



AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru îngrijirea și educarea timpurie a copiilor din familiile active

Analizând propunerea legislativă pentru îngrijirea și educarea timpurie a copiilor din familiile active, transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr.Plx 459/17.08.2020 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D902/17.08.2020

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. Prezenta propunere legislativă are ca obiect reglementarea posibilității, pentru instituțiile publice din România, finanțate parțial sau total de la bugetul de stat, precum și pentru întreprinderile cu capital majoritar de stat, de a organiza servicii pentru îngrijirea și educarea timpurie a copiilor angajaților proprii, urmărindu-se stimularea natalității în rândul tinerilor, precum și revenirea mai rapidă în activitate a angajaților.

2. Propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. În măsura în care propunerea legislativă va avea implicații asupra bugetului de stat, este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) din Constituția României. De asemenea, sunt incidente prevederile art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare, cu respectarea condițiilor prevăzute de art.21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată.

4. Semnalăm că Expunerea de motive nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art.31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, neprezentând insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, În plus, nu există referiri la impactul asupra sistemului juridic, cu sublinierea implicațiilor asupra legislației în vigoare, referiri la impactul financiar asupra bugetului general consolidat, la consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri și nici la măsurile de implementare necesare.

5. Cu titlu preliminar, în privința conținutului normativ al prezentei propuneri, subliniem că nu se respectă art.6, art.13 lit.c) și art.22 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd că acestea trebuie să fie **temeinic fundamentate**, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și 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**.

Cu privire la normele de tehnică legislativă, Curtea Constituțională, în **Decizia nr.26/2012** a statuat că, deși „*nu au valoare constituțională, (...) prin reglementarea acestora au fost impuse 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 concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară*”.

De asemenea, în Decizia Curții Constituționale nr.22/2016, s-a statuat că „*una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative*”, orice act normativ trebuind „*să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat*” 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*”.

6. Referitor la obiectul de reglementare - posibilitatea organizării de către anumiți angajatori a unor servicii destinate copiilor angajaților - semnalăm, în primul rând, lipsa de unitate terminologică în privința

serviciilor vizate, denumite „servicii pentru îngrijirea și educarea timpurie” - la art.1 alin.(1) și art.2 alin.(1) -, „unități de educație timpurie” - la art.2 alin.(3) - și „creșe și grădinițe organizate în incinta unității organizatoare” – la art.3 alin.(2).

De asemenea, textele nu sunt corelate în ceea ce privește vârstele copiilor care vor beneficia de îngrijire și educație, la art.1 alin.(3) lit.a) folosindu-se exprimarea „educație timpurie antepreșcolară”, la lit.c), sintagma „educarea copilului de vârstă preșcolară”, în timp ce la art.3 se face vorbire atât de nivelul antepreșcolar, cât și de cel preșcolar.

Pe de altă parte, un aspect foarte important, esențial chiar, se referă la înființarea și funcționarea unităților de educație timpurie vizate de prezentul proiect.

Astfel, la art.2 alin.(3) se prevede că acestea se vor organiza doar pe baza unei notificări, care nu poate fi asimilată autorizării provizorii, deoarece, anterior începerii funcționării creșelor sau grădinițelor, trebuie verificată îndeplinirea unor condiții minime de igienă, sănătate, educație și personal calificat.

În plus, deși, potrivit art.1 alin.(1), serviciile pentru îngrijirea și educarea timpurie pentru copii propriilor angajați se pot organiza începând cu 1 ianuarie 2022, la art.4 alin.(1) se stabilește pentru unitatea organizatoare obligatia obținerii avizelor sanitare și securitate la incendii pentru spațiile care sunt destinate educației timpurii în termen de 24 de luni de la publicarea legii, ceea ce conduce la concluzia că aceste unități de educație timpurie ar putea funcționa și fără avizele menționate.

Prin urmare, potrivit propunerii legislative, „în incinta” unităților organizatoare vor funcționa creșe și grădinițe doar pe baza unei notificări și fără a fi necesare avize sanitare și de securitate la incendii, pe de o parte fiind pusă în pericol integritatea și sănătatea copiilor, iar pe de altă parte, generându-se un tratament discriminatoriu față celelalte entități juridice care ar dori să înființeze unități de educație timpurie și încălcându-se în acest mod prevederile art.16 alin.(1) din Constituție.

7. În altă ordine de idei, semnalăm că normele cuprinse prezentul proiect sunt incomplete, nefiind respectate prevederile art.24 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora, *„Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce reprezintă obiectul de reglementare pentru a se evita lacunele legislative.”*

Astfel, ar fi fost necesară dezvoltarea sau clarificarea soluțiilor legislative preconizate cel puțin prin utilizarea normelor de trimitere, deoarece proiectul se află în strânsă conexiune cu mai multe acte normative care reglementează organizarea și finanțarea sistemului educațional antepreșcolar și preșcolar, înființarea de creșe și grădinițe, acreditarea și autorizarea provizorie a acestora, precum și calitatea actului educațional, dintre care menționăm:

- Legea educației naționale nr.1/2011;
- Legea nr.263/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea creșelor;
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr.75/2005 privind asigurarea calității educației;
- Hotărârea Guvernului nr.1.252/2012 de aprobare a Metodologiei de organizare și funcționare a creșelor și a altor servicii de educație timpurie antepreșcolară;
- Ordinul Ministerul Educației Naționale nr.4.694 din 2 august 2019 privind aprobarea Curriculumului pentru educația timpurie.

Cu titlu de exemplu, precizăm că la art.24 din Legea nr.1/2011 este prevăzut în ce condiții se asigură finanțarea de bază de către stat pentru toți antepreșcolarii și preșcolarii, la art.22 alin.(3) și (4) se prevede modul în care se pot înființa unitățile de învățământ și cum se acordă autorizația de funcționare provizorie, iar la art.30 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.75/2005 sunt prevăzute activitățile cuprinse în procedura de autorizare de funcționare provizorie.

De asemenea, la art.23 alin.(1) din Legea nr.1/2011 se stabilesc nivelurile de organizare a sistemul național de învățământ preuniversitar, cuprinzând și educația timpurie (0-6 ani), formată din nivelul antepreșcolar (0-3 ani) și învățământul preșcolar (3-6 ani), care cuprinde grupa mică, grupa mijlocie și grupa mare.

La art.27 din aceeași lege se prevede că educația antepreșcolară se organizează în creșe, grădinițe și în centre de zi, asigurarea personalului didactic și a celui de specialitate necesar desfășurării educației antepreșcolare se face de către Ministerul Educației și Cercetării conform art. 104 alin (2) lit. a), cu respectarea standardelor de calitate și a legislației în vigoare, iar conținutul educativ al activităților desfășurate în unitățile de educație timpurie antepreșcolară, conform prevederilor curriculumului specific, se stabilește prin ordin al ministrului educației și cercetării. În plus, se prevede că statul asigură finanțarea de bază pentru toți antepreșcolarii înscriși în unitățile acreditate de educație

timpurie antepreșcolară de stat, particulară sau confesională, în limitele costului standard per antepreșcolar, conform metodologiei elaborate de Ministerul Educației și Cercetării.

La art.61 alin.(4) din același act normativ se stabilește că persoanele juridice și fizice pot înființa, conform legii, unități de educație timpurie.

În ceea ce privește planul de învățământ al unităților de educație timpurie care se dorește a fi înființate, constatăm că nu se face vorbire despre acesta în proiect, cu toate că trebuie respectat de orice unitate de învățământ, fiind prevăzut la art.65 din Legea nr.1/2011 și în Ordinul Ministerul Educației Naționale nr.4.694/2019 privind aprobarea Curriculumului pentru educația timpurie. Conform acestui ordin, *„Planul de învățământ pentru educația timpurie reprezintă produsul curricular principal și constituie componenta reglatoare esențială a curriculumului pentru educația timpurie, documentul oficial, normativ și obligatoriu care jalonează organizarea de ansamblu a procesului de predare-învățare-evaluare, pentru fiecare nivel de vârstă și tip de instituție de educație specifică perioadei aferente copilăriei timpurii. Documentul se prezintă sub formă schematică, cuprinzând toate activitățile de învățare pentru fiecare grupă și nivel de vârstă, numărul de ore aferente săptămânal fiecărei categorii/fiecărui tip de activități, pentru a putea asigura tuturor copiilor din toate unitățile antepreșcolare și preșcolare de stat și particulare din țară, acces la același tip de educație și șanse egale în dezvoltare și învățare”* și *„Prezentul plan de învățământ este valabil pentru toate tipurile de servicii de educație și îngrijire oferite copiilor de la naștere până la intrarea în învățământul primar, din unitățile de învățământ de stat, particulare și confesionale și în care activitățile se desfășoară în limba română, în limba minorităților naționale sau în limbi de circulație internațională”*.

8. Semnalăm că prin **modalitatea de redactare**, aproape în întregime, propunerea legislativă nu se conformează prevederilor art.8 alin.(2) și art.36 alin.(1) din Legea nr.24/2000, conform cărora *„prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu”*, iar *„actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic normativ, concis, sobru și clar, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie”*.

Avem în vedere, în mod special, textele de la **art.1 alin.(1)** și **art.2 alin.(1)**, care nu au caracter normativ, ci declarativ, deoarece folosesc exprimările „instituțiile ... și întreprinderile ... **pot** organiza servicii”, respectiv „ordonatorii ... de credite **au posibilitatea** să prevadă cheltuieli”.

Întrucât cele două texte menționate nu stabilesc nicio obligație pentru angajatori, și nici nu se prevăd de unde vor fi finanțate măsurile preconizate, restul dispozițiilor devin inutile, iar propunerea legislativă este lipsită de finalitate, neoferind premisele legale pentru organizarea unor servicii de îngrijire și educare timpurie a copiilor angajaților.

În plus, textul referitor la personalul necesar asigurării funcționării respectivelor servicii, art.3 alin.(3), are o redactare lipsită de predictibilitate și ambiguă - „Ministerul Educație Naționale va integra necesarul de personal în organizarea și desfășurarea etapelor de mobilitate a personalului didactic” -, neînțelegându-se ce legătură are **angajarea** (și nu integrarea) **personalului necesar** (și nu necesarului de personal) pentru funcționarea creșelor și grădinițelor înființate în cadrul entităților vizate la art.1 alin.(1) cu organizarea și desfășurarea etapelor de mobilitate a personalului didactic.

9. De asemenea, sunt folosite unele sintagme și expresii incorecte din punct de vedere juridic, improprii limbajului normativ, inadecvate în context sau necorelate precum:

a) la **art.1 alin.(1)** regăsim sintagma „instituțiile publice din România, finanțate parțial sau total de la bugetul de stat, precum și pentru întreprinderile cu capital majoritar de stat”, nefiind avute în vedere și autoritățile publice și nici faptul că expresia „întreprinderile cu capital majoritar de stat” nu beneficiază de accepțiune juridică, fiind probabil vizate *societățile naționale, companiile naționale, societățile cu capital integral sau majoritar de stat și regiile autonome*;

b) la **art.1 alin.(2)** sunt utilizate sintagmele „Prezenta lege are ca obiectiv”, „stimularea natalității” și „susținerea întoarcerii” corect fiind „Prezenta lege are ca **obiect**”, „creșterea natalității”, respectiv „încurajarea întoarcerii”;

c) la **art.1 alin.(3) lit.c)** este folosită sintagma „conducătorul **instituției sau întreprinderii publice**”, fiind valabilă observația de la lit.a) *supra*;

d) la **art.2 alin.(1)** regăsim formularea „Începând cu bugetul aferent anului 2022, ordonatorii ... de credite ... au posibilitatea să prevadă cheltuieli...”. În acest caz, precizăm că ordonatorii de credite **nu**

prevăd, ci propun cheltuieli bugetare care se aprobă prin și sunt prevăzute în legea anuală a bugetului de stat;

e) la **art.2 alin.(2)** se folosește cuvântul „costurile” în locul termenului corect în context „cheltuielile”.

În plus, semnalăm utilizarea în mod inadecvat contextului a verbului „se vor supune”, precum și imprecizia textului cu privire la standardele de cost, neexistând nicio mențiune cu privire la actul normativ care le prevede.

10. În ceea ce privește expresia „familiile active” din **titlu**, precizăm că aceasta nu se regăsește în nicio altă dispoziție din cuprinsul propunerii legislative, nefiind stabilită nici accepțiunea juridică a acesteia.

11. Exclusiv din punctul de vedere al tehnicii legislative, semnalăm că textele alineatelor **art.1** ar fi trebuit marcate ca articole, iar primul articol ar fi trebuit să stabilească obiectul și domeniul reglementării.

La **art.1 alin.(3)**, partea introductivă, semnalăm redactarea incorectă din punct de vedere gramatical „au următoarele semnificație”, iar la lit.a), semnalăm că textul este neclar, nefiind redactat ca definiție.

De asemenea, constatăm că două definiții sunt marcate cu aceeași literă.

12. Între art.1 și art.2 este plasată sintagma inutilă și improprie redactării unei propuneri legislative, „PROGRAMUL NAȚIONAL PENTRU ÎNGRIJIREA ȘI EDUCAREA TIMPURIE A COPIILOR DIN FAMILIILE ACTIVE”, aceasta nefiind urmată de enunțarea vreunui program.

13. La **art.2 alin.(3)** se face vorbire despre autorizarea provizorie și acreditarea unităților de educație antepreșcolară, cu toate că în cuprinsul propunerii nu se precizează nicăieri că se vor înființa asemenea unități. Menționăm că la art.1 alin.(3) lit.a) și la art.3 alin.(2) se face vorbire despre „creșe și grădinițe organizate în incinta unității organizatoare”, termenul „organizate” neavând semnificația juridică a noțiunii de „înființare”.

Totodată, la art.2 alin.(3) se folosesc abrevierea „A.R.A.C.I.P”, fără a se preciza anterior denumirea pe care o abreviază, precum și sintagma „institutiile și întreprinderile organizatoare”, cu toate că la art.2 alin.(3) lit.b) este definită noțiunea „unitate organizatoare”.

14. La art.3 alin.(2) partea introductivă, semnalăm exprimarea repetitivă, improprie stilului normativ, „organizate în incinta unității organizatoare se organizează în grupe:” .

15. Având în vedere cele expuse supra, propunem renunțarea la promovarea prezentului proiect, acesta necesitând a fi reconsiderat în întregime, atât din punctul de vedere al măsurilor efective preconizate, care trebuie să fie în concordanță cu prevederile constituționale, cât și din punctul de vedere al exprimării soluțiilor, în acord cu exigențele de tehnică legislativă, în mod clar și precis, fără echivoc și corect sistematizate și asigurându-se caracterul obligatoriu al dispozițiilor.


PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU



București

Nr. 041/10.09.2020.