020.”.

În aceeași ordine de idei, Ministerul Justiției reține în avizul său, pornind de la considerentele exprimate în Decizia Curții Constituționale nr.593/2020, că „mecanismul instituit prin prezentul proiect de ordonanță de urgență ce presupune acordarea cuantumului alocației pentru copii prevăzut de Legea nr.14/2020 începând cu drepturile lunii iulie 2022”, iar pentru perioada 1 august 2020-iulie 2022, urmând a fi aplicată doar o majorare semestrială cu câte 20% din diferența dintre cuantumul prevăzut la alin.(1) și cuantumul acordat în luna iulie 2020 „este de natură să încalce art.61 alin.(1) din Constituția României, având în vedere intenția Parlamentului României de a majora alocațiile în cel mai scurt timp posibil”.

5. Întrucât, așa cum am menționat supra, Parlamentul a adoptat recent legea de respingere a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.2/2020 prin care se proroga termenul de intrare în vigoare a art.1 pct.1 din Legea nr.14/2020, adoptarea unei noi ordonanțe de urgență având ca efect prelungirea acestui termen apare ca o contracarare a voinței

Parlamentului - exprimată de două ori în același sens în ultimele 7 luni, sancționată de Curtea Constituțională în jurisprudența sa.

Menționăm că, prin Decizia nr.1221/2008 Curtea Constituțională a reținut că „*relația dintre puterea legislativă și cea executivă se exprimă prin competența conferită Guvernului de a adopta ordonanțe de urgență în condițiile stabilite de art. 115 alin. (4) din Constituție. Astfel, ordonanța de urgență, ca act normativ ce permite Guvernului, sub controlul Parlamentului, să facă față unei situații extraordinare, se justifică prin necesitatea și urgența reglementării acestei situații care, datorită circumstanțelor sale, impune adoptarea de soluții imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public. Or, adoptarea de către Guvern a Ordonanței de urgență nr. 136/2008 nu a fost motivată de necesitatea reglementării într-un domeniu în care legiuitorul primar nu a intervenit, ci, dimpotrivă, de contracararea unei măsuri de politică legislativă în domeniul salarizării personalului din învățământ adoptată de Parlament. Așa fiind, în condițiile în care legiuitorul primar a stabilit deja prin Legea nr. 221/2008 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 15/2008 privind creșterile salariale ce se vor acorda în anul 2008 personalului din învățământ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 730 din 28 octombrie 2008, condițiile și criteriile de acordare a acestor creșteri salariale, Guvernul, prin intervenția sa ulterioară, intră în conflict cu prevederile art.61 alin.(1) din Constituție, potrivit cărora "Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării."*

Sugerăm să se analizeze dacă cele reținute de Curtea Constituțională nu sunt incidente *mutatis mutandis* și în situația adoptării prezentului proiect.

6. Pe de altă parte, este necesar a se analiza dacă adoptarea măsurii propuse pe calea unei ordonanțe de urgență este posibilă fără a încălca prevederile art.115 alin.(6) din Constituția României, republicată, conform cărora „*Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică.*”.

Precizăm că la **alineatul al treilea** al preambulului se menționează că măsurile propuse vizează un drept constituțional, ca

formă de ocrotire a statului acordată tuturor copiilor fără discriminare, iar Legea nr.14/2020 privește, potrivit **alineatului al optulea**, drepturile a 3,6 milioane copii.

7. În subsidiar, formulăm unele observații de redactare și de tehnică legislativă:

7.1. Având în vedere faptul că proiectul vizează schimbarea întregului conținut al art.3 din Legea nr.61/1993, inclusiv structura acestuia, se impune ca, potrivit normelor de tehnică legislativă, să fie indicată operațiunea corectă, respectiv **modificarea art.3**, urmând a se elimina sintagma „și completarea”.

7.2. În cuprinsul **preambulului**, pentru corectitudinea informației juridice, la **alineatul al doilea**, după titlul Legii nr.14/2020 va fi inserată mențiunea „**cu modificările ulterioare**”.

Reiterăm această observație pentru toate situațiile similare din preambul.

Pentru aceleași considerente, la **alineatele al patrulea și al cincilea**, este necesară indicarea numărului și a datei deciziei Curții Constituționale la care se face referire.

Totodată, la **alineatul al cincilea**, pentru o exprimare specifică stilului normativ, expresia „va intra în efectivitate” va fi reformulată în sensul „**va produce efecte juridice începând cu data de 1 august 2020**”.

La **al șaptelea alineat**, sugerăm ca, pentru estetica redactării, să fie evitată repetiția ”sustținute...sustținere”.

Totodată, pentru un plus de rigoare normativă, la **al optulea alineat**, invocarea actului vizat se va face sub forma „Decizia Curții Constituționale nr. 593/2020”. În plus, semnalăm lipsa de claritate a argumentului formulat, fiind necesară reformularea textului.

7.3. Potrivit normelor de tehnică legislativă, **partea dispozitivă a articolului unic** va fi reformulată astfel:

„Articol unic. – Articolul 3 din Legea nr.61/1993 privind alocația de stat pentru copii, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.767 din 14 noiembrie 2012, **cu modificările și completările ulterioare**, se modifică și va avea următorul cuprins:”.

La **alin.(2)**, pentru o exprimare adecvată în context, recomandăm înlocuirea sintagmei „drepturile lunii” cu sintagma „drepturile aferente lunii”.

La **art.3 alin.(3)**, din considerente de redactare specifice contextului normativ, textul va fi reformulat după cum urmează: „Începând cu drepturile bănești aferente lunii august 2020, quantumul alocației de stat se majorează cu **20 de puncte procentuale, aplicate sumei rezultate din diferența dintre quantumul prevăzut la alin.(1) și quantumul acordat anterior, în luna iulie 2020.**”.

La **alin.(4)**, pentru predictibilitatea normei, este necesar ca perioada să fie redată cu precizarea zilei și lunii vizate ale fiecărui an.

La **alin.(6)**, pentru un plus de rigoare și claritate a normei, textul va fi completat cu detalii sau criterii obiective, a căror aplicare poate conduce la posibilitatea plății unei cote procentuale sporite față de cea din prezentul proiect, limitată momentan la 20%, spre exemplu, în situația unei posibile majorări rezultate ca urmare a indexării cu indicele de inflație, sau cu ocazia unei posibile identificări a unor noi surse de finanțare rezultate pe parcursul execuției bugetare.

Prin urmare, recomandăm reformularea sintagmei pleonastice „...o majorare mai mare decât cea...”, din cuprinsul **alin.(6)** al **art.3**, eventual cu „...un nivel mai ridicat decât cel...”.

Cu privire la excepția instituită prin **alin.(9)**, semnalăm caracterul ambiguu al acesteia, deoarece **alin.(2)**, la care se face trimitere, stabilește explicit data de la care se aplică prevederile **alin.(1)**. Pe cale de consecință, sugerăm eliminarea acestei referiri.



dr. Drăgoș IANȘCU

București
Nr.750/31.07.2020