



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

128 / 8.04.2024

Biroul permanent al Senatului

227 / 15.4.2024

AVIZ

referitor la propunerea legislativă intitulată
„LEGEA PACHETULUI CIVIC DE MAJORAT”

Analizând propunerea legislativă intitulată „LEGEA PACHETULUI CIVIC DE MAJORAT” (b123/05.03.2024), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1288/12.03.2024 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D281/12.03.2024,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, cu completările ulterioare, și al art. 33 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect reglementarea acordării pachetului civic de majorat.

Potrivit Expunerii de motive, soluțiile legislative preconizate vizează „*instituirea unui nou concept - pachetul civic de majorat un pachet de dimensiuni mici care conține o copie a Constituției și o scrisoare de la Președintele României la care orice cetățean de 18 ani cu domiciliu în România să aibă dreptul. Un gest care să vină ca un prilej de încurajare pentru tinerii țării noastre. Ca o asigurare că statul se gândește la ei și că pune preț pe educația și implicarea lor civică.*”.

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

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

4. Întrucât aplicarea soluției legislative de la art. 9 aduce implicații asupra bugetului de stat, semnalăm că este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art. 111 alin. (1) teza a doua din Constituția României, republicată, precum și a dispozițiilor 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 la art. 15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, trebuie luate în considerare prevederile art. 138 alin. (5) din Constituția României, republicată, referitoare la obligativitatea precizării surselor de acoperire a majorării cheltuielilor bugetare.

5. Analizând conținutul propunerii legislative, în ceea ce privește fondul reglementărilor preconizate, semnalăm că prin modalitatea de exprimare a intenției normative se instituie reguli insuficient conturate, contrare dispozițiilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care nu sunt de natură să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, fiind susceptibile să încalce prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.

Precizăm că, pentru a asigura legislației interne o cât mai bună înțelegere și implicit o aplicare corectă, este esențial ca redactarea acesteia să fie una de calitate. Referitor la acest aspect, menționăm că, potrivit art. 6 alin. (1) teza I 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. [...]”*.

Cu privire la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri¹, statuând că *„una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative”* și că *„respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie*

¹ A se vedea paragraful 35 din Decizia Curții Constituționale nr. 22/2016 care trimite la Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, Decizia nr. 17 din 21 ianuarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 79 din 30 ianuarie 2015, paragrafele 95 și 96.

într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție” .

Totodată, menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale², Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei. Legiuiitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii³.

În acest sens, precizăm următoarele:

5.1. Semnalăm că Expunerea de motive nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, deoarece nu sunt prezentate, printre altele, informații cu privire la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, la impactul financiar asupra bugetului general consolidat, la impactul asupra sistemului juridic și, în special, la compatibilitatea cu reglementările Uniunii Europene în materie, la determinarea exactă a acestora, la deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene și la alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective, și nici cu privire la consultările derulate în vederea elaborării prezentei propuneri.

În instrumentul de motivare nu sunt prezentate informații privind numărul persoanelor care ar putea face obiectul prezentei propuneri legislative și nici nu sunt argumentate toate soluțiile legislative preconizate, ceea ce contravine dispozițiilor art. 32 alin. (2) teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia **„Motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ”**.

5.2. Semnalăm că, potrivit prevederilor art. 24 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „(1) 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”.

² A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr.193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012.

³ A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

Menționăm că, în actuala redactare, soluțiile legislative sunt incomplete, nefiind reglementate aspecte precum:

- procedura de achiziție a pachetelor civice de majorat;
- cine expediază pachetele civice de majorat către circumscripții;
- suportarea cheltuielilor legate de depozitarea, transportul și distribuția pachetelor civice de majorat;
- instituirea unor sancțiuni pentru nerespectarea dispozițiilor prezentei propuneri legislative.

5.3. Semnalăm că, în actuala redactare, **titlul** este contrar dispozițiilor art. 41 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, având în vedere faptul că obiectul reglementării nu este corect exprimat.

În acest sens, menționăm că, spre deosebire de ipoteza juridică de la **art. 1 alin. (1)**, unde se face referire la faptul că „*Scopul prezentei legi este de a institui un pachet de majorat destinat tinerilor cu cetățenie română, în vederea promovării educației civice și a identității naționale*”, în **titlu** se precizează doar faptul că este vizat pachetul civic de majorat.

5.4. Semnalăm că utilizarea denumirilor marginale la articole este improprie stilului normativ.

În acest sens, precizăm că, potrivit prevederilor art. 47 alin. (5) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, articolele vor fi prevăzute cu denumiri marginale, exprimând sintetic obiectul lor, doar la coduri și la legi de mare întindere, ceea ce nu se poate interpreta că ar fi cazul prezentei propuneri legislative.

5.5. Referitor la obiectul de reglementare al prezentei propuneri legislative, semnalăm că, potrivit dispozițiilor art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „*Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care: a) proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune;*”.

Semnalăm că scopul declarat al prezentei propuneri legislative, astfel cum este enunțat la **art. 1 alin. (1)**, respectiv cel al „*promovării educației civice și a identității naționale*” este asigurat în România și prin învățământul preuniversitar.

În acest sens, precizăm că, potrivit prevederilor art. 1 alin. (2) din Legea învățământului preuniversitar nr. 198/2023, cu modificările și completările ulterioare, „*Misiunea învățământului preuniversitar este aceea de asigurare a condițiilor și a cadrului necesar pentru*

atingerea potențialului de dezvoltare al fiecărui beneficiar primar al educației, atât din punct de vedere cognitiv, socioemoțional, profesional, civic, cât și în domeniul antreprenoriatului, astfel încât acesta să participe activ și creativ la dezvoltarea societății, având sentimentul apartenenței naționale și europene.”.

Totodată, potrivit prevederilor art. 29 alin. (6) din același act normativ, *„(6) Activitățile educaționale extrașcolare desfășurate în unitățile de învățământ pot fi: culturale, civice, artistice, tehnice, științifice, recreative, turistice, ecologice, sportive, jurnalistice, de robotică, de voluntariat, de educație rutieră, financiară, juridică, antreprenorială, pentru sănătate și alte categorii specifice.”.*

De asemenea, potrivit art. 85 alin. (1) lit. g), *învățământul preuniversitar are ca finalitate principală formarea competențelor, înțelese ca ansamblul multifuncțional și transferabil de cunoștințe, abilități și atitudini, necesare pentru „g) dezvoltarea sensibilității față de problematica umană, față de valorile moral-civice și promovarea sustenabilității, a respectului pentru mediul înconjurător natural, social și cultural;”.*

5.6. Menționăm că, potrivit dispozițiilor art. 37 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în limbajul normativ **aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni.**

Semnalăm că prezenta propunere legislativă prezintă deficiențe din punctul de vedere al unității terminologice. În acest sens, menționăm că în **titlu, art. 2 lit. a) și b)** este utilizată sintagma *„pachetului civic de majorat”*, la **art. 1 alin. (1)** se vorbește de *„pachet de majorat destinat tinerilor cu cetățenie română”*, la **art. 1 alin. (2), art. 2 lit. c), art. 3 alin. (1), art. 4 alin. (1)** precum și la **art. 5-8** regăsim sintagma *„pachet civic”*, iar la **art. 4 alin. (2), art. 6 alin. (4), art. 7 alin. (2) și art. 8 alin. (2) și (3)** sunt utilizați termenii *„pachetul”, respectiv „pachetului”*.

5.7. La **art. 1 alin. (1)**, semnalăm că soluția legislativă care vizează pachetul de majorat destinat **tinerilor cu cetățenie română** nu se corelează cu ipoteza juridică de la **alin. (2)**, care stabilește că *„Fiecare cetățean român cu domiciliul în România la data împlinirii vârstei de 18 ani are dreptul la un pachet civic”*.

La **alin. (2)**, precizăm că soluția legislativă preconizată potrivit căreia doar cetățenii români **cu domiciliul în România** au dreptul la un pachet civic, la data împlinirii vârstei de 18 ani, este susceptibilă a

afecta principiul egalității în drepturi prevăzut de art. 16 alin. (1)⁴ din Constituția României, republicată.

Totodată, ipoteza juridică potrivit căreia cetățenii români **au dreptul la un pachet civic la data împlinirii vârstei de 18 ani** nu se corelează cu soluția legislativă de la art. 7, potrivit căreia „*Pachetul civic trebuie livrat cel mai târziu până la finalul lunii următoare celei în care destinatarul a împlinit vârsta de 18 ani*”.

Referitor la soluția legislativă care se raportează la împlinirea vârstei de 18 ani, semnalăm că aceasta nu se corelează cu prevederile art. 38 alin. (1) și (2) din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia **este majoră** persoana fizică ce a împlinit vârsta de 18 ani, dobândind astfel capacitate de exercițiu deplină. De asemenea, din interpretarea dispozițiilor art. 39 alin. (1) coroborate cu art. 40, art. 41 și art. 43 din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare, rezultă faptul că **au capacitate deplină de exercițiu și persoanele minore căsătorite**, precum și **cele necăsătorite, care au împlinit vârsta de 16 ani și căreia, pentru motive temeinice, instanța de tutelă le-a recunoscut capacitatea deplină de exercițiu**.

Pe de altă parte, având în vedere faptul că ambele ipoteze juridice care compun art. 1 au legătură din punct de vedere tematic, pentru simplificare, acestea ar fi trebuit să fie contopite într-o singură dispoziție.

5.8. La partea introductivă a art. 2, semnalăm că sintagma „*termenii utilizați au următoarele semnificații*” este insuficient de precisă, având în vedere faptul că sunt definiți atât termeni, cât și expresii.

La **lit. a)**, semnalăm că soluția legislativă potrivit căreia termenul „*agent*” este definit ca fiind „*funcționar din cadrul aparatului de specialitate al primarului*” nu se corelează cu dispozițiile art. 154 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia „*(3) Aparatul de specialitate al primarului este structurat pe compartimente funcționale încadrate cu funcționari publici și personal contractual*”.

⁴ „(1) Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.”.

Totodată, semnalăm că sintagma „*din cadrul poștei*” este insuficient de clară, ceea ce afectează accesibilitatea și predictibilitatea normei. Referitor la **standardele de calitate a legii**, Curtea Constituțională a reținut în considerentele Deciziei nr. 166 din 4 aprilie 2023 că, pentru a fi respectată de către destinatarii săi, legea trebuie să îndeplinească anumite **cerințe de precizie, claritate și previzibilitate**, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita.

Formulăm prezenta observație și pentru sintagma „*Livrarea se poate efectua și prin poștă*” de la **art. 5 alin. (4)**.

La **lit. b)**, în cuprinsul definiției termenului „*destinatar*”, semnalăm că expresia „*în concret*” este improprie stilului normativ, fiind insuficient de clară.

Formulăm prezenta observație și pentru **art. 10 alin. (1)**.

5.9. La **art. 3 alin. (1)**, semnalăm că norma prin care se stabilește conținutul pachetului civic constituie un paralelism legislativ cu definiția expresiei „*pachetul civic*” de la **art. 2 lit. c)**, aspect contrar dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*(1) În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere.*”.

Totodată, semnalăm că soluția legislativă de identificare a celor două ipoteze juridice cu cifre este contrară dispozițiilor art. 49 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*Dacă textul unui articol sau alineat conține enumerări prezentate distinct, acestea se identifică prin utilizarea literelor alfabetului românesc și nu prin liniuțe sau alte semne grafice.*”.

La **alin. (2)**, precizăm că, prin gradul mare de generalitate, expresia „*și va face trimitere la unele articole din Constituție relevante*” este improprie stilului normativ, deoarece nu sunt prevăzute în mod expres textele legislative vizate.

5.10. La **art. 4 alin. (1)**, semnalăm că, în actuala redactare, norma este insuficient de clară, deoarece nu se înțelege cine expediază pachetele civice.

Totodată, semnalăm că expresia „*normele metodologice aferente prezentei legi*” este neclară, având în vedere faptul că nu se precizează în mod expres cine aprobă respectivele norme metodologice și în ce termene se aprobă.

Formulăm prezenta observație și pentru **art. 9 alin.(1)**, referitor la expresia „*conform normelor de punere în aplicare a legii*”.

La **alin. (2)**, semnalăm că, prin gradul mare de generalitate, sintagma „*în condițiile legii*” este improprie stilului normativ.

Ca urmare, este necesară reformularea corespunzătoare a textului, astfel încât să se precizeze în mod expres normele vizate, făcându-se aplicare dispozițiilor art. 50 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*Dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare.*”.

Formulăm prezenta observație și pentru **art. 5 alin. (2)**.

5.11. Precizăm că aplicarea dispozițiilor **art. 5, 6 și 8** pot afecta bugetul local al comunei, al orașului sau al municipiului, respectiv bugetul local al sectorului municipiului București, după caz.

În actuala redactare, respectivele soluții legislative sunt susceptibile de încălcarea principiului autonomiei locale consacrat de **art. 120 alin. (1)** din Constituția României, republicată. Astfel, potrivit textului constituțional menționat „*Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice*”. Totodată, **art. 121 alin. (1)** din Legea fundamentală prevede că „*Autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii*”.

În dezvoltarea acestor dispoziții constituționale, regimul autonomiei locale este reglementat de Ordonanța de urgență nr. 57/2019, privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare. La **art. 5 lit. j)** din acest act normativ, autonomia locală este definită ca „*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*”.

În acord cu această definiție, potrivit **art. 129 alin. (1)** din același act normativ, „*Consiliul local are inițiativă și hotărăște, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care sunt*

date prin lege în competența altor **autorități** ale administrației publice locale sau centrale”. Potrivit alin. (2) lit. b) al aceluiași articol, consiliul local exercită „b) atribuții privind dezvoltarea economico-socială și de mediu a comunei, orașului sau municipiului;” iar în exercitarea acestor atribuții, potrivit alin. (4) lit. c), consiliul local **stabilește și aprobă impozitele și taxele locale**, în condițiile legii.

Prin urmare, fiind o chestiune de interes local, utilizarea bugetului local și aspectele privind livrarea, afișarea și depozitarea pachetelor civice de majorat pot fi aprobate numai de consiliul local, în virtutea autonomiei locale conferite.

Dând expresie principiului autonomiei locale financiare, art. 16 alin. (1) din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare, prevede că „*Unitățile administrativ-teritoriale au dreptul la resurse financiare suficiente, pe care autoritățile administrației publice locale le pot utiliza în exercitarea atribuțiilor lor, pe baza și în limitele prevăzute de lege*”.

Menționăm că, potrivit prevederilor art. 14 alin. (5) din Legea nr. 273/2006, cu modificările și completările ulterioare, „*După aprobarea bugetelor locale pot fi aprobate acte normative cu implicații asupra acestora, dar numai cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare aferente exercițiului bugetar pentru care s-au aprobat bugetele locale respective*”.

5.12. La art. 6 alin. (1), semnalăm că norma nu îndeplinește standardele de calitate a legii, având în vedere faptul că nu este prevăzut în a cui cutie poștală este depus pachetul civic.

Formulăm prezenta observație și pentru **art. 8 alin. (1)**, referitor la expresia „se vor depozita de către primar” care este insuficient de clară, deoarece nu se înțelege unde trebuie depozitate respectivele pachete civice.

5.13. La art. 8 alin. (2), semnalăm că, prin gradul mare de generalitate, expresia „Pachetele care nu au fost ridicate (...) se vor refolosi pentru alți destinatari, fiind menționate astfel în evidență”, este insuficient de clară, având în vedere faptul că, pe de o parte, nu se înțelege în ce fel vor fi refolosite și, pe de altă parte, nu se înțelege despre ce evidență este vorba.

5.14. La art. 9 alin. (2), semnalăm că expresia „va aloca anual fondurile necesare (...) din exercițiul financiar al anului următor”, este insuficient de clară, ceea ce afectează predictibilitatea și accesibilitatea normei.

5.15. La art. 10 alin. (1), semnalăm că soluția legislativă potrivit căreia „*Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Familiei, Tineretului și Egalității de Șanse și Administrația Prezidențială sunt însărcinate cu implementarea și monitorizarea la nivel național, precum și aplicarea în concret a prevederilor prezentei legi*” nu se corelează cu ipotezele juridice de la art. 5-8, care reglementează atribuții referitoare la punerea în executare a prezentei legi pentru primarul din comuna, orașul, municipiul, respectiv sectorul Municipiului București în a cărei circumscripție domiciliază destinatarul la data împlinirii vârstei de 18 ani, precum și pentru aparatul de specialitate al primarului.

La alin. (2), semnalăm că, în ipoteza în care procedura legislativă de adoptare a prezentului proiect depășește data de 1 ianuarie 2025, norma capătă caracter de retroactivitate.

Precizăm că alin. (3) este impropriu stilului normativ, având în vedere faptul că enunțul nu poate constitui alineat distinct al articolului respectiv, ci reprezintă formula de atestare a legalității adoptării proiectului de lege or, potrivit dispozițiilor art. 46 alin. (6) din Legea nr. 24/2000, republicată, formula de atestare a legalității adoptării proiectului de lege se redă distinct, în finalul actului.

*

* *

Ca urmare a celor de mai sus, este necesar ca propunerea legislativă să fie reconsiderată în totalitate, atât din punctul de vedere al configurării soluțiilor legislative preconizate, care trebuie să fie în concordanță cu dispozițiile legale în vigoare, cât și din punctul de vedere al exprimării soluțiilor, în acord cu exigențele de tehnică legislativă, în mod clar și precis, fără echivoc.

PREȘEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr. 359/05.04.2024