

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru declararea zilei de 28 octombrie ca „Ziua națională a familiilor numeroase”

Analizând **propunerea legislativă pentru declararea zilei de 28 octombrie ca „Ziua națională a familiilor numeroase”** (b134 din 08.04.2021), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/2065/12.04.2021 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D274/13.04.2021,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect declararea zilei de 28 octombrie ca „Ziua națională a familiilor numeroase”. Intervenția legislativă este argumentată în Expunerea de motive prin faptul că „o asemenea inițiativă a fost deja implementată de către parohia ortodoxă română „Sf. Grigorie Teologul” din Schiedam, Țările de Jos, care a organizat Prima ediție a Zilei Familiei Numeroase, în data de 28 octombrie 2020, zi la care Biserica Ortodoxă Română îi cinstește pe Sfinții Mucenici Terentie și Neonila, soția sa, și pe cei șapte fii ai acestora, martirizați pentru credința lor.”.

Semnalăm că Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite din 20 septembrie 1993, prin rezoluția A/ RES/47/237, a proclamat Ziua Internațională a Familiei, ca eveniment cu dată fixă pe 15 mai a fiecărui an.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, prima Cameră sesizată fiind Senatul, în conformitate cu dispozițiile art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată.

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

2. Semnalăm că o propunere legislativă având conținut similar a fost transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/4420/9.11.2020 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D1223/10.11.2020, fiind emis avizul favorabil, cu observații și propuneri, nr.1236/4.12.2020.

Respectiva propunere legislativă a fost clasată conform Hotărârii Biroului Permanent al Senatului din data de 30.12.2020, în temeiul art.63 alin.(5) din Constituția României, republicată.

3. Având în vedere că măsurile preconizate la art.3, 4 și 6 au implicații asupra bugetului de stat, sunt incidente prevederile art.111 alin.(1) teza a doua din Constituția României, republicată, privind solicitarea unei informări din partea Guvernului, precum și dispozițiile art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare atât la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare, cu respectarea condițiilor prevăzute la art.15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, cât și la obligativitatea precizării surselor de acoperire a majorării cheltuielilor bugetare.

În acest sens, precizăm că, la pct.71 din considerentele Deciziei nr.643/2020, Curtea Constituțională a constatat că, *„Neîndeplinirea obligației solicitării fișei financiare conduce, în mod firesc, la concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare generală și lipsită de un caracter obiectiv și real, astfel că au fost încălcate prevederile constituționale cuprinse în art.138 alin.(5) referitoare la stabilirea sursei de finanțare. Ca atare, cheltuielile preconizate prin textele de lege criticate grevează asupra bugetului de stat, adoptarea lor ar fi fost posibilă doar după stabilirea sursei de finanțare în condițiile Legii fundamentale și după solicitarea fișei financiare de la Guvern.”*.

4. Analizând conținutul propunerii legislative, semnalăm că potrivit art.6 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă.

De asemenea, se poate observa că dispozițiile prezentei propuneri legislative au un caracter declarativ, deoarece acestea nu sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia, ci sunt, mai degrabă, generate de dorința, de a stabili, fără echivoc și într-un singur caz, declararea zilei de 28 octombrie ca Ziua națională a familiilor numeroase.

Astfel, normele de la **art.2-6** nu au caracter imperativ, nu instituie obligații în sarcina autorităților administrației publice centrale sau locale sau a altor subiecți de drept, ci sunt redactate în forma unor recomandări, rămânând la aprecierea entităților anterior menționate în ce măsură vor pune în aplicare dispozițiile preconizate. Astfel, sunt încălcate dispozițiile art.8 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora, prin modul de exprimare, actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu.

Precizăm că în normele anterior menționate sunt utilizate formulări precum: „*Ziua națională a familiilor numeroase **poate fi marcată***” (art.2), „***pot coordona** activitățile (...) **ori sprijini** material și/sau logistic*”, respectiv „***pot asigura** derularea în bune condiții a manifestărilor publice*” (art.3), „***pot realiza** campanii de comunicare publică*” (art.4), „***pot difuza**, cu prioritate, programe, emisiuni și materiale informative*” (art.5), precum și „*cheltuielile necesare alocate pentru organizarea evenimentelor prilejuite de ziua de 28 octombrie **pot fi asigurate***” (art.6).

Caracterul pur declarativ al propunerii legislative, prin care nu se constituie în mod efectiv drepturi și obligații, este de natură să determine ambiguități cu privire la efectele pe care legea le-ar putea produce. Or, de esența unei legi, ca act juridic al Parlamentului, este însuși caracterul normativ al acesteia, iar nu unul eminamente declarativ, lipsit de efecte juridice. De aceea, apreciem că o asemenea sferă de reglementare poate fi realizată printr-o simplă declarație a Parlamentului, fără caracter normativ.

Prin urmare, apreciem că, sub aceste aspecte, propunerea legislativă este susceptibilă a încălca prevederile art.1 alin.(5) din Constituție, atât în componenta sa referitoare la stabilitatea raporturilor juridice, cât și în cea referitoare la calitatea legii, prin raportare la art.3 alin.(1) coroborat cu art.52 alin.(1) din Legea nr.24/2000.

Potrivit jurisprudenței constituționale, o lege trebuie să fie elaborată în conformitate cu Constituția, să reprezinte actul juridic al Parlamentului, să exprime și să reglementeze relații sociale generale. Caracterul normativ al legii impune stabilirea unor dispoziții exprese referitoare la drepturi și obligații ce trebuie stabilite în sarcina destinatarilor normei juridice, dar și a consecințelor nerespectării acestor obligații, prin instituirea de sancțiuni.

5. Menționăm că potrivit soluțiilor legislative preconizate pentru art.3, 4, și 6 din prezenta propunere legislativă, autoritățile

administrației publice centrale și locale au obligația să asigure, din bugetele proprii, organizarea și desfășurarea manifestărilor respective, normele fiind susceptibile a încălca principiul constituțional al autonomiei locale, consacrat de art.120 alin.(1) din Constituția României, potrivit căruia: *„Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice”*.

Precizăm că Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, reglementează regimul general al autonomiei locale, definită la art.5 lit.j), în mod asemănător Cartei europene a autonomiei locale, ca fiind *„dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale la nivelul cărora sunt alese, treburile publice, în condițiile legii”*. Totodată, art.84 alin.(3) din același act normativ stabilește faptul că *„Autonomia locală este numai administrativă și financiară, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege.”*, iar alin.(4) prevede că *„(4) Autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competența și atribuțiile autorităților administrației publice locale, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului, după caz”*.

Conținutul acestui drept cuprinde cele două valențe ale autonomiei - autonomia administrativă și autonomia financiară - și privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului.

În ipoteza în care sunt adoptate normele prezentei propuneri legislative, în actuala redactare, se poate ajunge la concluzia că Parlamentul, acționând în acest fel și arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea respectivă, ar acționa *ultra vires*, intrând în aria de competență a autorităților executive, singurele cu atribuții a stabilit destinația bugetelor proprii, printr-un act de reglementare secundară, care să se subsumeze competenței autorităților administrației publice locale sau centrale.

În acest sens, menționăm că, în jurisprudența constantă¹ a Curții Constituționale, aceasta s-a pronunțat în sensul că *„acceptarea ideii ca*

¹ Decizia nr.600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr. 970 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796 din

Parlamentul să își poată exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art.61 alin.(1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă."

6. Sub rezerva celor exprimate la pct.4 și 5 de mai sus, semnalăm că propunerea legislativă poate fi îmbunătățită și din punctul de vedere al respectării normelor de tehnică legislativă, astfel:

a) la **art.5**, semnalăm că, *de lege lata*, art.9 din Legea nr.41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prevede că „*Serviciile publice de radiodifuziune și de televiziune sunt obligate să transmită, cu prioritate și în mod gratuit, comunicatele sau mesajele de interes public primite de la Parlament, Președintele României, Consiliul Suprem de Apărare a Tarii sau de la Guvern.*”.

Ca urmare, în considerarea dispozițiilor art.14 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, recomandăm ca soluția legislativă preconizată la art.5 să facă obiectul unei intervenții legislative asupra art.9 din Legea nr.41/1994.

b) la **art.3**, din considerente de ordin gramatical, este necesară introducerea unei virgule în expresia: „*pot coordona activitățile dedicate Zilei naționale a familiilor numeroase, ori sprijini material și/sau logistic aceste evenimente.*”

c) la **art.7**, pentru eficiența normei, este necesar a se preciza în mod expres modul în care va fi întocmit raportul privind numărul familiilor numeroase din România și cine este responsabil cu redactarea acestuia.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București

Nr. 289/5.05.2021

22 noiembrie 2007, Decizia nr. 494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.819 din 21 decembrie 2013, Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.889 din 8 decembrie 2014, paragraful 21, sau Decizia nr.777 din 28 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1011 din 20 decembrie 2017, paragrafele 24 și 25.