



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

L 674 / 24.03.2022

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ*, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la proiectul de *Lege pentru completarea Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice și a Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi*, republicată, provenit dintr-o propunere legislativă, inițiată de doamna deputat USR Cosette – Paula Chichirău (**Plx. 422/2020, L674/2020**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea prevederilor art. 17 din *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, cu cinci noi alineate, alin. (5) – (9), în sensul înființării unei subcomisii permanente, în cadrul comisiilor de buget ale Parlamentului, cu misiunea monitorizării utilizării fondurilor publice și a evaluării politicilor publice.

De asemenea, inițiativa legislativă vizează și completarea art. 30 din *Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi*, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu un nou articol, art. 30¹, astfel încât Curtea de Conturi să contribuie la „evaluarea politicilor publice de către Parlament”, inclusiv prin recurgerea la „asistența societăților specializate sau a experților autorizați, încheind contracte cu aceștia pentru realizarea unor activități”.

II. Observații

1. În ceea ce privește conținutul *Expunerii de motive*, precizăm că aceasta nu respectă cerințele prevăzute de art¹. 6 alin. (1) și (2) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*².

De asemenea, în acord cu art. 31 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, motivarea ar fi trebuit să se refere, în principal, la următoarele aspecte:

- cerințele care reclamă intervenția normativă;
- efectele avute în vedere, în funcție de obiectul reglementării;
- implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare.

În ceea ce privește „*implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare*”, menționăm că instrumentul de prezentare și motivare nu face nicio referire la implicațiile pe care inițiativa legislativă

¹ "(1) Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

(2) Pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare."

² (1) Instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni:

a) motivul emiterii actului normativ – cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect. Pentru ordonanțele de urgență vor fi prezentate distinct elementele obiective ale situației extraordinare care impune reglementarea imediată, nefiind suficientă utilizarea procedurii parlamentare de urgență, precum și eventualele consecințe care s-ar produce în lipsa luării măsurilor legislative propuse;

b) impactul socioeconomic - efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social și asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor și beneficiilor;

c) impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri;

d) impactul asupra sistemului juridic – implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare; compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective; implicațiile asupra legislației interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaționale, precum și măsurile de adaptare necesare; preocupările în materie de armonizare legislativă;

e) consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite;

f) activitățile de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ;

g) măsurile de implementare - modificările instituționale și funcționale la nivelul administrației publice centrale și locale

le-ar putea avea, de exemplu, asupra dispozițiilor din *Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor*, ori din Regulamentele Camerei Deputaților și Senatului, cu al căror obiect de reglementare se află în strânsă relație.

Apreciem că, astfel, se creează o necorelare cu reglementările antementionate, de natură să aducă atingere principiului accesibilității legii și implicit art. 1 alin. (3) și (5) din *Constituția României, republicată*, căci, în ceea ce privește accesibilitatea legii, Curtea Constituțională a constatat că, *"pentru a fi îndeplinită cerința de accesibilitate a legii, nu este suficient ca o lege să fie adusă la cunoștință publică, ci este necesar ca între actele normative care reglementează un anumit domeniu să existe atât o conexiune logică pentru a da posibilitatea destinatarilor acestora să determine conținutul domeniului reglementat, cât și o corespondență sub aspectul forței lor juridice. (...) În acest sens, normele de tehnică legislativă referitoare la integrarea proiectului în ansamblul legislației statuează că actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care actul normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune (art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000)³".*

Prin urmare, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, respectarea criteriilor obligatorii pentru adoptarea actelor normative concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare.

Pe de altă parte, instrumentul de prezentare al actului normativ ar trebui să cuprindă, pornind de la reglementările *de lege lata*, argumentele privind necesitatea intervenției legislative, respectiv care sunt lacunele sau acele soluții normative din legislația în vigoare care au creat probleme (au îngreunat sau împiedicat înființarea unor subcomisii parlamentare cu activitate în domeniul vizat).

De asemenea, constatăm neconcordanța dintre motivarea cuprinsă în *Expunerea de motive*⁴ și normele din cuprinsul inițiativei legislative⁵, de natură a crea confuzie cu privire la obiectul de reglementare.

2. Menționăm că art. 9 din *Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, stabilește modalitatea de organizare a activității parlamentare pe diverse tipuri de comisii, iar art. 47 lit. e) din *Hotărârea nr. 8/1994 pentru aprobarea Regulamentului Camerei Deputaților, cu modificările și*

³ Decizia Curții Constituționale nr. 363/2015

⁴ care se referă la înființarea subcomisiilor cu rolul de a supraveghea modul de gestionare a resurselor publice în vederea exercitării în cunoștință de cauză de către Parlament a competenței de aprobare a contului anual de execuție a bugetului național

⁵ care vizează activitatea unor subcomisii pentru evaluarea politicilor publice

completările ulterioare⁶, respectiv art. 56 lit. c) din *Hotărârea nr. 28/2005 privind Regulamentul Senatului, cu modificările și completările ulterioare*⁷, dau deja competența Biroului fiecărei comisii de a constitui/propune, cu aprobarea comisiei, dacă este necesar, subcomisii, desemnându-le misiunea, componența și conducerea.

De asemenea, atât prevederile art. 140 alin. (2) din *Constituția României, republicată*, cât și ale art. 26 din *Legea nr. 92/1994*, stabilesc deja atribuția Curții de Conturi de a întocmi și prezenta Parlamentului un raport asupra conturilor de gestiune ale bugetului național din exercițiul bugetar expirat, fiind evident că scopul acestui raport este acela de a permite Parlamentului ca, beneficiind pe deplin de expertiza Curții de Conturi, să își îndeplinească în cunoștință de cauză atribuția prevăzută de art. 17 alin. (4) din *Legea nr. 500/2002*.

În ceea ce privește *Legea nr. 500/2002*, aceasta stabilește doar principiile, condițiile de fond, competențele și responsabilitățile instituționale în procesul bugetar, urmând ca, din punct de vedere procedural, fiecare instituție sau autoritate să își îndeplinească aceste responsabilități în baza actelor normative care le reglementează activitatea.

Apreciem că reglementarea modului de activitate a structurilor Parlamentului în îndeplinirea atribuțiilor în procesul bugetar nu poate face obiectul *Legii nr. 500/2002*, ci al Regulamentelor Camerelor Parlamentului, cu atât mai mult cu cât, din modul de redactare a normelor propuse, rezultă că activitatea subcomisiilor vizează "*evaluarea oricărei politici publice*", necircumstanțiat la limitele obiectului de reglementare al actului sau chiar ale dispozițiilor în care urmează a fi introduse.

De asemenea, în ceea ce privește *Legea nr. 94/1992*, aceasta stabilește deja la art. 26 competențe ale Curții de Conturi referitoare la conturile de execuție ale bugetului național, astfel încât nu se poate desluși cu claritate intenția de reglementare pentru normele propuse la art. II și nici rațiunea pentru care acestea sunt inserate după articolul 30.

Pe de altă parte, subliniem că unele dispoziții din inițiativa legislativă supusă analizei sunt de natură a aduce atingere exigențelor impuse de dispozițiile constituționale ale art. 1 alin. (5) în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii, așa cum a fost dezvoltată de jurisprudența Curții Constituționale⁸.

⁶ republicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 338 din 27 aprilie 2020

⁷ republicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 992 din 23 noiembrie 2018, cu modificările și completările ulterioare

⁸ A se vedea, în acest sens, *Decizia nr. 619 din 11 octombrie 2016 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru interpretarea art. 38 alin. (11) din Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor*, *Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014 asupra obiecției de neconstituționalitate a Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică*, *Decizia nr. 183 din 2 aprilie 2014 referitoare*

În acest sens, Curtea Constituțională a reținut că, *"o dispoziție legală trebuie să fie precisă, neechivocă și să instituie norme clare, previzibile și accesibile a căror aplicare să nu mai permită arbitrariul sau abuzul și că norma juridică trebuie să reglementeze în mod unitar, uniform și să stabilească cerințe minimale aplicabile tuturor destinatarilor săi."*

Semnalăm astfel încălcarea dispozițiilor art. 8 alin. (4) din *Legea nr. 24/2000* prin folosirea unor expresii neclare sau imprecise cum ar fi: *"monitorizează și controlează executarea legislației din domeniul lor de activitate"*.

În ceea ce privește controlul aplicării legii (dacă intenția de reglementare vizează acest sens al expresiei), menționăm că el aparține administrației însăși – ca parte a îndeplinirii funcției sale de organizare a executării și de executare în concret a legii - și instanțelor judecătorești ca parte a realizării justiției.

Considerăm că atribuirea unei astfel de competențe unei structuri a Parlamentului este de natură a duce la crearea unui dezechilibru al puterilor în stat, cu afectarea art. 1 alin. (4) din *Constituția României, republicată*.

3. În considerarea dispozițiilor art. 140 din *Constituția României*, care statuează rolul Curții de Conturi în privința exercitării controlului asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public și natura juridică a acestei autorități administrative autonome, apreciem că soluția legislativă propusă este în contradicție cu dispozițiile *Constituției* și a *Legii nr. 94/1992*.

Ca o observație generală, atragem atenția asupra faptului că stilul juridic specific de redactare al unui act normativ ar trebui să fie concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, în conformitate cu dispozițiile art. 36 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*.

Potrivit dispozițiilor constituționale și legale, Curtea de Conturi controlează modul de gestionare a resurselor publice și raportează despre cele constatate, la cererea Camerei Deputaților sau a Senatului.

În conformitate cu prevederile art. 3 din *Legea nr. 94/1992, republicată*, Curtea de Conturi decide în mod autonom asupra programului său de activitate. Controalele Curții de Conturi se inițiază din oficiu și nu

la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului unic pct. 2 din *Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune*, Decizia nr. 363 din 7 mai 2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 6 din *Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale*, Decizia nr. 603 din 6 octombrie 2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 301 alin. (1) și art. 308 alin. (1) din *Codul penal* sau Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 246 din *Codul penal* din 1969, ale art. 297 alin. (1) din *Codul penal* și ale art. 13² din *Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție*

pot fi oprite decât de Parlament și numai în cazul depășirii competențelor stabilite prin lege. Hotărârile Camerei Deputaților sau ale Senatului, prin care se cere Curții de Conturi efectuarea unor controale, în limitele competențelor sale, sunt obligatorii.

Astfel, reconsiderarea rolului acestei autorități, prin transformarea Curții de Conturi într-un organism care are ca misiune asistența parlamentară, nu corespunde cu rolul constituțional al acesteia, diminuându-i funcția principală, aceea de control. Așadar, apreciem că, prin propunerea legislativă este afectată autonomia Curții de Conturi și rolul ei constituțional, definite prin art. 1 alin. (1) și (3) din *Legea nr. 94/1992, republicată*.

Ca atare, soluția legislativă propusă prin care președintele subcomisiei parlamentare poate solicita Curții de Conturi efectuarea auditului performanței utilizării resurselor financiare ale statului și ale sectorului public este în contradicție cu dispozițiile constituționale și legale menționate anterior.

De asemenea, se încalcă autonomia Curții de Conturi prin obligarea acesteia la a răspunde cererilor de asistență formulate de președinții subcomisiilor pentru evaluarea politicilor publice, precum și desfășurarea oricărei investigații solicitate de subcomisiile parlamentare privind gestionarea resurselor financiare de către entitățile prevăzute la art. 23 și art. 24 din *Legea nr. 94/1992*.

Prin urmare, în raport de rolul comisiilor, respectiv al subcomisiilor parlamentare, acestea nu pot stabili sarcini, responsabilități și obiective de verificat în sarcina Curții de Conturi, ci numai plenul Camerei Deputaților sau la Senatului. Cu atât mai mult, Curtea de Conturi nu poate desfășura investigații la solicitarea unei subcomisii parlamentare. Noțiunea de investigație este specifică activității desfășurate de organele de urmărire penală. Or, în lipsa unei configurări explicite a noțiunii folosite, prin soluția legislativă se creează premisele unei interpretări greșite a dispozițiilor legale, neavând nicio înrâurire asupra activității de audit desfășurată de Curtea de Conturi. Dacă noțiunea de investigație este consacrată într-un anumit domeniu de activitate, semnificația acestuia într-un alt context trebuia stabilită prin actul normativ ce o instituie.

3. Considerăm că aplicarea prevederilor art. II din inițiativa legislativă referitoare la alin. (2) al articolului nou introdus, art. 30¹, în *Legea nr. 94/1992, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, conduce la influențe financiare suplimentare asupra cheltuielilor bugetului de stat, care nu sunt evaluate și prezentate în *Expunerea de motive*.

În acest sens, menționăm că, potrivit prevederilor *Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, și ale

Legii responsabilității fiscal-bugetare, nr. 69/2020, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în situația inițierii unor măsuri care conduc la majorarea cheltuielilor bugetare, este necesar să fie prezentat atât impactul determinat de aplicarea acestor măsuri asupra veniturilor și cheltuielilor bugetare, cât și măsurile propuse în vederea compensării majorării cheltuielilor bugetare, astfel încât să nu fie afectat deficitul bugetar.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.

Cu stimă,

Nicolae - Ionuț CHUCĂ



Domnului senator Florin – Vasile CÎȚU

Președintele Senatului