



PRIM MINISTRU

1393 / 0722
03.08.22

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind organizarea și funcționarea Consiliului național pentru problemele rezerviștilor și veteranilor din sistemul național de apărare, ordine publică și securitate națională*, inițiată de domnul deputat Pro Europa Ion Mocioalcă (Plx. 376/2020).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare înființarea Consiliului național pentru problemele rezerviștilor și veteranilor din sistemul național de apărare, ordine publică și securitate națională, ca autoritate administrativă autonomă, cu personalitate juridică, sub control parlamentar, finanțată integral de la bugetul de stat, prin bugetul Camerei Deputaților.

Potrivit inițiativei legislative, Consiliul ar urma să asigure, în colaborare cu structurile asociative din sistemul național de apărare, ordine publică și securitate națională, identificarea, analiza și soluționarea problemelor rezerviștilor și veteranilor pentru care au încetat raporturile de serviciu, cu sau fără drept de pensie.

II. Observații

1. Din *Expunerea de motive* nu rezultă cu claritate necesitatea și oportunitatea înființării unei structuri separate de instituțiile din sistemul național de apărare, ordine publică și securitate națională, pentru acoperirea reglementării unor relații sociale care fac deja obiectul altor legi organice.

Expunerea de motive nu reflectă în totalitate faptul că pe linia asigurărilor sociale, de sănătate, a protecției sociale și unele drepturi sunt stabilite prin lege și asigurate pentru categoriile de personal care fac obiectul activității acestui Consiliu. Nu sunt avute în vedere efectele urmărite în plan legislativ, militar, social și administrativ (care includ și rezolvarea problemelor/nevoilor specifice identificate și creșterea calității vieții rezerviștilor și voluntarilor din sistemul național de apărare), prin reintegrarea atribuțiilor ministerelor într-o altă concepție, respectiv restrângerea competenței acestora și redistribuirea lor către acest Consiliu.

2. Din punct de vedere al înființării Consiliului ca autoritate administrativă autonomă, precizăm că autoritatea administrativă reprezintă acea categorie a autorităților publice care are o structură stabilă și o activitate continuă, înzestrată cu capacitate juridică care să îi permită participarea în nume propriu, la înfăptuirea puterii executive, în limitele competenței legale specifice. Autoritățile administrative autonome sunt organe de domeniu, care activează în unul sau mai multe sectoare de activitate, pentru care desfășoară activități de îndrumare, coordonare și control. Ca principiu de funcționare, acestea au o înaltă specializare în domenii mai puțin accesibile administrației, cu personal care nu provine din mediul politic sau care este mai degrabă neutru din această perspectivă. Reținând aceste aspecte cu privire la rolul acestor instituții, prevăzute cu caracter generic de art. 116 alin. (2) din *Constituția României, republicată*, se poate distinge faptul că problemele rezerviștilor și veteranilor nu reprezintă un domeniu de sine stătător pentru care este necesară înființarea unei astfel de autorități administrative autonome.

Potrivit art. 102 alin. (1) din *Constituția României, republicată*, Guvernul exercită conducerea generală a administrației publice, fiind consacrat principiul constituțional care se impune nu numai în cazul autorităților administrative create prin acte inferioare Constituției, ci și autorităților administrative create prin însăși *Legea fundamentală*. Astfel, aceste autorități publice nu pot, în activitatea lor, să facă abstracție de

programul de guvernare acceptat de către Parlament în baza căruia își exercită rolul de conducere generală a administrației publice. Fără a se afla sub tutela Guvernului, autoritățile administrative autonome cu statut legal nu pot să acționeze în afara cadrului creat de Guvern prin ordonanțele și hotărârile cu caracter normativ pe care acestea le adoptă. Din această perspectivă, se creează, prin această soluție legislativă, un sistem de relații care implică o partajare de atribuții și responsabilități între Consiliu și ministerele și instituțiile din sistemul național de apărare, ordine publică și securitate națională, ceea ce ar solicita inclusiv înființarea unei structuri coordonatoare la nivelul Guvernului pentru problemele rezerviștilor și veteranilor.

3. Totodată, după cum vom detalia în continuare, soluțiile legislative prefigurate în inițiativa legislativă vin în conflict cu actele normative în vigoare care reglementează relațiile sociale în domeniile apărării naționale, ordinii publice și securității naționale și cu dispozițiile *Legii nr. 346/2006 privind organizarea și funcționarea Ministerului Apărării Naționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, respectiv cu normele care reglementează:

- raporturile de serviciu ale cadrelor militare în activitate și raporturile de angajare ale soldaților gradați profesioniști, cu instituțiile din sistemul național de apărare, ordine publică și securitate națională, personal care are calitatea de veteran în înțelesul *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.82/2006 pentru recunoașterea meritelor personalului armatei participant la acțiuni militare, cu modificările și completările ulterioare*;

- raporturile rezerviștilor voluntari cu instituțiile din sistemul național de apărare, ordine publică și securitate națională, personal care poate avea calitatea de veteran în înțelesul *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.82/2006*;

- relațiile cu personalul militar trecut în rezervă sau retragere, care își menține calitatea de veteran în înțelesul *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.82/2006*;

- relațiile cu veteranii de război.

4. Referitor la soluția de la art. 1 alin. (4) din propunerea legislativă, cu privire la colaborarea cu structurile asociative din sistemul național de apărare, ordine publică și securitate națională se impune o analiză, prin prisma art. 118 din *Constituția României*. Sistemul național de apărare,

ordine publică și securitate națională, sintagmă consacrată în sfera legislativă, cuprinde numai autoritățile și instituțiile publice prevăzute de *Constituție* în cele trei domenii majore. În această sferă, *Constituția* nu prevede și nu reține structuri asociative, care fac obiectul altor reglementări constituționale în materia dreptului la asociere, reglementările infraconstituționale regăsindu-se în *Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, cu modificările și completările ulterioare*, și *Legea dialogului social nr. 62/2011, republicată, cu modificările și completările ulterioare*. Asociațiile, fundațiile și sindicatele ori alte forme de asociere prevăzute în legi nu pot avea același regim constituțional și nu pot fi incluse ca forme de organizare în compunerea forțelor armate sau asimilate acestora, pentru a fi parte din acest sistem.

Textul alin. (2) este imprecis, deoarece era necesar a fi prezentat un sediu cu adresă completă.

Referitor la norma propusă la alineatul (3), semnalăm că sintagma "*în conformitate cu dispozițiile legale*" este insuficient determinată, fiind necesară indicarea expresă a dispozițiilor vizate.

Ipoteza propusă la art. 1 alin. (4) este confuză, structurile asociative fiind incluse în sistemul național de apărare, ordine publică și securitate națională, realizându-se, astfel, o adăugare la lege și nu numai, nefiind asigurată aplicarea prevederilor art. 5 alin. (1) din *Constituția României, republicată*.

5. De asemenea, nu au fost avute în vedere dispozițiile art. 5 alin. (1) pct.38 din *Legea nr. 346/2006*, prin care este stabilită competența Ministerului Apărării Naționale de coordonare a problematicii cadrelor militare în rezervă și în retragere, a veteranilor de război, invalizilor și văduvelor de război.

6. Precizăm faptul că soluția prin care se determină sfera destinatarilor nu asigură suficientă predictibilitate. Astfel, veteranii, potrivit actelor normative în vigoare, pot fi atât în activitate, cât și în rezervă. Rezerviștii sunt acele persoane care pot fi rechemate în activitate și nu-și mai mențin pe durata serviciului activ calitatea de rezervist, dar o pot menține sau dobândi pe cea de veteran.

Totodată, subzistă o contradicție între termenul de rezervist din titlu și delimitarea prin definiția de la art. 2, determinată de existența unei sfere a rezerviștilor mai mare stabilită prin cadrul legislativ actual¹.

7. La art. 2 din proiectul de act normativ, se constată că nu a fost avut în vedere întregul ansamblu de acte normative în vigoare, respectiv *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 82/2006, Legea nr. 44/1994 privind veteranii de război, precum și unele drepturi ale invalizilor și văduvelor de război, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, acte normative unde termenul de "veteran" este definit, precum și *Legea nr. 346/2006, Legea nr. 446/2006 și Legea nr. 80/1995* în care sunt stabilite atribuții, responsabilități și mecanisme legislative cu privire la relațiile sociale ale căror destinatari sunt rezerviștii.

Spre exemplificare, la art. 2 lit. a) și b) din inițiativa legislativă se tinde spre o integrare a mai multor categorii de destinatari, astfel cum sunt prevăzuți și definiți în alte acte normative de nivel lege – spre exemplu, *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 82/2006* definește termenul de "veteran".

8. Prin textul propus la art. 4, funcțiile propuse a fi îndeplinite de către Consiliul național se suprapun cu cele îndeplinite de autoritățile și instituțiile publice din sistemul național de apărare, ordine publică și securitate națională și, totodată, intră în conflict cu soluțiile de la art. 5 alin. (1) lit. e), g) și i) din propunerea legislativă referitoare la atribuțiile de coordonare și reprezentare a personalului în raporturile cu aceste autorități și instituții.

Mai mult de atât, în ceea ce privește atributul "*autoritate de stat*", acesta nu poate reprezenta o "*funcție*", ci este o calitate care ține de natura politico-juridică a Guvernului. Îndeplinirea funcțiilor Consiliului ar trebui să reflecte domeniul de activitate al acestuia. Prin raportarea soluțiilor de la art. 5 referitoare la atribuții la art. 4 lit. f) unde se prefigurează funcția de autoritate de stat a Consiliului, nu se poate distinge dacă această entitate are caracter de autoritate administrativă autonomă deplină sau este o autoritate autonomă ori administrativă, în sensul relației de la întreg la parte sau o relație gen-specie.

¹ *Legea nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare, cu modificările și completările ulterioare.*
Legea nr. 446/2006 privind pregătirea populației pentru apărare, cu modificările și completările ulterioare.
Legea nr. 270/2015 privind Statutul rezerviștilor voluntari.

9. La textul propus la art. 5 lit. e) se constată o suprapunere cu atribuțiile Ministerului Apărării Naționale, ceea ce conduce la neclaritatea și lipsa de previzibilitate a conținutului relațiilor de colaborare efectivă între minister și structura propusă în proiectul de act normativ. În acest sens, evidențiem faptul că, prin această suprapunere, nu sunt respectate dispozițiile art. 6 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

La art. 5 lit. g), semnalăm faptul că, prin soluția propusă, Consiliul sprijină o structură asociativă (asociație, sindicat etc.) în realizarea interesului legitim al unui militar sau polițist în activitate (ne referim la interesele derivate din conținutul unui raport de serviciu sau a unui raport de angajare, pentru că la acestea se face referire, prin corelare cu lit. e) de la același articol). Astfel, se va ajunge la sprijinirea și/sau reprezentarea unei structuri asociative sau a unui militar în activitate în interiorul unui raport de serviciu sau de angajare, situație care coexistă cu atribuția de colaborare cu instituția cu care este stabilit raportul juridic în soluționarea aceleiași probleme.

Atât soluția propusă la lit. f), cât și cea de la lit. g) creează un nou sistem de relații de reprezentare, fiind afectate inclusiv raporturile interne din perspectiva disciplinei militare, care este un element esențial al coeziunii forțelor armate, aspect care este cerut și asumat de statul român prin *Convențiile internaționale de la Geneva*.

Lit. h) de la art. 5 din inițiativa legislativă intră în contradicție cu reglementarea în vigoare de la art. 5 alin. (1) pct. 39 din *Legea nr. 346/2006*, cu reglementările *Legii nr. 379/2003 privind regimul mormintelor și operelor comemorative de război, cu modificările și completările ulterioare*, prin care sunt stabilite competențele Ministerului Apărării Naționale și ale Oficiului Național pentru Cultul Eroilor în ceea ce privește organizarea și conducerea activităților de tradiții militare, cultură militară, de educație civică și ceremonii militare, precum și în sfera relațiilor în legătură cu așezămintele social-culturale prevăzute de *Legea nr. 379/2003*.

În cuprinsul soluției prezentate la art. 5 din propunerea legislativă, semnalăm că inițiatorii statuează reglementări referitoare la un statut al rezerviștilor și veteranilor, statut care la acest moment nu este legiferat. Regimul juridic actual aplicabil în situațiile rezerviștilor este determinat de norme cuprinse în mai multe legi organice, situație similară și pentru veterani și veteranii de război. Totodată, o astfel de soluție, care

prefigurează un alt statut, distinct de cel stabilit prin cadrul legislativ în vigoare, precum și suprapunerea unui nou sistem de relații în problematica rezerviștilor și veteranilor poate veni în contradicție cu prevederile art. 118 alin. (2) din *Constituția României, republicată*.

Soluția propusă la art. 5 alin. (2) contravine prevederilor *Legii nr.24/2000* și implică o veritabilă viitoare extindere la lege, ceea ce o afectează din perspectiva predictibilității.

10. Un alt aspect lipsit de predictibilitate este cel al regimului aplicabil personalului care este destinat al normei cuprinse în *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 82/2006*. Modificarea și redistribuirea sau partajarea competențelor din propunerea legislativă implică o reșezare majoră a întregului sistem de norme în sfera de relații prefigurată; ceea ce pentru Ministerul Apărării Naționale presupune doar confirmarea sau infirmarea unor situații de fapt, fără exercitarea sau redimensionarea unor atribuții, a organizării și funcționării, modificări ale fluxurilor informaționale etc. Evidențiem aici și demersul legislativ actual de reglementare a unor situații în care se poate afla personalul care participă la misiuni și operații, respectiv *Legea pentru recunoașterea meritelor personalului participant la acțiuni militare, misiuni și operații pe teritoriul său sau în afara teritoriului statului român și acordarea unor drepturi acestuia, familiei acestuia și urmașilor celui decedat* (PLx 264/2019).

Soluțiile de la art. 4 și 5 intră sub incidența suprareglementării, nefiind respectate prevederile art. 16 din *Legea nr. 24/2000*.

11. Considerăm că, raportat la intenția de reglementare de la art. 13, potrivit căruia Consiliul național se finanțează integral de la bugetul de stat, prin bugetul Camerei Deputaților, prezenta inițiativă legislativă implică creșterea cheltuielilor de la bugetul de stat, astfel că era necesar a se avea în vedere prevederile art. 138 alin. (5) din *Constituția României, republicată*, conform căreia „*Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”.

În acest sens, în *Expunerea de motive*, precum și în conținutul textului de lege, trebuia să se precizeze sursa de finanțare pentru fiecare obiectiv de cheltuieți bugetare preconizat. Potrivit art. 15 alin. (1) din *Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, „*În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative/măsuri/politici a căror aplicare atrage*

micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, se va întocmi o fișă financiară, care va respecta condițiile prevăzute de Legea nr. 69/2010. În această fișă se înscriu efectele financiare asupra bugetului general consolidat (...)”. De altfel, această obligație este prevăzută și de prevederile art.15 alin. (1) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform căroră "În cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte: a) fișă financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată; b) declarație conform căreia majorarea de cheltuială respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal-bugetară”.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.

Cu stimă,



Iludovic ORBAN
PRIM-MINISTRU

Domnului deputat **Ion-Marcel CIOLACU**

Președintele Camerei Deputaților