



Biroul permanent al Senatului  
Bp. 247, 27.05.2026

## CONSILIUL LEGISLATIV

### AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 168 din 07.08.2020 *privind recunoașterea meritelor personalului participant la acțiuni militare, misiuni și operații pe teritoriul sau în afara teritoriului statului român și acordarea unor drepturi acestuia, familiei acestuia și urmașilor celui decedat.*

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 168 din 07.08.2020 *privind recunoașterea meritelor personalului participant la acțiuni militare, misiuni și operații pe teritoriul sau în afara teritoriului statului român și acordarea unor drepturi acestuia, familiei acestuia și urmașilor celui decedat.* (b247/24.04.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1933/27.04.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D382/28.04.2026,

## CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează negativ propunerea legislativă**, din următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare în fapt, **modificarea** art. 18 din Legea nr. 168/2020, articol care reglementează drepturile urmașilor personalului decedat ca urmare a participării la acțiuni militare, misiuni și operații. În forma actuală, art. 18 alin. (1) lit. f) prevede o indemnizație lunară egală cu câștigul salarial mediu brut pentru urmașii personalului participant decedat, indiferent de numărul acestora, iar art. 18 alin. (3) lit. d) stabilește încetarea plății indemnizației pentru copii la împlinirea vârstei de 18 ani sau, dacă își

continuă studiile, la terminarea acestora, fără a depăși vârsta de 26 de ani. Prin urmare, inițiativa legislativă intervine asupra unui regim juridic de protecție specială a urmașilor personalului participant decedat, cu impact direct asupra cheltuielilor bugetare ale instituțiilor din sistemul național de apărare, ordine publică și securitate națională.

Potrivit Expunerii de motive, scopul acestui proiect de act normativ constă în *„introducerea în Legea nr. 168/2020 a unor compensații bănești pentru militarii români medaliați de către statul român sau de către NATO/UE”*.

2. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

3. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

4. **Semnalăm că soluțiile legislative preconizate sunt susceptibile să genereze un impact asupra bugetului general consolidat, întrucât modificarea art. 18 alin. (1) lit. l) și a art. 18 alin. (3) lit. d) din Legea nr. 168/2020 are ca efect extinderea sferei beneficiarilor indemnizației lunare acordate urmașilor personalului participant decedat, iar dispoziția tranzitorie prevăzută la pct. 3 stabilește aplicarea noilor drepturi și persoanelor aflate în plată la data intrării în vigoare a legii, la cerere.**

Or, **expunerea de motive** nu cuprinde o evaluare a numărului potențial de beneficiari, a cuantumului cheltuielilor suplimentare generate de măsurile propuse, a impactului anual asupra bugetului general consolidat și nici a surselor reale de finanțare a acestora.

Cu privire la fundamentarea propunerii legislative prin **instrumentul de prezentare și motivare**, apreciem că acesta nu răspunde exigențelor art. 6 și art. 30 - 31 din Legea nr. 24/2000, întrucât nu fundamentează suficient soluțiile normative propuse și, ca atare, se impune a fi refăcut. Pe de o parte, aceasta face referire la *„compensații bănești pentru militarii români medaliați de către statul român sau de către NATO/UE”*, **în timp ce textul normativ privește indemnizația lunară acordată urmașilor personalului participant decedat**. Pe de altă parte, nu sunt prezentate date concrete privind numărul potențialilor beneficiari, cheltuiala anuală estimată, instituțiile plătitoare și impactul

asupra bugetelor instituțiilor din sistemul național de apărare, ordine publică și securitate națională.

În acest sens, menționăm că, potrivit art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, în cazul propunerilor de acte normative a căror aplicare atrage majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, inițiatorii au obligația să prevadă mijloacele necesare pentru acoperirea creșterii cheltuielilor, prin întocmirea fișei financiare care însoțește expunerea de motive și care trebuie să evidențieze efectele financiare asupra bugetului general consolidat.

Prin urmare, în lipsa fișei financiare și a unei fundamentări bugetare efective, nu poate fi evaluată sustenabilitatea soluțiilor legislative propuse, ceea ce atrage incidența art. 15 din Legea nr. 500/2002, precum și a exigențelor art. 138 alin. (5) din Constituție.

**5. Sub aspectul soluțiilor legislative preconizate, semnalăm că modificările propuse pentru art. 18 alin. (1) lit. f) și art. 18 alin. (3) lit. d) din Legea nr. 168/2020 sunt de natură să genereze o reglementare necorelată și contradictorie în chiar cuprinsul actului normativ de bază, respectiv cu dispozițiile art. 2 lit. f), art. 18 alin. (1) - (8), art. 21, art. 22, art. 23, art. 24 și art. 25 din actul normativ de bază.**

Astfel, constatăm că soluția legislativă preconizată prin modificarea art. 18 alin. (1) lit. f) nu se limitează la remedierea situației particulare avute în vedere de inițiator, ci reintroduce, cu aplicabilitate generală, condiționarea acordării indemnizației de realizarea unor venituri sub un anumit plafon, **soluție normativă la care legiuitorul a renunțat expres prin Legea nr. 278/2021**. În lipsa unei fundamentări apte să justifice revenirea la regimul juridic anterior, intervenția legislativă apare ca insuficient motivată și necorelată cu evoluția recentă a reglementării în materie.

La **pct. 1**, la textul propus pentru **art. 18 alin. (1) lit. f) teza I**, semnalăm că textul *de lege lata* al art. 18 alin. (1) lit. f) se referă la „o indemnizație lunară egală cu câștigul salarial mediu brut, pentru urmașii personalului participant decedat în urma participării la acțiuni militare, misiuni și operații, indiferent de numărul acestora”, iar norma propusă prin prezentul proiect este **asemănătoare cu forma anterioară modificării aduse prin Legea nr. 278/2021 privind modificarea și completarea Legii nr. 168/2020** pentru recunoașterea meritelor personalului participant la acțiuni militare, misiuni și operații

pe teritoriul sau în afara teritoriului statului român și acordarea unor drepturi acestuia, familiei acestuia și urmașilor celui decedat, respectiv *„o indemnizație lunară egală cu câștigul salarial mediu brut, pentru urmașii personalului participant decedat în urma participării la acțiuni militare, misiuni și operații care realizează venituri lunare mai mici de 50% din câștigul salarial mediu brut, indiferent de numărul acestora”*.

Precizăm că, potrivit Expunerii de motive la propunerea legislativă care s-a concretizat în Legea nr. 278/2021, art. 18 alin. (1) lit. f) *„Este o reglementare restrictivă, prin impunerea «testării veniturilor» potențialilor beneficiari la starea eligibilității”*, prin această soluție legislativă *„Se ajunge să fie golită de substanță recunoașterea acestui drept, cei mai mulți dintre potențialii beneficiari fiind eligibili și pentru acordarea pensiei militare de urmaș”* și *„Doar prin eliminarea condiționării de veniturile lunare realizate este posibilă «compensarea» pierderii iremediabile suferite de familiile personalului participant decedat ca urmare a participării la acțiuni militare, misiuni și operații”*.

În acest context, **semnalăm că revenirea la soluția legislativă anterioară Legii nr. 278/2021 reprezintă un regres față de reglementarea actuală, întrucât restrânge în mod semnificativ sfera beneficiarilor acelei indemnizații lunare.**

La **teza a II - a**, prin care se propune ca, în cazul în care soțul supraviețuitor s-a recăsătorit și nu mai beneficiază de indemnizație, indemnizația prevăzută la **lit. f)** să se acorde copiilor personalului participant decedat și după împlinirea vârstei de 26 de ani, semnalăm, în primul rând, că **norma nu se corelează cu definiția expresiei urmașii personalului participant decedat ca urmare a participării la acțiuni militare, misiuni și operații, prevăzută la art. 2 lit. f) din Legea nr. 168/2020**, care se referă la „copiii acestuia până la împlinirea vârstei de 18 ani sau, dacă își continuă studiile într-o formă de învățământ organizată potrivit legii, până la terminarea acestora, **fără a depăși vârsta de 26 de ani**, precum și soțul supraviețuitor, dacă acesta nu s-a recăsătorit”, ceea ce înseamnă că, în ceea ce privește copiii personalului participant, doar cei cu **vârsta de până la 26 de ani** beneficiază de prevederile Legii nr. 168/2020.

În al doilea rând, precizăm că soluția legislativă propusă este discriminatorie, creând un tratament mai favorabil, în mod nejustificat,

copiilor ai căror părinți s-au recăsătorit și care vor beneficia de indemnizație și după împlinirea vârstei de 26 de ani.

În acest context, menționăm că, în actuala redactare, soluția legislativă preconizată este contrară intenției inițiatorilor, astfel cum este exprimată în Expunerea de motive, deoarece va conduce la situații în care drepturile copiilor personalului participant chiar vor fi „afectate de modificarea situației juridice sau civile a altor beneficiari”.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, și pentru **pct. 2**, referitor la textul propus pentru **art. 18 alin. (3) lit. d)**.

Din analiza normelor propuse prin proiect constatăm că inițiatorul urmărește recunoașterea, în favoarea **copiilor personalului participant decedat**, a dreptului la indemnizația lunară prevăzută de art. 18 alin. (1) lit. f) **și după împlinirea vârstei de 26 de ani**, în ipoteza în care soțul supraviețuitor s-a recăsătorit și nu mai beneficiază de indemnizație.

Or, potrivit **art. 2 lit. f) din Legea nr. 168/2020**, prin „**urmașii personalului participant decedat ca urmare a participării la acțiuni militare, misiuni și operații**” se înțeleg **copiii acestuia până la împlinirea vârstei de 18 ani sau, dacă își continuă studiile într-o formă de învățământ organizată potrivit legii, până la terminarea acestora, fără a depăși vârsta de 26 de ani, precum și soțul supraviețuitor, dacă acesta nu s-a recăsătorit**. Totodată, art. 18 alin. (1) din aceeași lege recunoaște drepturile reglementate de acest articol **urmașilor** astfel definiți, iar alin. (3) lit. d) stabilește încetarea plății indemnizației la împlinirea limitei de vârstă de 26 de ani.

Ca atare, persoanele cărora proiectul intenționează să le mențină ori să le recunoască dreptul la indemnizație **după împlinirea vârstei de 26 de ani** nu mai intră, potrivit normei definitorii în vigoare, în categoria juridică a „**urmașilor**” care pot beneficia de drepturile prevăzute la art. 18 din Legea nr. 168/2020. Prin urmare, soluția legislativă propusă modifică regimul juridic al unui drept subiectiv **fără a interveni, în mod corespunzător, asupra normei care definește însăși categoria beneficiarilor aceluia drept**.

Legea nr. 168/2020 prevede că procedurile privind acordarea unor drepturi pentru „**urmași**” se stabilesc prin norme aprobate prin ordin al conducătorului instituției din sistemul național de apărare, ordine publică și securitate națională. De asemenea, acordarea drepturilor revine instituției în care personalul participant a fost încadrat, iar

cheltuielile se suportă din bugetul instituțiilor componente ale sistemului național de apărare, ordine publică și securitate națională.

Prin urmare, dacă se introduce o nouă categorie de beneficiari sau o nouă condiție de venit, este necesar un articol final care să prevadă actualizarea normelor de aplicare.

**Totodată, semnalăm faptul că prin textul propus pentru art. 18 alin. (1) lit. f) se introduce condiția ca urmașii personalului participant decedat să realizeze venituri lunare mai mici de 50% din câștigul salarial mediu brut.** Or, această condiție nu este justificată în expunerea de motive și poate reprezenta o limitare a regimului juridic actual al indemnizației.

În cazul în care inițiatorul urmărește menținerea acestei condiții, se impune definirea noțiunii de „**venituri lunare**” și indicarea categoriilor de venituri avute în vedere - veniturile salariale, pensiile, indemnizațiile, veniturile din activități independente, veniturile din investiții, veniturile din cedarea folosinței bunurilor ori alte venituri impozabile sau neimpozabile - pentru a se evita interpretările administrative neunitare.

**Semnalăm că, reglementarea preconizată este incompletă deoarece se reintroduce pragul de venit, dar nu se reface mecanismul de încetare a dreptului, ceea ce face ca norma preconizată să fie lipsită de claritate și precizie, precum și insuficientă pentru aplicare, fiind susceptibilă de a aduce atingere dispozițiilor art. 16, art. 23, art. 59 alin. (2) și art. 60 din Legea nr. 24/2000 și implicit principiului consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituția României, în componenta privind calitatea legii.**

Menționăm că în actul normativ de bază din anul 2020, condiția venitului era dublată de un mecanism expres: **plata indemnizației înceta atunci când beneficiarul realiza venituri ce depășeau plafonul legal.**

Ulterior, prin Legea nr. 278/2021, **art. 18 alin. (3) lit. a)**, care conținea această cauză de încetare, a fost **abrogat**, odată cu eliminarea pragului de venit din art. 18 alin. (1) lit. f).

Proiectul analizat **reintroduce pragul de venit în norma de acordare, însă nu reintroduce și cauza de încetare corespunzătoare** în ipoteza în care, ulterior dobândirii dreptului, beneficiarul depășește plafonul de venit, rezultând astfel, o reglementare **lacunară și incoerentă** deoarece pragul de venit funcționează, aparent, ca o

**condiție inițială de acces la drept**, nu mai este clar dacă depășirea ulterioară a plafonului produce sau nu **încetarea plății indemnizației**, iar autoritățile chemate să aplice legea ar putea ajunge la interpretări diferite.

În concluzie, în lipsa acestor precizări, norma nu răspunde exigențelor de claritate și previzibilitate, fiind incidente prevederile art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 și, **implicit ale art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată.**

Menționăm faptul că există o necorelare și între textul proiectului și cel al expunerii de motive, deoarece pe de o parte în aceasta din urmă se menționează că scopul intervenției legislative este „**introducerea în Legea nr. 168/2020 a unor compensații bănești pentru militarii români medaliați de către statul român sau de către NATO/UE**”, ceea ce sugerează un obiect de reglementare referitor la personalul decorat sau medaliat. Pe de altă parte, din analiza, textului proiectului de act normativ constatăm că acesta privește exclusiv **indemnizația lunară acordată urmașilor personalului participant decedat** și efectele recăsătoririi soțului supraviețuitor asupra drepturilor copiilor.

În consecință, în considerarea prevederilor art. 6 alin. (1) și (3) din Legea nr. 24/2000, instrumentul de prezentare și motivare trebuie refăcut, în sensul fundamentării directe a soluției normative propuse: autonomia drepturilor copiilor, efectele recăsătoririi soțului supraviețuitor, eventuala extindere a dreptului după împlinirea vârstei de 26 de ani, precum și impactul financiar al măsurii.

Rezultă, așadar, o necorelare structurală între norma propusă și reglementarea-cadru, de natură să creeze o contradicție internă în cuprinsul aceluiași act normativ și să facă incertă aplicarea legii.

O altă observație cu privire la structura proiectului de act normativ se referă la **partea introductivă a legii**, în care pasajele „*Luând în considerare recunoștința care trebuie manifestată (...)*” și „*în scopul continuității asigurării unor drepturi (...)*” nu trebuie plasate în corpul normativ al legii. Acestea reprezintă elemente de motivare și trebuie să se regăsească în **expunerea de motive**, nu în partea dispozitivă. Potrivit normelor de tehnică legislativă - sunt incidente art. 36 și art. 40 din Legea nr. 24/2000 - textul normativ trebuie să aibă caracter dispozitiv și să reglementeze conduita juridică, fără justificări de oportunitate. De asemenea, formula „Parlamentul României adoptă prezentul Proiect de

Lege” trebuie înlocuită cu formula consacrată „Parlamentul României adoptă prezenta lege”.

De asemenea, o altă deficiență a propunerii legislative constă în faptul că la textul propus pentru **Art. II** se prevede că legea intră în vigoare la data de **01.07.2026**, după publicarea în Monitorul Oficial. Or, în considerarea normelor de tehnică legislativă, semnalăm că nu se poate stabili o dată fixă de intrare în vigoare fără a avea certitudinea că legea va fi adoptată, promulgată și publicată anterior acelei date. Dacă legea ar fi publicată după 1 iulie 2026, formula ar deveni lipsită de efect util ori ar genera dificultăți de aplicare.

De altfel, Curtea Constituțională a României, în jurisprudența sa contantă, a statuat că asemenea norme sunt de natură să creeze **incertitudine** și să încalce prevederile **art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție**, sub aspectul **securității raporturilor juridice**, al **legalității** și al **clarității, preciziei și previzibilității legii**.

Astfel, cu titlu de exemplu, din Decizia CCR nr. 51 din 18 februarie 2025, publicată în M.Of. nr. 603 din 27 iunie 2025, invocăm următoarele **paragrafe**, pe care le considerăm cele mai relevante pentru argumentația privind respectarea principiului privind **calitatea legii**:

*„(...) În ceea ce privește aspectele referitoare la criteriile de claritate, precizie, previzibilitate pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească, în jurisprudența sa (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012), Curtea Constituțională a statuat că autoritatea legiuitoare, **Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile mai sus arătate. (...)**”* paragraf 64.

*„Curtea Constituțională a mai precizat că, potrivit art. 8 alin. (4) teza întâi din Legea nr. 24/2000, **textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce, iar, potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege, actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc. Curtea a arătat că, deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, totuși, prin reglementarea acestora legiuitorul a impus 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 necesare”***paragraf 65.**

În aceste condiții, apreciem că proiectul nu satisface exigențele de claritate, precizie, previzibilitate și coerență normativă care decurg din normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000, în corelare cu prevederile **art. 1 alin. (5) din Constituție.**

\*

\*      \*

Față de argumentele prezentate mai sus, propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma propusă.

**PRESEDINTE**  
**Florin IORDACHE**



București  
Nr. 505/26.05.2026