



Biroul permanent al Senatului

Bp. 456 / 8 august 2022

Biroul permanent al Senatului

L. 569 / 6.09.2022

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind acordarea unui tichet social pentru îngrijirea nou-născuților

Analizând propunerea legislativă privind acordarea unui tichet social pentru îngrijirea nou-născuților (b456/29.06.2022), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/3496/18.07.2022 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D881/19.07.2022,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 33 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect reglementarea condițiilor generale privind acordarea unui tichet social pentru achiziționarea de produse necesare îngrijirii nou-născuților.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. p) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

3. Întrucât propunerea legislativă are implicații asupra bugetului de stat, este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art. 111 alin. (1) din Constituție.

Totodată, sunt incidente prevederile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare,

cu respectarea condițiilor prevăzute de art. 21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată.

În acest sens, precizăm că, în considerentele **Deciziei nr. 331/2019**, Curtea Constituțională a reținut că, *„lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată), nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”*.

4. Semnalăm faptul că alte patru propuneri legislative cu obiect de reglementare similar - acordarea unui sprijin material pentru nou-născuți - au fost transmise de Secretarul General al Senatului cu adresele nr. B489 din 17.09.2014¹, nr. B648 din 26 noiembrie 2015², nr. XXXV/1939/23.04.2018 (b192 din 19.04.2018³) și nr. XXXV/6511/11.12.2018 (b667/04.12.2018⁴), fiind emise de către Consiliul Legislativ avizele favorabile cu observații și propuneri nr. 1155/13.10.2014, nr. 1383/29.12.2015, nr. 486/21.05.2018, respectiv nr. 8/9.01.2019.

Primele două propuneri legislative au fost respinse definitiv la data de 11.11.2015, respectiv la data de 07.11.2018, iar celelalte două au fost respinse de Senat, aflându-se în prezent în procedură legislativă la Camera Deputaților.

5. Cu privire la **Expunerea de motive**, semnalăm că aceasta este sumară și nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare și nici concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare și evaluărilor statistice care au stat la baza elaborării propunerii. În plus, nu există nici referiri la impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), la impactul asupra sistemului juridic, cu sublinierea implicațiilor asupra legislației în vigoare, sau la consultările derulate în vederea elaborării propunerii, precum și la măsurile de implementare necesare.

Precizăm că, potrivit considerentelor exprimate în Decizia Curții Constituționale nr. 682 din 27 iunie 2012, *„dispozițiile art. 6 din Legea*

¹ Propunere legislativă privind acordarea unui sprijin material pentru nou-născuți și încurajarea prezentării la consultațiile prenatale.

² Propunere legislativă privind stimularea prezentării gravidelor la consultațiile prenatale.

³ Propunere legislativă privind stimularea prezentării gravidelor la consultațiile prenatale.

⁴ Propunere legislativă privind acordarea unui pachet-trusou pentru nou-născuți.

nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată [...], cu modificările și completările ulterioare, instituie obligația fundamentării actelor normative. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]”.

Totodată, semnalăm că nu sunt respectate prevederile art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, fiind utilizate cuvinte care nu există în limba română - „*politicile profamilie*” - exprimări pleonastice - „*imperios necesară*”, expresii improprii stilului normativ sau inadecvate contextului - „*instabilitate de nedoriț*”, „*ministerul ... să fie instituția adecvată*”, „*ameliorarea situației financiare*”.

6. Cu titlu preliminar, semnalăm că **textul propunerii legislative** este extrem de restrâns, rezumându-se la patru articole, care instituie soluții legislative insuficient conturate. Pentru respectarea art. 24 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare⁵, este necesară reformularea și completarea acestora.

7. Precizăm că, recent, a fost adoptată **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 113/2022** privind unele măsuri necesare în vederea implementării Fondului de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane, decontarea unor cheltuieli privind sprijinirea refugiaților din Ucraina, precum și acordarea de granturi din fonduri externe nerambursabile pentru investiții destinate re tehnologizării IMM-urilor, potrivit căreia se acordă celor mai defavorizate mame⁶ tichete sociale pe suport electronic pentru nou-născuți, în valoare de 2.000 de lei, destinate achiziționării de produse pentru îngrijirea nou-născutului, produse ce includ și articole vestimentare, astfel cum se preconizează și prin prezenta propunere.

Menționăm că nici în Expunerea de motive și nici în cuprinsul propunerii nu se face vreo referire/trimitere la acest act normativ.

Având în vedere că prezentul proiect vizează „fiecăre copil nou-născut pe teritoriul României”, pentru predictibilitatea normelor, este necesar să se prevadă expres în cuprinsul propunerii, într-un articol/alineat distinct, dacă tichetele sociale vizate de prezenta

⁵ „Soluțiile legislative preconizate prin proiectul de act normativ **trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale** ce reprezintă obiectul de reglementare **pentru a se evita lacunele legislative**”.

⁶ Prevăzute la art. 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 113/2022.

propunere se vor acorda sau nu și copiilor care beneficiază de tichetele sociale prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 113/2022.

În altă ordine de idei, relevăm faptul că măsuri similare celor cuprinse în prezenta propunere au fost aplicate în baza Legii nr. 482/2006 privind acordarea de trusouri pentru nou-născuți și a art. 25 și 26 din Legea nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, cu modificările și completările ulterioare, dispoziții abrogate prin Legea nr. 118/2010 privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, semnalăm că normele conținute în prezenta propunere se aseamănă într-o anumită măsură⁷ cu textele Legii nr. 482/2006, cu mențiunea că textul prezentei propuneri este mult mai restrâns și nu cuprinde, de exemplu, prevederi referitoare la instituția care monitorizează și evaluează aplicarea prevederilor legii sau la normele de aplicare a acesteia.

8. Referitor la soluțiile legislative preconizate prin prezenta propunere, semnalăm că acestea sunt **incomplete**, nefiind reglementate aspecte importante precum:

a) stabilirea unităților emitente ale tichetelor sociale pe suport „fizic” pentru achiziționarea de produse necesare îngrijirii nou-născuților;

b) suportarea costurilor legate de emiterea tichetelor sociale;

c) perioada de valabilitate a tichetelor sociale, precum și mențiunile obligatorii pe care trebui să le conțină;

d) stabilirea operatorilor economici/unităților care acceptă astfel de tichete sociale;

e) stabilirea persoanelor care pot utiliza tichetele sociale;

f) interdicția de a utiliza tichetele sociale pentru achiziționarea de alte produse în afara celor destinate îngrijirii nou-născutului;

g) interdicția operatorilor economici/unităților care acceptă tichete sociale pentru achiziționarea de produse necesare îngrijirii nou-născuților de a acorda un rest de bani la acestea.

Precizăm că, pentru respectarea dispozițiilor art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prezenta propunere trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și

⁷ Textele art. 1 alin. (1) și (2) din propunere sunt asemănătoare cu textele art. 1 alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 113/2022, art. 2 alin. (1) din propunere, cu art. 2 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 113/2022, iar art. 3 din propunere, cu art. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 113/2022.

eficiență legislativă, fiind necesară introducerea unor dispoziții referitoare cel puțin la aspectele precizate *supra*.

9. Având în vedere cele de mai sus, pentru respectarea **principiului legalității, prevăzut la art. 1 alin. (5) din Constituție**, sub aspectul previzibilității normelor, precum și pentru respectarea **principiului nediscriminării**, propunem reconsiderarea și completarea soluțiilor preconizate, urmând a fi avute în vedere și observațiile subsecvente referitoare la fondul reglementării sau la asigurarea concordanței cu prevederile Legii nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

10. La **titlu**, pentru o corectă exprimare, precum și pentru corelare cu textul preconizat la art. 1 alin. (1), propunem reformularea acestuia astfel:

„Lege privind acordarea **tichetelor sociale pentru achiziționarea de produse necesare îngrijirii nou-născuților**”.

11. La textul propus pentru **art. 1 alin. (1)**, precizăm că exprimarea „Începând cu intrarea în vigoare a prezentei legi”, în considerarea principiului constituțional al neretroactivității legii, este superflua, fiind necesară eliminarea acesteia și reformularea textului, care ar trebui să debuteze astfel: „**Prezenta lege reglementează acordarea ...**”.

Totodată, semnalăm că nu este stabilită fără echivoc sfera beneficiarilor prevederilor prezentei propuneri, neînțelegându-se dacă, prin folosirea sintagmei „pentru fiecare copil nou-născut pe teritoriul României”, au fost vizați doar copiii cetățeni români sau toți copiii care se nasc pe teritoriul României, indiferent de cetățenie, mai ales că în cuprinsul propunerii nu este prevăzută o definiție a expresiei „copil nou-născut pe teritoriul României”.

Pe de altă parte, semnalăm că, prin folosirea sintagmei „copil nou-născut pe teritoriul României”, norma propusă este susceptibilă să încalce prevederile **art. 16 alin. (1) din Constituție**, referitoare la **egalitatea cetățenilor în fața legii**, deoarece exclude copiii cetățeni români născuți în străinătate de la aplicarea măsurii propuse, respectiv de la acordarea tichetului social pentru achiziționarea de produse necesare îngrijirii nou-născuților.

Precizăm că, potrivit prevederilor art. 5 alin. (2) lit. b) din Legea cetățeniei române nr. 21/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **sunt, de asemenea, cetățeni români copiii**

care „*s-au născut în străinătate și ambii părinți sau numai unul dintre ei are cetățenia română*”.

Așadar, norma propusă creează un tratament mai favorabil copiilor cetățeni români născuți pe teritoriul României, fiind discriminatorie față de copiii născuți în străinătate, cu ambii părinți cetățeni români sau doar unul dintre aceștia cetățean român, copii care sunt tot cetățeni români, care domiciliază în România, dar care nu vor beneficia de prevederile prezentei propuneri.

Menționăm că, potrivit principiului nediscriminării, în accepțiunea Curții Constituționale, „(...) *egalitatea în fața legii și a autorităților publice, consacrată cu titlu de principiu de art. 16 alin. (1) din Constituție, își găsește aplicare doar atunci când părțile se găsesc în situații identice sau egale, care impun și justifică același tratament juridic și deci instituirea aceluiași regim juridic.*” (a se vedea Decizia nr. 875 din 9 decembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 87 din 27 ianuarie 2020, paragraful 45).

Totodată, precizăm că, în cazul în care prin prezenta propunere au fost vizați toți copiii care se nasc pe teritoriul României, indiferent de cetățenie, soluțiile legislative propuse creează o inegalitate de tratament al propriilor cetățeni - ne referim aici la copiii cetățeni români născuți în străinătate - în raport cu copiii cetățeni ai altor state.

De asemenea, atragem atenția asupra faptului că, în absența unei definiții a expresiei „tichet social pe suport fizic”, norma este lipsită de predictibilitate, putând genera dubii în interpretare, întrucât nu este clar ce reprezintă acest tichet, cine și în ce condiții îl emite și cui se acordă.

Lipsa de predictibilitate a normei este determinată și de faptul că în cuprinsul propunerii nu există prevederi din care să reiasă ce mențiuni obligatorii conțin tichetele sociale, care este perioada acestora de valabilitate, cine le poate utiliza, în ce condiții și la ce unități/operatori economici sau cum se realizează decontarea acestora.

Referitor la sintagma „tichet social pe suport fizic, în cuantum de 1000 lei”, pentru rigoare în exprimare, recomandăm înlocuirea acesteia cu sintagma „tichet social pe suport **de hârtie**, în **valoare** de 1.000 **de lei**”.

La **alin. (2)**, prin care se propune ca tichetul social să fie acordat „o singură dată de către autoritățile administrației publice locale de la domiciliul beneficiarului, la cererea oricărui dintre părinți, în momentul eliberării certificatului de naștere, prin structura de specialitate care eliberează acest certificat”, semnalăm că norma este neclară și incompletă, neputând fi aplicată în forma propusă.

Astfel, precizăm că termenul „beneficiar” nu are semnificația stabilită în cuprinsul propunerii, neînțelegându-se dacă se referă la nou-născuți, la părinții acestora sau la alte persoane.

Subliniem că nici expresia „autoritățile administrației publice locale de la domiciliul beneficiarului” nu beneficiază de accepțiune în cuprinsul propunerii, nefiind clar ce autorități sunt avute în vedere, mai ales că, potrivit art. 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, „*Autoritățile administrației publice locale sunt: consiliile locale, primarii și consiliile județene*”. Așadar, norma se caracterizează prin echivocitate cu privire la entitatea/entitățile care acordă tichetele sociale: toate cele trei autorități, una dintre ele sau oricare.

De asemenea, norma este neclară prin folosirea expresiei „structura de specialitate care eliberează acest certificat”, putând genera dubii în interpretare, întrucât nu se înțelege ce structură eliberează certificatul de naștere.

Pe de altă parte, referitor la soluția legislativă propusă, semnalăm că, potrivit art. 14 din Legea nr. 119/1996 cu privire la actele de stare civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „***Întocmirea actului de naștere se face de ofițerul de stare civilă din cadrul serviciului public comunitar local de evidență a persoanelor/primăriei unității administrativ-teritoriale/misiunii diplomatice sau al oficiului consular de carieră, în a cărui/cărei rază/circumscripție consulară s-a produs evenimentul***”.

După cum se poate observa, instituția competentă să întocmească actul de naștere, pe baza căruia se eliberează certificatul de naștere, nu se stabilește în funcție de domiciliul copilului/părinților, ci în funcție de unitatea administrativ-teritorială pe raza căreia s-a produs evenimentul.

În consecință, soluția legislativă propusă nu acoperă și situațiile în care nașterea a avut loc în altă unitate administrativ-teritorială decât cea în a cărei rază se află domiciliul copilului/părinților, caz în care actul de naștere se întocmește de către ofițerul de stare civilă din cadrul serviciului public comunitar local de evidență a persoanelor sau din cadrul primăriei unității administrativ-teritoriale în a cărui/cărei rază s-a produs evenimentul. În această situație, tichetele sociale nu pot fi acordate prin structura de specialitate din cadrul „autorităților administrației publice locale **de la domiciliul beneficiarului ... în momentul eliberării certificatului de naștere**”, întrucât nu aceasta eliberează certificatul de naștere.

Pe de altă parte, soluția legislativă nu acoperă nici situația părinților cetățeni români cu domiciliul în străinătate și reședința în România, în cazul în care nașterea a avut loc în perioada în care părinții locuiau temporar (aveau reședința) în România.

Referitor la sintagma „va fi acordat ... la cererea oricărui dintre părinți”, semnalăm că aceasta este neclară întrucât nu se înțelege sub ce formă se va face solicitarea, și, în același timp, incompletă deoarece nu acoperă și cazurile copiilor găsiți sau părăsiți de mame în unități sanitare, fiind evident că pentru acești copii cererea nu poate fi făcută de către părinți, deoarece nu sunt cunoscuți.

În consecință, pentru claritatea și predictibilitatea normei, precum și pentru respectarea prevederilor art. 24 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, este necesară revederea și reformularea/completarea acesteia, cu luarea în considerare a tuturor ipotezelor posibile.

12. La art. 2 alin. (1), pentru claritatea și predictibilitatea normei, este necesară reformularea sau completarea sintagmei „Fondurile necesare pentru acordarea tichetului ... și pentru cheltuielile administrative legate de acordarea acestuia”, deoarece nu se înțelege ce presupune concret „acordarea tichetului” și ce implică acele cheltuieli administrative legate de acordarea acestuia.

La **alin. (2)**, pentru aceleași considerente, este necesară reformularea sau completarea normei, întrucât nu se înțelege ce presupune „punerea în aplicare a prevederilor prezentei legi” și ce atribuții/responsabilități are Ministerul Familiei, Tineretului și Egalității de Șanse în acest sens.

13. La art. 3, precizăm că norma este neclară, neînțelegându-se pentru nerespectarea căror prevederi, respectiv pentru ce fapte se va angaja răspunderea disciplinară, administrativă, civilă sau penală și cine va fi tras la răspundere pentru nerespectarea acestora. În consecință, pentru predictibilitatea normei, este necesară reformularea/completarea acesteia.

14. Referitor la reformularea sau completarea textelor propunerii, recomandăm a se avea în vedere, spre exemplu, ca model, în special următoarele prevederi din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 113/2022:

- art. 4 alin. (7) - (9) și (11) - referitor la unitățile emitente;
- art. 4 alin. (15) - referitor la procedura de selecție a unităților care acceptă tichete sociale;

- art. 5 alin. (3) - referitor la condițiile în care se poate utiliza tichetul social, respectiv doar pe teritoriul României, în termenul de valabilitate și numai pentru achiziționarea produselor de îngrijire pentru nou-născuți pentru care a fost emis;

- art. 5 alin. (4) - referitor la interdicția unităților afiliate de a acorda un rest de bani la tichetele sociale;

- art. 9 alin. (1) - referitor la mențiunile obligatorii care se înscriu pe tichetul social;

- art. 9 alin. (2) - referitor la persoanele care pot utiliza tichetele sociale și la condițiile în care acestea se pot utiliza;

- art. 9 alin. (3) - referitor la perioada de valabilitate a tichetului social.

Totodată, având în vedere că pentru punerea în executare a prevederilor prezentei propuneri vor fi necesare norme metodologice de aplicare, în cuprinsul proiectului se va insera un articol care să prevadă acest aspect, articol care va face referire și la termenul în care normele vor fi elaborate și la autoritatea căreia îi revine sarcina elaborării acestora, cu respectarea prevederilor art. 55 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare⁸.

p. PRESEDINTE

Florin IORDACHE



București

Nr. 898/05.08.2022

⁸ „În cazul în care, pentru punerea în aplicare a unui act normativ, sunt prevăzute norme de aplicare, în cuprinsul acestuia se va stabili termenul de elaborare a acestora și data intrării lor în vigoare, care să nu depășească, de regulă, 30 de zile de la data intrării în vigoare a actului normativ”.