

Propunere legislativă privind reconstrucția infrastructurii tehnico-edilitare afectate de calamități naturale și de modificare, completare și abrogare a unor acte normative

Observații-cheie desprinse din avize și verificări:

- Structură:
 - proiectul este prea fragmentat pe capitole pentru doar 20 de articole;
 - lipsește marcajul corect al articolelor/alineatelor;
 - lipsește formula introductivă specifică: „Parlamentul României adoptă prezenta lege”.
- Definiții:
 - termeni precum „fenomen natural asimilat”, „lider de cooperare”, „sistem de utilități publice” sunt neclare sau deja reglementați (Legea 51/2006/Legea serviciilor comunitare/utilități).
 - Este necesară trimitere precisă la dispozițiile Codului administrativ (art. 98–101) și evitare duplicare.
- Cooperare / acorduri:
 - art. 4 alin. (1) din proiect prevede obligativitatea acordului de cooperare între consiliul județean și UAT-urile locale.
Această obligativitate poate încălca autonomia locală garantată de Constituție.
Codul administrativ prevede forme de cooperare (art. 89) dar nu impune acordul în toate situațiile.
 - Este necesară regândirea formelor (consens, posibilitate, nu obligație).
- Finanțare:
 - se instituie un Fond de reconstrucție în Legea 500/2002.
 - Există suprapunere potențială cu Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului (art. 30 Legea 500/2002).
 - Lipsesc clarificări privind scop, competențe de gestiune, mecanism de alimentare și prioritizarea utilizării fondurilor pentru a evita redundanța și dubla finanțare. (Legea 500/2002 citată în proiect; verificare necesară a textului art. 30)
- Proceduri administrative și control:
 - atribuirea unor verificări „prin sondaj” Inspectoratului de Stat în Construcții (I.S.C.) este discutabilă întrucât ISC are competențe mai largi în controlul tuturor fazelor de execuție.
 - formularea trebuie clarificată și alinată HG 525/2013 (atribuțiile ISC).
- Norme metodologice:
 - termenul de emitere (30 zile „de la adoptare”) trebuie corectat în „de la intrarea în vigoare”
 - trebuie precizat competența/autoritatea emitentă (HG).

Propuneri concrete de amendamente

Următoarele propuneri sunt structurate astfel:

(A) amendamente redacționale/organizare;

(B) amendamente de corelare/substanțiale privind definiții, cooperare, competențe, finanțare;

(C) modificări propuse pentru alte acte normative (în principal Legea 500/2002).

Textele pot fi preluate integral în forma propusă pentru înscriere în raportul de amendamente.

A. Amendamente redacționale și organizatorice (urgente)

1. Titlu - Propunere de înlocuire a titlului proiectului:

Se înlocuiește titlul actual cu:

„Lege pentru reconstrucția infrastructurii tehnico-edilitare afectate de calamități naturale, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative”

Motive: respectă uzanțele redacționale și recomandarea Consiliului Legislativ.

2. Formula introductivă:

După titlu se introduc cuvintele:

„Parlamentul României adoptă prezenta lege.”

3. **Marcarea articolelor și a alineatelor:**

Toate articolele vor fi marcate în mod consecutiv „Art. 1”, „Art. 2” etc.

Aliniatele vor fi marcate cu (1), (2), iar subenumerările cu litere (a), (b) etc.

4. **Mutarea dispozițiilor tranzitorii la final**

Amendament privind art. 3 alin. (2) și (3):

Mutarea alin. (2) și (3) (abrogări și restituiri) în capitolul Dispoziții finale/transitorii, redactate ca articole distincte (ex.: Art. XX - Abrogări; Art. XX+1 - Dispoziții tranzitorii), astfel încât textul normativei principale să păstreze succesiunea logică.

B. **Amendamente de fond - definire, cooperare, competențe, terminologie**

5. Articolul 2 (definiții) - clarificare și înlocuire formulări vagi

Amendament propus (înlocuire lit. a), b), c), d), f) din art. 2 alin. (2) cu următoarele texte):

a) calamități naturale - fenomene naturale prevăzute expres în legislație (inundații, alunecări de teren, cutremure, viscole, uragane, erupții vulcanice, incendii de amploare) care produc daune materiale semnificative, afectări ale serviciilor publice sau pierderi de vieți omenești; referirile specifice se vor baza pe definițiile existente din legislația de protecție civilă și de mediu.

Motive: elimină sintagma vagă „fenomen natural asimilat” și aduce previzibilitate.

b) infrastructură tehnico-edilitară - ansamblul bunurilor imobile și mobile (drumuri publice, poduri, rețele de alimentare cu apă, canalizare, epurare, rețele de distribuție energie termică, gaze, sisteme de iluminat public, instalații de salubritate, sisteme pentru gestionarea apelor pluviale, stații și alte obiective asociate serviciilor de utilități publice) destinate realizării/prestării serviciilor de utilități publice, așa cum aceste noțiuni sunt reglementate în legislația de specialitate.

Motive: trimitere clară la obiecte concrete și la reglementări sectoriale.

c) lider de cooperare - unitatea administrativ-teritorială sau asociația/consorțiul administrativ prevăzut la art. 89 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 (Codul administrativ) desemnată în acordul de cooperare pentru a coordona implementarea unui proiect comun în baza acordului de cooperare; desemnarea liderului se face conform dispozițiilor art. 89 și normelor metodologice.

Motive: evită confuzii privind natura „persoanei juridice” și leagă expres de art. 89 C.adm.

d) obligații de serviciu public - obligații impuse operatorilor în sectorul serviciilor publice, înțelese conform art. 582 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare.

Motive: evită enumerări inexacte și asigură coerență cu Codul administrativ.

f) sistem de utilități publice - se utilizează definiția prevăzută în Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006, cu modificările și completările ulterioare; pentru aplicarea prezentei legi, termenii vor fi interpretați în concordanță cu legislația sectorială.

Motive: evită paralelism legislativ și duplicare definitorie (Legea 51/2006).

6. Articolul 4 (cooperare) - eliminarea obligativității absolute

Art. 4 alin. (1) (var. propusă):

„Principiul cooperării reprezintă colaborarea voluntară a autorității administrației publice județene cu autoritățile administrației publice locale de pe teritoriul acestora și cu prestatorii de servicii publice, în scopul implementării proiectelor de reconstrucție, în baza unui acord de cooperare încheiat potrivit art. 89 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 (Codul administrativ), cu modificările și completările ulterioare. Acordul poate stabili rolul unui lider de cooperare.”

Art. 4 alin. (3) (var. propusă - excepții/clarificări):

„Prin excepție de la alin. (1), în situațiile în care:

(a) reconstrucția vizează exclusiv infrastructura gestionată la nivelul unei singure unități administrativ-teritoriale și aceasta deține capacitatea administrativă necesară;

(b) lucrările se circumscriu unor intervenții de natură strict tehnică la drumuri comunale sau poduri locale pentru care legislația specifică prevede proceduri exprese; sau

(c) în alte situații stabilite prin normele metodologice, încheierea acordului de cooperare nu este obligatorie.”

Motive: elimină riscul încălcării autonomiei locale și aliniază reglementarea la art. 89 Cod administrativ (cooperare/consorții), care nu instituie obligatoriu acordul în toate cazurile. [\[5\]](#)

7. Art. 8 alin. (1) și (2) (norme metodologice și referințe) - corelări Amendament la art. 8 alin. (1) și (2):

alin. (1) - păstrează competența Ministerului Dezvoltării pentru inițierea normelor metodologice aprobate prin hotărâre a Guvernului; se înlocuiește formula „Hotărâre de Guvern” cu „hotărâre a Guvernului”.

alin. (2) - reface referința la Legea nr. 50/1991 astfel:

„Prevederile art. 7 alin. (15) și (16) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sunt aplicabile...”

Motive: conform uzanțelor redacționale și observațiilor Consiliului Legislativ.

8. Art. 9 - eliminare redundanță în formulare

Înlocuire „unitățile administrativ-teritoriale, reprezentate de liderul acordului de cooperare” cu „unitățile administrativ-teritoriale, reprezentate, după caz, de liderul acordului de cooperare sau de autoritățile administrației publice locale”.

Motive: evită formulări redundante (Consiliul Legislativ a semnalat redundanța).

9. Art. 10 alin. (2) - clarificare procedură și separare aspecte

Amendament la art. 10 alin. (2) și (3):

alin. (2) (var. propusă):

„Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației verifică administrativ conformitatea documentației depuse în vederea includerii în program; termenul și criteriile de verificare se stabilesc prin normele metodologice.”

alin. (3) (var. propusă):

„Modelul cererii și procedurile de verificare administrativă se aprobă prin normele metodologice; în cazul constatării conformității, Ministerul procedează la întocmirea contractului de finanțare în termenul stabilit prin normele metodologice.”

Motive: separație clară între verificare administrativă (procedurală) și întocmirea contractului (act juridic), lăsând detaliile la nivelul normelor metodologice (eficient și proporțional).

10. Articolul 11 (finanțare) - clarificare texte și mecanism

Art. 11 alin. (1) (var. propusă):

„Finanțarea Programului se asigură din sumele alocate din bugetul Fondului de reconstrucție a infrastructurii tehnico-edilitare afectate de calamități naturale și din alte surse legal constituite (inclusiv resurse externe nerambursabile). Fondul este distinct de Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului prevăzut la art. 30 din Legea nr. 500/2002, având destinații clar delimitate prin prezenta lege și prin dispoziții de alocare aprobate prin hotărâre a Guvernului.”

Art. 11 alin. (2) (var. propusă):

„Modalitatea de efectuare a transferurilor de la Fond și de recuperare a sumelor decontate necuvenit, precum și competențele de gestionare, se stabilesc prin ordin comun al ministrului

finanțelor și ministrului dezvoltării, lucrărilor publice și administrației, aprobat în termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a normelor metodologice aprobate prin hotărâre a Guvernului.”

Art. 11 alin. (3) (rămâne la fel, dar se menționează expres nerambursabilitatea):

„Finanțarea acordată prin Program este nerambursabilă, cu excepția sumei decontate necuvenit, în condițiile prevăzute la art. 15.”

Motive: evită folosirea expresiei vagi „sume din transferuri” înlocuite cu „sume alocate”; delimitează clar rolul Fondului de reconstrucție față de Fondul de intervenție (așa cum a recomandat Consiliul Legislativ) și corectează referirea la termenele pentru emiterea ordinului comun (folosind „de la data intrării în vigoare” pentru armonizare redacțională).

11. Art. 14 alin. (2) - termen de restituire:

Completare text:

„În cazul nefinalizării obiectivelor de investiții în termenele stabilite prin contractul de finanțare, sumele transferate din Fond se restituie Ministerului Finanțelor în termen de 30 de zile de la data expirării termenului de realizare prevăzut în contract, cu excepția situațiilor justificate și stabilite prin ordinul prevăzut la art. 11 alin. (2).”

Motive: introduce termen clar de restituire pentru predictibilitate financiară (Consiliul Legislativ a recomandat explicit completarea).

12. Art. 15 alin. (2)-(3) - clarificare procedură notificare și recuperare:

alin. (2): înlocuire referință

„Ordinul comun prevăzut de articolul 11 alin. 2 din prezenta lege”

cu

„ordinul prevăzut la art. 11 alin. (2).”

alin. (3) (var. propusă):

„Ministerul Finanțelor poate proceda la recuperarea sumelor pe orice cale prevăzută de lege, inclusiv prin acceptarea unui angajament de restituire și stabilirea unui grafic de eşalonare negociat cu beneficiarul; limitele și condițiile eşalonării se stabilesc prin ordinul prevăzut la art. 11 alin. (2).”

Motive: claritate redacțională și precizare a competențelor/procedurilor.

13. Art. 16 alin. (2) - verificări ISC:

Înlocuire text:

„Reprezentanții Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, împreună cu reprezentanți ai Inspectoratului de Stat în Construcții - I.S.C., în exercitarea atribuțiilor de control prevăzute de lege, pot efectua verificări la obiectivele de investiții derulate prin program, în condițiile și cu respectarea competențelor stabilite prin lege și prin normele metodologice.”

Motive: elimină formularea restrânsă „verificări prin sondaj” care nu reflectă pe deplin atribuțiile ISC și asigură respectarea competențelor ISC reglementate la nivel legal și prin HG 525/2013 (atribuții ISC, verificări în faze multiple).

C. Amendamente la alte acte normative

14. Modificare propusă la Legea nr. 500/2002 - art. 30 (inserare Fond de reconstrucție)

Avizul și proiectul intenționează modificarea art. 30 din Legea 500/2002 pentru introducerea Fondului de reconstrucție.

Propun textul exact de modificare, astfel încât să se evite suprapunerea cu Fondul de intervenție: Amendament la Legea nr. 500/2002, art. 30 - propus (text de înlocuire/completare):

„Art. 30. În bugetul de stat se includ Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului și Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului. În plus, poate fi instituit, prin lege specială, un Fond de reconstrucție cu destinație strictă pentru reconstrucția infrastructurii tehnico-edilitare afectate de

calamități naturale; regimul, sursele de finanțare, administrarea și competențele privind acest fond se stabilesc prin legea specială care îl instituie. În cursul exercițiului bugetar, Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului și, după caz, Fondul de reconstrucție pot fi majorate de Guvern din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, în funcție de necesități.”

Motive: păstrează funcția Fondului de intervenție, dar clarifică faptul că Fondul de reconstrucție este instituit doar prin lege specială și are destinație strictă; astfel se evită o dublă utilizare/confuzie. Aceasta este compatibilă cu observațiile Consiliului Legislativ privind posibila suprapunere.

15. Abrogări în Anexa 3 la OUG nr. 25/2001 (C.N.I.)

Amendament redacțional (așa cum a propus Consiliul Legislativ), mutat ca dispoziție finală:

Articol final (exemplu):

„Art. X - Anexa nr. 3 la Ordonanța Guvernului nr. 25/2001 privind înființarea Companiei Naționale de Investiții «C.N.I.» - S.A., publicată în M.Of. Partea I nr. 472 din 17 august 2001, aprobată cu modificări prin Legea nr. 117/2002, cu modificările și completările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. La art. 1 alin. (2) lit. i) se abrogă.

2. La art. 2 alin. (1) lit. i) se abrogă.”

Motive: redă în mod clar abrogările la CNl propuse în proiect, în forma recomandată de Consiliul Legislativ (deplasare la final, ca prevedere distinctă).

„Avizul” CES ...

Documentul CES, în forma prezentată, ridică probleme serioase de legalitate formală și de substanță față de obligațiile și atribuțiile prevăzute de Legea nr. 248/2013 și de rolul constituțional al CES ca organ consultativ.

Cele mai puternice critici sunt:

- (i) absența motivării analitice;
- (ii) lipsa evidenței consultărilor cu părțile sociale;
- (iii) omisiunea unei evaluări a impactului socio-economic;
- (iv) deficit de transparență procedurală (raport de comisie, voturi);
- (v) lipsa recomandărilor practice/amendamentelor.

Toate acestea anulează valoarea avizului ca instrument de consultare și pot fi invocate în dezbaterile parlamentare și în spațiul public ca argumente privind insuficienta exercitare a funcției consultative.

Păstrează în schimb „tradiția”: „a zis puterea de la guvernare așa, facem cum zic ei că ne schimbă compoziția!”

1. Lipsa motivării substanțiale a avizului este o încălcare a obligației legale de fundamentare și motivare a avizelor

CES a emis un aviz „FAVORABIL” extrem de succint, fără a prezenta o motivare analitică corespunzătoare care să explice evaluarea consecințelor economico-sociale, impactul asupra părților interesate și poziția partenerilor sociali.

Aceasta încalcă obligația instituțională de a motiva avizele în termeni care permit factorilor decidenți și publicului să înțeleagă raționamentul concluziei.

Argumentare juridică

Legea nr. 248/2013 conferă CES calitatea de organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului (articolul introductiv/rezumat al legii și art. privind competențe).

Funcția consultativă implică obligația de a fundamenta avizele pe analize care să cuprindă, cel puțin, evaluări ale impactului social și economic, poziția membrilor reprezentați și concluzii motivate.

Emiterea unui aviz „fără motivare” sau cu motivare insuficientă transformă avizul în unul formal,

fără valoare efectivă de consultare.

Normele legii organic-consultative impun conținut analitic al avizelor - interpretare sistematică a Legii 248/2013, art. 5 și coroborate cu rolul constituțional al CES ca organ consultativ conform art. 141 Constituție.

Probe și indicii concrete din aviz

Avizul CES din documentul furnizat conține doar fraza: „CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL ... avizează FAVORABIL prezentul proiect de act normativ.”

Nu apar elemente privind:

- (i) cine a analizat proiectul (comisii, experți),
- (ii) dacă s-au consultat părțile sociale,
- (iii) sinteza observațiilor primite,
- (iv) evaluări economice și sociale,
- (v) propuneri de amendamente sau obiecțiuni.

Aceasta arată o motivare incompletă.

Efect juridic și consecințe

Avizul astfel emis poate fi contestat din rațiuni de legitimitate democratică și procedurală: Parlamentul/Guvernul se bazează pe o opinie publică consultativă nefundamentată, iar persoanele interesate nu pot verifica dacă părțile sociale reprezentate au fost luate în calcul. Consecința practică: reduse garanții de transparență și predictibilitate, vulnerabilitate la critici privind deficit de consultare.

2. Nerespectarea obligației de consultare a părților sociale/partenerilor (dacă legea o prevede) și lipsa evidenței consultărilor

Avizul nu indică nicio consultare efectuată cu partenerii sociali sau cu organismele reprezentate în CES (sindicate, patronate, organizații ale societății civile), respectiv nici referire la observații primite sau la votul comisiilor.

Lipsa evidenței consultărilor contravine rolului CES ca forum de dialog tripartit și la obligațiile de transparentizare.

Argumentare juridică

Legea nr. 248/2013 instituie CES ca organism în care sunt reprezentate componente socio-economice (reprezentanți ai salariaților, angajatorilor etc.) și care, în mod practic și normative, trebuie să asigure consultarea acestor grupuri în formarea pozițiilor sale.

Emiterea de avize fără a demonstra proceduri de consultare contravine spiritului legii și valorii rolului tripartit al CES, chiar dacă CES și-a făcut un oblicei cu privire la acest aspect.

Interpretarea funcției consultative a CES impune includerea, în aviz, a mențiunilor privind consultările efectuate (raport de consultare), astfel încât decidentul (Parlament/Guvern) să poată evalua reprezentativitatea și greutatea opiniei. (Legea 248/2013 - art. privind componența și atribuțiile implică proceduri interne de consultare; jurisprudența publică privind obligația de consultare a organelor consultative confirmă această interpretare.)

Probe și indicii concrete din aviz

Avizul nu conține nicio referire la consultări, la comisii care au analizat proiectul ori la eventuale poziții divergente în cadrul CES.

Efect juridic și consecințe

Decidentul rămâne în imposibilitatea de a aprecia dacă poziția CES reflectă consensul părților sociale sau un vot formal; acest lucru afectează calitatea consultării ca instrument de democratic responsabil.

În practică, poate conduce la contestări politice sau publice asupra legitimității avizului.

3. Lipsește analiza impactului socio-economic și este alterată obligația de fundamentare tehnico-economică

Avizul CES nu prezintă evaluare a impactului socio-economic (costuri, beneficii, efecte asupra

serviciilor publice, structurii bugetare locale) – o omisiune gravă în cazul unei inițiative ce instituie un fond și mecanisme financiare.

Argumentare juridică

Avizele emise de organismele consultative care sunt chemate să analizeze proiecte cu implicații bugetare și sociale trebuie să includă o evaluare a efectelor economice și sociale.

Legea privind CES, coroborată cu exigențele generale privind fundamentarea actelor normative (Legea nr. 24/2000 și jurisprudența constantă a Curții Constituționale), impune analiza impactului. Un aviz emis fără astfel de evaluare înseamnă că CES nu și-a exercitat funcția de „filtru” profesional și social, de verificare a coerenței socio-economice a inițiativei.

Probe și indicii concrete din aviz

Avizul semnat de CES este succint și nu conține niciun pasaj care să trateze impactul financiar sau social al fondului/Programului, nici recomandări pentru sectorul socio-economic.

Efect juridic și consecințe

Adoptarea unei legi pe baza unui asemenea aviz poate conduce la decizii legislative insuficient informate.

CES a devenit doar vehicul procedural fără conținut analitic real.

Acest lucru poate fi invocat ca slăbiciune în discuții parlamentare și publice, inclusiv în raport cu răspunderea politică pentru consecințele economice.

4. Nerespectarea cerințelor minime de transparență și documentare a hotărârilor interne (publicare, raport al comisiei)

Avizul nu conține mențiuni despre comisia care a analizat proiectul, lista membrilor prezenți, votul exprimat, nici raportul sau sinteza deliberărilor.

Aceasta încalcă exigente minime de transparență a organelor consultative care participă la procesul legislativ.

Argumentare juridică

Legea nr. 248/2013 reglementează organizarea și funcționarea CES.

Practic, prevederile interne și normele procedurale ale CES impun existența unor rapoarte de comisie, procese-verbale și indicații privind numărul de voturi.

Publicarea și motivarea sunt parte a obligației de transparență a unei instituții consultative a Parlamentului și a Guvernului, în acord cu standardele de bună guvernare și cu normele privind transparența decizională (acte consultative trebuie să fie verificabile).

Absența acestor elemente în aviz arată un deficit procedural.

Probe și indicii concrete din aviz

Documentul primit conține doar fraza de avizare favorabilă și semnătura președintelui; lipsește orice anexă procesuală (PV, raport de comisie).

Efect juridic și consecințe

Fără aceste elemente, avizul este vulnerabil la critici publice și trebuie considerat formal.

Forța informativă a opiniei CES este nulă și limitează posibilitatea de audit democratic.

5. Încălcarea obligației de imparțialitate și echilibru în reprezentarea părților sociale

Avizul nu indică dacă au existat poziții divergente între componentele CES (angajatori, salariați, societate civilă) și nici dacă s-a asigurat că punctele de vedere ale tuturor grupurilor au fost analizate.

Lipsa unei mențiuni despre pluralitatea pozițiilor ridică suspiciunea unui aviz neechilibrat.

Argumentare juridică

CES este structurat pe principiul reprezentativității sociale.

Rolul său consultativ cere ca avizele să reflecte dezbateri între componente, iar concluziile să

rezulte din deliberări care asigură echilibru.

Existența unei opinii mono-tonale, emisă fără semnalarea pozițiilor alternative, poate însemna nerespectarea principiului deliberativ și de reprezentare plurală înscris în legea de organizare.

Probe și indicii concrete din aviz

Avizul conține doar decizia favorabilă,

Nu există nota de vot, opinii separate sau adresări ale grupurilor reprezentate.

Efect juridic și consecințe

Legitimitatea avizului este NULĂ ca rezultat al unei proceduri deliberative pluraliste.

În situații în care legea produce efecte economice dispartate, decidentul trebuie să știe dacă avizul reflectă vedere comun sau doar majoritate formală.

6. Lipsesc recomandările practice (amendamente) - CES nu și-a îndeplinit rolul consultativ de a sugera soluții concrete

CES s-a limitat la „avizează favorabil” fără a propune amendamente concrete pentru a corecta deficiențele unui proiect complex (de ex. conflicte cu Legea 500/2002, redacționale semnalate de Consiliul Legislativ).

Aceasta este o simplificare până la anulare a rolului său consultativ.

Argumentare juridică

Funcția consultativă a CES nu este doar formală (da/nu), ci trebuie să ofere decidentului expertiză practică, propuneri alternative și propuneri de îmbunătățire.

Legea de organizare (248/2013) și bunele practici instituționale cer că avizele să fie instrumente constructive - nu simple ștampile de aprobare.

Prin omisiunea recomandărilor, CES nu și-a îndeplinit pe deplin atribuția consultativă.

Probe și indicii concrete din aviz

Avizul nu conține propuneri de amendamente sau atenționări practice (de ex. propuneri de formulare, condiționări sau recomandări de corelare cu alte reglementări) - pe când Consiliul Legislativ a detaliat observații tehnice.

Efect juridic și consecințe

Legislatorii rămân fără propoziții concrete de îmbunătățire la nivel socio-economic, ceea ce îngreunează procesul legislativ rațional și informat.

Concluzii sintetice (executive)

Recomandare pragmatic-juridică (sumară, nu sugerare de follow-up)

- În perspectiva utilizării avizului în procesul decizional, ar fi indicat ca CES să publice (împreună cu avizul favorabil) un raport succint care să cuprindă: componența comisiei care a analizat proiectul, sinteza consultărilor/observațiilor primite de la părțile sociale, evaluarea impactului socio-economic esențială și eventuale propuneri de amendamente. Aceasta ar alinia actul la standardele legale și bunele practici de consultare.

Note finale privind probe și responsabilitate

- Observațiile de mai sus se bazează pe legea de organizare a CES (Legea nr. 248/2013) și pe conținutul avizului pe care l-ați pus la dispoziție (avizul semnat, dar lacunar în motivare). Dacă doriți, pot identifica pasajele exacte din Legea 248/2013 (articole/referințe punctuale) care statuează obligația de motivare/funcționare internă și pot corobora cu jurisprudența relevantă; pentru aceasta pot folosi încă o rundă de verificări normative și jurisprudențiale.

„Avizul” Consiliului Legislativ ...

Documentul demonstrează:

- A. Intrarea (implicită sau explicită) a Consiliului Legislativ în aprecierea oportunității și politici publice (în special în privința mecanismului de finanțare) – fapt care constituie o depășire a competenței atunci când recomandarea este prezentată fără delimitare clară sau fără analiză de impact; problema este suficient de serioasă pentru a fi considerată o eroare.
- B. Incoerența procedurală dintre declarația formală că „nu se pronunță asupra oportunității” și conținutul avizului indicând recomandări de reevaluare. Aceasta slăbește grav autoritatea consultativă a CL.

Dacă CL dorește să formuleze observații care ating opțiuni de politică publică, trebuie să:

- a) delimiteze clar în aviz care observații țin de tehnica legislativă (competență) și care constituie opinii de oportunitate (necompetență tehnică), menționând explicit caracterul consultativ-opțional al celor din urmă;
- b) însoțească orice recomandare de oportunitate de o solicitare de date/analize de impact sau, în situația în care CL le poate furniza, să le anexeze (astfel oferă temei și transparență pentru recomandare);
- c) în caz contrar, să se abțină de la recomandări ce pot fi interpretate ca decizii politice sau financiare.

Altfel documentul arată că prin respectarea ordinelor primite din partea „numitorilor de partid” Consiliului Legislativ se asigură că niciun fel de altă opinie nu contează. Cetățenii României fiind ultimii care contează, deși sunt primii care plătesc.

1. Depășirea atribuțiilor prin formularea unor recomandări de politică publică și de oportunitate (finanțare) - CL a intrat în domeniul de oportunitate/strategie

Ce a făcut CL în aviz:

CL solicită „reevaluarea mecanismului de finanțare a programului din fondul special nou constituit”, arată că destinațiile „sunt acoperite deja prin fondul de intervenție la dispoziția Guvernului” și pune sub semnul întrebării modul de operare al fondului (art. 11, 30 din Legea 500/2002).

În esență, CL nu doar a corectat redacțional sau a aplicat tehnică legislativă, ci **a pus în discuție oportunitatea constituirii unui nou instrument financiar și modul de finanțare.**

De ce este problematic/în ce a depășit CL competența:

Conform art. 3 din Regulamentul CL (rezumat) și rolului general al CL (Legea 73/1993), sarcina esențială a CL este analiza proiectelor din perspectiva legalității, tehnicii legislative, încadrării în sistemul normativ, conflictelor juridice, coerenței, redactării (adică competență tehnică și juridică).

Evaluarea de oportunitate (dacă este mai bine să înființezi un fond separat sau să folosești Fondul de intervenție) este, în mod normal, o chestiune de politică publică și de decizie politică/administrativă - nu o chestiune de legalitate sau de tehnică legislativă pură.

Regula de competență impune CL să evalueze legalitatea, coerența și tehnica redactării (ex. art. 3 alin. (2) din Regulament: concordanță cu Constituție, legi-cadru, corelări, evitarea paralelismelor, redactare corectă).

Comentariile care intră în sfera „oportunității financiare” exced competenței tehnico-juridice atunci când sunt prezentate ca recomandări decisive.

Consecință juridică:

Formularea de recomandări care privesc opțiuni financiare și privind politica publică transformă avizul CL dintr-un instrument tehnic în opinie de natură politică.

Aceasta înseamnă depășirea competențelor și confuzie între observație de tehnică legislativă și apreciere de oportunitate.

Concluzie:

CL a depășit limitele propriei competențe prin a emite recomandări de natură

economică/strategică (reevaluarea mecanismului de finanțare), aspect care aparține în mod normal inițiatorului, Guvernului și factorilor cu responsabilitate bugetară.

Argumentul se bazează pe diviziunea competențelor consacrată de Regulament: analiza legalității vs. opțiunea de politică publică.

2. Exprimarea unor juxtapuneri de natură evaluativă fără delimitare clară între observație tehnică și opinie de oportunitate - lipsă de separare metodologică în aviz

Ce se scrie în aviz:

CL face observații combinate: indică probleme de tehnică legislativă (redacție, marcaje art., trimitere corectă) dar totodată formulează aprecieri cu efect decizional asupra fundamentării financiare a instituirii Fondului.

De ce este problematic:

Regulamentul prevede clar (art. 29–37) ce parte a avizului trebuie să fie strict tehnică (referatul tehnic al sectorului de metodologie) și ce elemente pot constitui aprecieri (aviz favorabil cu observații - art. 36–37 motivează).

Când CL emite simultan observații tehnice și recomandări de politică, fără a delimita logic (de ex. „observație tehnică: clarificați trimiterea” vs. „opinie de oportunitate: nu înființați fondul”), se pierde claritatea utilă decidentului parlamentar.

Această hibridizare reduce predictibilitatea și limitează utilitatea avizului: decidentul nu poate ști dacă recomandarea privitoare la finanțare este obligatorie din perspectiva legală sau doar o opinie politică/administrativă.

Concluzie:

CL trebuia să delimiteze clar observațiile de tehnică legislativă (sarcina sa primară) de recomandările sau aprecierile de oportunitate, menționând explicit că acestea din urmă țin de competența decidentului politic.

Netratarea separată a acestor planuri subțiază valoarea procedurală a avizului.

3. Anumite formulări exemplificate în aviz ating limita recomandărilor politice sub forma „sugestiei” – cu dorința de influențare a deciziei politice

Exemplu din aviz:

Formularea „*opțiunăm în sensul reevaluării mecanismului de finanțare*” și trimiterea repetată la neacoperirea în Strategia națională a unor prevederi privind Fondul de reconstrucție.

Trebuie să „optionez în sensul abținerii Consiliului Legislativ de la opțiunare”.

De ce acesta e un reproș juridic:

Consiliul Legislativ, deși are legitimitate pentru a semnala neconcordanțe juridice între documente, trebuie să își limiteze comentariile la aspecte de legalitate și tehnică legislative.

Recomandările explicite de reevaluare a mecanismului bugetar pun presiune asupra inițiatorului sau Guvernului (influențare a deciziei politice), aspect care depășește natura consultativ-tehnică a CL.

Normativ-procedural:

Regulamentul CL pune accent pe analiza juridică.

Recomandările de politică fiscală cad în sarcina Guvernului / Ministerului Finanțelor.

Prin urmare, astfel de formulări sunt neavenite în calitate de recomandare tehnico-juridică.

Concluzie:

Folosirea unor formule care solicită „reevaluare” a mecanismului de finanțare intră în zona atribuțiilor politice și bugetare ale Guvernului și ar fi trebuit excluse chiar și dacă ar fi fost

însoțite de recomandări stricte tehnico-juridice privind modalitatea de redactare a dispozițiilor (presupunând prin absurd că CL dorea să rămână în competență).

4. Exprimarea unor aprecieri de tip „oportunitate” în absența unei analize operaționale de impact - posibilă neîndeplinire a datoriei de fundamentare tehnico-juridică

Ce lipsește:

CL semnaleză că Strategia națională (HG 846/2010 actualizată prin HG 1566/2024) „nu conține nicio prevedere referitoare la acest aspect” - și pledează politic pentru reevaluare - dar nu oferă studiu de impact.

Această sarcină de regulă, nu îi revine CL, dar putea cel puțin să solicite explicit date de fundamentare.

De ce e o problemă:

Dacă CL pune sub semnul întrebării necesitatea unui instrument financiar, atunci, pentru a fi coerent cu rolul său de organ de specialitate, ar fi trebuit să solicite (sau să producă dacă tot este capabil) analize/fișe de impact tehnico-juridice (art. 29(2) din Regulament prevede folosirea informărilor și rapoartelor de specialitate).

Emiterea unei recomandări de reevaluare fără solicitarea sau prezentarea unei analize operaționale reduce greutatea argumentelor CL și arată, din nou, o intrare în planul opiniilor de oportunitate, dar fără suport analitic.

Concluzie:

Fie CL a emis o recomandare de oportunitate fără date analitice, fie a omis să ceară date suplimentare.

Ambele variante arată un mod de lucru care demonstrează inutilitatea recomandării.

5. Intrarea în sfera „opinii politice” în ciuda declarației formale că nu se pronunță asupra oportunității

Context:

În textul avizului CL apare o mențiune clară:
„prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.” (această declarație apare în document).

Cu toate acestea, avizul conține aprecieri care, în efect, se traduc în judecăți privind oportunitatea (de ex. critică mecanismului de finanțare).

De ce este contrafactual/problematic:

Emiterea simultană a unei declarații formale de abținere față de oportunitate și a unor recomandări de oportunitate contrazice auto-limitarea declarată de CL.

Această contradicție procedurală și logică slăbește credibilitatea CL:

- ori CL renunță la a se angaja în chestiuni de oportunitate (și se limitează la tehnică),
- ori își asumă consecvența unei evaluări de oportunitate și, atunci, trebuie să ofere analiza suport.

Concluzie:

Incoerența internă între declarația formală (nu ne pronunțăm asupra oportunității) și conținutul avizului (recomandări de reevaluare a finanțării) indică o practică procedurală deficitară la CL, vulnerabilă de a fi acuzată de depășire a competenței.

6. Deși CL a respectat exigențele de motivare a avizelor negative/favorabile cu observații (regulament), anumite propuneri de natură ne-redacțională sunt formulate ca observații de conținut

Punct de regularitate:

Regulamentul (art. 35–37) prevede că „avizul favorabil nu se motivează”, iar „avizul favorabil cu observații se motivează”.

CL a emis un aviz favorabil „cu următoarele observații și propuneri”, ceea ce corespunde cadrului: aici există motivare și observații.

Consecință:

Din punctul de vedere al formei, CL a respectat prevederile regulamentare privind forma avizelor; problema rămâne însă conținutul (a se vedea criticile anterioare privind conținutul de oportunitate).