



CONSILIUL LEGISLATIV

București, 26.5.2026
Nr. 248

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 (b248/24.04.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1933/27.04.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D383/28.04.2026,

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, extinderea drepturilor acordate personalului participant la acțiuni militare, misiuni și operații, în principal prin: instituirea unei înmăntări onorifice în grad pentru anumite categorii de veterani și personal decorat, includerea afecțiunilor oncologice în sfera drepturilor prevăzute de Legea nr. 168/2020, instituirea unei prezumții legale relative de cauzalitate între participarea la misiuni și apariția afecțiunilor oncologice,

acordarea unor indemnizații suplimentare veteranilor decorați; extinderea unor drepturi pentru familiile beneficiarilor, acordarea unor scutiri fiscale locale, consacrarea unei reguli de neimpozitare, necontributivitate și protecție față de executarea silită a drepturilor.

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 propunerea legislativă este susceptibilă să genereze un impact bugetar semnificativ, atât prin majorarea cheltuielilor bugetare, ca urmare a instituirii ori extinderii unor drepturi patrimoniale în favoarea beneficiarilor Legii nr. 168/2020, cât și prin diminuarea veniturilor bugetare, ca efect al scutirilor fiscale locale și al regimului de neimpozitare și necontributivitate preconizat.**

În acest context, apreciem că instrumentul de prezentare și motivare nu cuprinde o evaluare reală a implicațiilor financiare ale soluțiilor legislative propuse și nu este însoțit de fișa financiară prevăzută de art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002, în cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, inițiatorii au obligația să prevadă mijloacele necesare pentru acoperirea minusului de venituri sau a creșterii cheltuielilor, elaborând în acest scop, cu sprijinul Ministerului Finanțelor ori al altor instituții implicate, fișa financiară care însoțește **expunerea de motive**, fișă în care se înscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat pentru următorii 5 ani, eșalonarea anuală a creditelor bugetare, precum și propuneri realiste de acoperire a majorării cheltuielilor ori a minusului de venituri.

Această deficiență este cu atât mai relevantă cu cât **art. 138 alin. (5) din Constituția României, republicată**, prevede că nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare. În jurisprudența Curții Constituționale s-a reținut că neîndeplinirea obligației de solicitare/întocmire a fișei financiare conduce la concluzia că sursa de finanțare avută în vedere este incertă, generală și lipsită de caracter obiectiv și real, fiind încălcate exigențele art. 138 alin. (5) din Constituție.

Prin urmare, în absența fișei financiare și a unei fundamentări bugetare efective, propunerea legislativă nu respectă cerințele prevăzute de art. 15 din Legea nr. 500/2002 și nici exigențele constituționale privind stabilirea sursei de finanțare a cheltuielilor bugetare, aspect de natură să susțină soluția de avizare negativă a acesteia.

5. Ca observație de fond, semnalăm că, soluțiile legislative preconizate, în special cele referitoare la includerea afecțiunilor oncologice în sfera drepturilor reglementate de Legea nr. 168/2020, nu sunt integrate în mod coerent în ansamblul normativ existent.

În forma prezentată, proiectul conține numeroase deficiențe de corelare legislativă, paralelisme interne, derogări insuficient determinate, neclarități de redactare și modificări care afectează concepția generală a Legii nr. 168/2020, de natură să impună reconsiderarea de fond a soluției legislative.

Menționăm că, **Legea nr. 168/2020 are, potrivit art. 1 alin. (1), ca obiect principal** recunoașterea meritelor personalului participant la acțiuni militare, misiuni și operații, prin acordarea de drepturi și distincții, precum și prin reglementarea unor măsuri de menținere, încadrare ori reîncadrare a răniților, invalizilor și a celor care au dobândit afecțiuni fizice și/sau psihice.

Prin prezentul proiect se introduc însă, în același act normativ: reguli privind înaintarea în grade militare, materie reglementată de Legea nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare, o prezumție legală relativă în materia cauzalității medicale, cu efecte asupra întregii arhitecturi a art. 10 - 11 din Legea nr. 168/2020, scutiri de impozite locale, materie aparținând cu precădere Codului fiscal, precum și norme cu impact asupra executării silite, domeniu reglementat de Codul de procedură civilă.

Prin urmare, proiectul tinde să transforme Legea nr. 168/2020 într-un act normativ cu reglementări eterogene, care exced obiectului său principal și afectează caracterul său unitar, fiind incidente art. 12, art. 13 și art. 59 alin. (1) - (2) din Legea nr. 24/2000, potrivit cărora proiectul trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, reglementările de același nivel și obiect se concentrează, de regulă, într-un singur act normativ, iar modificarea unui act normativ este admisă numai dacă nu îi afectează concepția generală ori caracterul unitar.

În lipsa corelării normelor propuse, reglementarea preconizată este lacunară, neunitară și susceptibilă de interpretări divergente,

contrar exigențelor de claritate, precizie și previzibilitate a legii consacrate de prevederile **art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată**, în componenta privind calitatea legii și dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale, așa cum vom argumenta în continuare:

La norma propusă pentru **art. I pct. 1** proiectul prevede introducerea, la **art. 6** din Legea nr. 168/2020, a unei norme potrivit căreia *personalului militar aflat în rezervă sau în retragere, veteran din teatrele de operații, decorat cu ordine/medalii/cruci cu însemn de război ori cu ordine/medalii NATO, UE sau ale unor state membre NATO/UE, precum și invalizilor și răniților aflați în activitate, rezervă ori retragere, li se acordă, cu titlu onorific, înaintarea la gradul următor, până la colonel/similar inclusiv*, iar pentru gradul de general de brigadă în rezervă sau retragere, pe baza unei propuneri adresate Președintelui României.

În considerarea prevederilor art. 33 și art. 59 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, apreciem că norma este plasată impropriu la art. 6, deoarece **art. 6 din Legea nr. 168/2020 reglementează exclusiv Ziua veteranilor din teatrele de operații, stabilită la 11 noiembrie**. Introducerea, în același articol, a unei norme referitoare la înaintarea în grad rupe coerența sistematică a actului și contravine cerinței de grupare logică a soluțiilor legislative.

De asemenea, constatăm că derogarea de la Statutul cadrelor militare este formulată generic și insuficient determinat. Textul proiectului folosește expresia „(...) prin derogare de la prevederile Statutului cadrelor militare în vigoare (...)”, care, în considerarea dispozițiilor art. 61 din Legea nr. 24/2000, este necorespunzătoare deoarece norma derogatorie trebuie să indice expres reglementarea de la care se derogă, nu generic întregul act normativ, respectiv se impuneau precizate punctual textele din Legea nr. 80/1995 de la care se intenționează derogarea.

Or, în materia acordării gradelor și înaintării în grade, Legea nr. 80/1995 conține un regim complet: art. 45 stabilește competențele pentru acordarea gradelor și înaintarea în grad, art. 46 reglementează momentele și condițiile generale de înaintare, art. 66 stabilește condițiile în care coloneilor/comandorilor li se poate acorda gradul de general de brigadă, art. 67 reglementează avansările excepționale, iar art. 73 prevede că aprecierea de serviciu constituie unicul document de valoare pe baza căruia cadrele militare sunt înaintate în grad.

Prin urmare, norma propusă nu doar derogă de la Legea nr. 80/1995, **ci instituie un regim autonom de avansare, insuficient corelat cu aceasta.** Sunt incidente art. 12, art. 14, art. 35, art. 36 și art. 61 din Legea nr. 24/2000.

Totodată, semnalăm că și **sfera beneficiarilor este neclară și neunitară terminologic.** Legea nr. 168/2020 operează cu noțiuni distincte: „răniți”, „militari invalizi”, „civili invalizi”, „personal participant”, respectiv „veterani din teatrele de operații”, în timp ce textul propus utilizează o sintagmă generică „invalizilor și răniților”, fără a preciza dacă sunt avuți în vedere doar militarii invalizi sau și civilii invalizi, respectiv dacă regula se aplică și polițiștilor ori polițiștilor de penitenciare care intră în noțiunea de „personal participant”. Se creează astfel o necorelare terminologică și o incertitudine asupra sferei reale a beneficiarilor, fiind incidente art. 35 alin. (1) - (2) și art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000.

De altfel, și procedura de propunere pentru acordarea gradului de general de brigadă este necorelată cu prevederile Legea nr. 80/1995. Prin normele propuse, proiectul permite ca propunerea adresată Președintelui României să fie inițiată de conducătorul instituției militare, de asociații și fundații din sistemul național de apărare, ordine publică și securitate națională, de miniștrii de resort, de membrii comisiilor de apărare din Parlament sau de Președintele României.

Legea nr. 80/1995 stabilește însă, pentru acordarea gradelor de general și amiral, mecanisme proprii și competențe determinate, legate de propunerea ministrului apărării naționale, după consultarea colegiului ministerului.

În concluzie, soluția proiectului creează o procedură ce intră în contradicție cu cea instituită în actul normativ de bază, fără a argumenta raportul juridic cu regimul existent, fiind incidente prevederile art. 12, art. 14 și art. 59 din Legea nr. 24/2000.

Din analiza textului propus, constatăm că proiectul condiționează acordarea unor drepturi importante - înaintare onorifică în grad și indemnizații lunare - de conferirea unor ordine/medalii/cruci cu însemn de război potrivit Legii nr. 29/2000, ordine/medalii NATO, ordine/medalii UE sau ordine/medalii ale altor state membre NATO/UE.

Deși art. 77 din Legea nr. 29/2000 recunoaște posibilitatea conferirii decorațiilor de război pe timp de pace militarilor români care participă la misiuni sub jurisdicția organismelor internaționale, apreciem că proiectul nu indică mecanismul de verificare și atestare a

decorațiilor internaționale ori străine care dau naștere unor drepturi bănești. Deoarece, **Cancelaria Ordinelor** ține evidența cetățenilor români cărora le-au fost conferite decorații străine, dacă intenția inițiatorului este ca asemenea decorații să constituie temei pentru acordarea de drepturi patrimoniale, în considerarea prevederilor art. 6 alin. (1), art. 12, art. 35 și art. 36 din Legea nr. 24/2000, se impune corelarea textului cu mecanismul de evidență și certificare, pentru a evita dificultăți de aplicare și tratamente neunitare.

Semnalăm că, la art. I proiectul modifică art. 7 alin. (1), art. 8 alin. (1), art. 10 alin. (1) - (3) și introduce la art. 8 un nou alin. (1¹), în sensul că: personalul participant care a dobândit afecțiuni sau boli oncologice este inclus în categoria beneficiarilor Legii nr. 168/2020. În acest mod, în cazul acestui personal se instituie o prezumție legală relativă că afecțiunile oncologice au fost dobândite ca urmare a participării la misiuni, beneficiarii nu au obligația de a dovedi legătura de cauzalitate, iar afecțiunile oncologice sunt avute în vedere „(...) indiferent de perioada apariției pe parcursul carierei militare (...)”.

Precizăm că soluția legislativă nu este corelată cu art. 1 și art. 2 din Legea nr. 168/2020, care definește în mod expres noțiunile „afecțiuni fizice”, „sindrom de stres posttraumatic și alte afecțiuni psihice comorbide”, „răniți”, „militari invalizi” și „civili invalizi”. În schimb, proiectul de act normativ introduce o nouă categorie - „afecțiuni sau boli oncologice” - fără însă a modifica art. 2 al legii pentru a defini această noțiune și fără a clarifica dacă ea reprezintă o categorie autonomă ori o subcategorie a afecțiunilor fizice. Această necorelare are ca efect lipsa de claritate și precizie a normei propuse și dezechilibrează sistemul definițional al actului de bază, fiind susceptibilă de a aduce atingere dispozițiilor art. 35 alin. (2), art. 36 alin. (1) și art. 59 alin. (2) din Legea nr. 24/2000.

De asemenea, apreciem că expresia „*cancer de orice formă, leucemie, limfom etc.*” este improprie stilului juridic normativ. Textele propuse utilizează expresii precum „*cancer de orice formă, leucemie, limfom etc.*” și „*inclusiv, fără a se limita la cancer, leucemie, limfom și alte neoplazii maligne*”, redactare ce este improprie pentru un text de lege. Folosirea particulei „*etc.*”, precum și a enumerărilor exemplificative în cuprinsul normei, creează incertitudine juridică și lasă sfera de aplicare deschisă, fără criterii obiective.

Potrivit art. 36 alin. (1) și (3) din Legea nr. 24/2000, textul normativ trebuie să aibă caracter dispozitiv, fără explicații sau

justificări, iar prezentarea unor explicații în paranteze nu este permisă decât în condiții strict limitate. De asemenea, art. 35 alin. (2) din același act normativ impune definirea noțiunilor neconsacrate ori susceptibile de sensuri diferite.

Astfel, la **art. I pct. 2**, la textul propus pentru **art. 7 alin. (1)**, semnalăm că sintagma „**afecțiuni fizice și/sau psihice, precum și afecțiuni sau boli oncologice (cancer de orice formă, leucemie, limfom etc.)**” nu este corectă, deoarece, conform legii, afecțiunile sau bolile oncologice reprezintă tot afecțiuni fizice, având în vedere că, potrivit art. 2 lit. h) din Legea nr. 168/2020, *afecțiunile fizice* sunt „**boli dobândite** în urma acțiunilor de luptă, accidentelor, catastrofelor și altor asemenea evenimente intervenite ca urmare a participării la acțiuni militare, misiuni și operații a personalului participant, **care declanșează modificarea organică și/sau funcțională a echilibrului normal al organismului**, cu potențial de cronicizare, în urma cărora nu mai pot fi îndeplinite obligațiile militare sau care pot provoca decesul”.

La **art. I pct. 3**, referitor la textul propus pentru **art. 8 alin. (1) partea introductivă**, menționăm că, prin folosirea sintagmei „*indiferent de perioada apariției pe parcursul carierei militare*”, norma nu se corelează cu prevederile *de lege lata* ale art. 11 alin. (1) și (2) din Legea nr. 168/2020, potrivit cărora de drepturile conferite de acest act normativ beneficiază **personalul participant care** la examenul medical efectuat la înapoierea din misiune sau ulterior, dar **nu mai târziu de un an de la data înapoierii**, este diagnosticat cu **afecțiuni fizice** pentru care se stabilește legătura de cauzalitate cu participarea la acțiuni militare, misiuni și operații, respectiv personalul participant care la examenul medical efectuat la înapoierea din misiune sau ulterior, **dar nu mai târziu de 5 ani de la data înapoierii**, este diagnosticat cu **afecțiuni psihice** pentru care se stabilește legătura de cauzalitate cu participarea la acțiuni militare, misiuni și operații. Prin urmare, este necesară revederea textului.

Observația este valabilă și pentru textul propus la **pct. 5** pentru **art. 10 alin. (1)**, referitor la sintagma „*indiferent de data manifestării acestora pe parcursul carierei militare*”.

De asemenea, **instituirea, la art. 8 alin. (1¹), a unei prezumții legale relative** privind legătura de cauzalitate dintre afecțiunile oncologice și participarea la misiuni, coroborată cu prevederea de la **art. 10 alin. (3)**, potrivit căreia persoanele îndreptățite nu au obligația de a proba o asemenea legătură, **intră în contradicție cu dispozițiile art. 11 din actul normativ de bază**, care mențin regula existenței

raportului cauzal și a unor termene de diagnosticare. Apreciem că **norma propusă aduce atingere principiului egalității de tratament**, deoarece stabilește un regim mai favorabil pentru personalul participant la acțiuni militare, misiuni și operații în teatre de operații, **diagnosticat cu afecțiuni oncologice**, fiind discriminatorie în raport cu personalul participant la acțiuni militare, misiuni și operații în teatre de operații, **diagnosticat cu alte afecțiuni**, în cazul căruia va trebui stabilită legătura de cauzalitate cu participarea la acțiuni militare, misiuni și operații. Mai mult, proiectul afirmă că prezumția de legătură între boala oncologică și misiune este „relativă”, dar precizează simultan că persoanele îndreptățite nu au obligația de a dovedi legătura de cauzalitate.

Observația este valabilă, în mod corespunzător, pentru **art. 10 alin. (3)** propus la **pct. 5**.

În ambele situații menționate anterior, dar și în toate cazurile similare din cuprinsul proiectului, în absența unor criterii clare care să permită stabilirea legăturii de cauzalitate între dobândirea unei afecțiuni și activitățile desfășurate pe parcursul carierei militare în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, **s-ar încălca principiul egalității în fața legii, prin introducerea unor privilegii nejustificate pentru persoanele vizate, deoarece drepturile respective ar trebui acordate numai în considerarea prejudiciului creat prin exercitarea profesiei și nu în orice situație în care apar afecțiuni în aceeași perioadă, dar fără a fi urmarea îndeplinirii atribuțiilor de serviciu.**

Așadar, deficiența proiectului constă în faptul că **prezumția de cauzalitate este insuficient corelată cu regimul actual al art. 10 și art. 11 din actul normativ de bază**. În forma în vigoare, art. 10 și art. 11 din Legea nr. 168/2020 reglementează drepturile personalului rănit ori care a dobândit afecțiuni fizice și/sau psihice **ca urmare a participării la acțiuni militare, cu cerințe explicite privind stabilirea legăturii de cauzalitate și termenele în care diagnosticul trebuie să intervină: un an pentru afecțiunile fizice și cinci ani pentru afecțiunile psihice**.

În schimb, proiectul introduce, pentru afecțiunile oncologice, un regim juridic complet diferit: fără limită temporală, fără obligația dovedirii cauzalității, pe baza unei prezumții legale relative. Această soluție, în actuala redactare, nu este corelată cu art. 11, care rămâne nemodificat și continuă să reprezinte norma-cadru privind raportul dintre apariția afecțiunii și participarea la misiune. Se creează astfel o reglementare fragmentată, cu mecanisme paralele și insuficient

armonizate, susceptibilă de a aduce atingere prevederilor art. 6 alin. (1), art. 12, art. 15 și art. 59 din Legea nr. 24/2000.

De asemenea, la norma propusă pentru **art. 10** se extinde beneficiul și pentru afecțiunile oncologice manifestate **„indiferent de data manifestării”**.

Menționăm că, în forma actuală a Legii nr. 168/2020, la **art. 11** se instituie în mod expres faptul că afecțiunile fizice trebuie să fie în legătură de cauzalitate cu participarea la misiune și să fie diagnosticate la întoarcere ori, cel târziu, în termen de un an, iar aceste afecțiuni psihice trebuie să fie în legătură de cauzalitate cu misiunea și să fie diagnosticate în termen de cinci ani.

Prin urmare, deoarece proiectul nu modifică și art. 11 pentru a-l corela cu noile soluții creează două regimuri juridice paralele:

- regimul general, în care trebuie dovedită legătura de cauzalitate și sunt prevăzute termene;
- regimul special pentru afecțiunile oncologice, în care legătura de cauzalitate este prezumată, nu trebuie dovedită, iar data manifestării devine irelevantă.

În concluzie, în actuala redactare proiectul crează o necorelare legislativă majoră, susceptibilă să genereze aplicări neunitare și conflicte de interpretare, dispozițiile sunt formulate într-o manieră lipsită de precizie și claritate, care creează incertitudine cu privire la măsurile reglementate, deficiență ce aduce atingere normelor de tehnică legislativă și, implicit prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta privind calitatea legii.

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.

Având în vedere amploarea necorelărilor semnalate, insuficiența fundamentării tratamentului juridic derogatoriu instituit, lipsa de claritate a mecanismelor normative propuse, se apreciază că propunerea legislativă nu întrunește exigențele de calitate, coerență și previzibilitate ale normei juridice care decurg din normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000, în corelare cu prevederile art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată.

*

* *

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

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE



București
Nr. 502/25.05.2026