



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp. 218 / 20.05.2024

Biroul permanent al Senatului

L. 314 / 27.05.2024

AVIZ

**referitor la propunerea legislativă pentru reglementarea
participării copiilor în procesele decizionale din administrația
publică centrală și administrația publică locală**

Analizând propunerea legislativă pentru reglementarea participării copiilor în procesele decizionale din administrația publică centrală și administrația publică locală (b218/19.04.2024), transmis de Secretarul General al Senatului, cu adresa nr. XXXV/2122/22.04.2024, și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr. D462/23.04.2024,

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. Prezentul proiect are ca obiect de reglementare organizarea anual, de către Parlament, Administrația Prezidențială, Guvern, autoritățile administrației publice centrale și locale, a cel puțin unei sesiuni de consultări cu copiii, începând cu anul 2025.

Potrivit Expunerii de motive, „prezentul proiect legislativ reflectă angajamentul ferm al statului român de a promova drepturile și interesele copiilor, oferindu-le oportunități concrete de implicare în viața publică și decizională. Această propunere legislativă are scopul de a construi o punte solidă între generații, asigurându-se că vocile copiilor sunt nu doar auzite, ci și luate în considerare în formularea legislației și a politicilor publice de la nivel național, județean și local”.

2. Prin conținutul său normativ, proiectul face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. Cu titlu preliminar, menționăm că, prin **Legea nr. 18/1990**¹, România a ratificat Convenția Națiunilor Unite cu privire la Drepturile Copilului, adoptată de către Adunarea Generală ONU la data de 20 noiembrie 1989. Potrivit acesteia, drepturile copilului pot fi grupate în trei mari categorii: drepturi de protecție, drepturi de dezvoltare și drepturi de participare.

Drepturile de participare² reglementează implicarea copilului în deciziile care îl privesc. Acestea au strânsă legătură cu dezvoltarea psihică și morală a copilului. Cu alte cuvinte, se referă la faptul că minorii pot lua diverse decizii, la vârste diferite, în funcție de capacitatea lor psihică și morală. Din această categorie fac parte următoarele drepturi: dreptul să-și exprime liber opinia asupra oricărei probleme care îi privește; dreptul să fie ascultați în toate procedurile care îi privesc; dreptul de a cere și de a primi orice informație pertinentă, de a fi consultat, de a-și exprima opinia și de a fi informat asupra consecințelor pe care le poate avea opinia sa, dacă este respectată, precum și asupra consecințelor oricărei decizii care îl privește; dreptul la libertatea de exprimare; dreptul la libertatea de gândire, de conștiință și de religie; dreptul la libera asociere în structuri formale și informale, precum și libertatea de întrunire pașnică, în limitele prevăzute de lege; dreptul să depună singuri plângeri referitoare la încălcarea drepturilor lor fundamentale.

Precizăm că articolul 12 al Convenției abordează statutul juridic și social al copiilor, garantându-le dreptul de a-și exprima liber opinia asupra oricărei probleme care îi vizează, opiniile lor urmând să fie luate în considerare ținându-se seama de vârsta și de gradul lor de maturitate.

Menționăm că Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei (2012)² cu privire la participarea copiilor și tinerilor minori³ recunoaște valoarea contribuției acestora drept „*resurse unice pentru consolidarea drepturilor omului, democrației și coeziunii în societățile europene*”, solicitând statelor membre să

¹ Republicată în Monitorul Oficial, nr. 314 din 13 iunie 2001.

² Precizăm că, potrivit prevederilor articolelor 12 și 13 din respectiva Convenție, „*Articolul 12 - 1. Statele părți vor garanta copilului capabil de discernământ dreptul de a-și exprima liber opinia asupra oricărei probleme care îl privește, opiniile copilului urmând să fie luate în considerare ținându-se seama de vârsta sa și de gradul sau de maturitate. 2. În acest scop copilului i se va da, în special, posibilitatea de a fi ascultat în orice procedura judiciară sau administrativă care îl privește, fie direct, fie printr-un reprezentant sau un organism competent, în conformitate cu regulile de procedura din legislația națională.*

Articolul 13 - 1. Copilul are dreptul la libertatea de exprimare; acest drept cuprinde libertatea de a căuta, de a primi și de a difuza informații și idei de orice natura, indiferent de frontiere, sub forma orală, scrisă, tipărită sau artistică ori prin orice alte mijloace, la alegerea copilului. 2. Exercițarea acestui drept poate face subiectul restricțiilor, dar numai al acelor restricții expres prevăzute de lege și absolut necesare pentru: a) respectarea drepturilor sau a reputației altora; sau b) protejarea securității naționale, a ordinii publice, a sănătății publice și a bunelor moravuri.”

³ <https://rm.coe.int/16806b7fb5>

protejeze drepturile acestor categorii de a participa prin adoptarea unor garanții legale, revizuite periodic, precum și a unor căi de remediere în caz de nerespectare. În plus, Comitetul de Miniștri recunoaște importanța asigurării oportunităților reale și a programelor de participare a tinerilor din grupuri dezavantajate.

De asemenea, dreptul copilului de a-și exprima liber părerile și de a-i fi luate în considerare opiniile este un drept fundamental protejat și prin articolul 24 al Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene⁴, care instituie dreptul copiilor de a-și exprima în mod liber opinia, ce se ia în considerare în problemele care îi privesc, în funcție de vârsta și gradul lor de maturitate. Această prevedere are aplicabilitate generală și nu se limitează doar la anumite proceduri.

La nivelul Uniunii Europene, se rețin și instrumentele și structurile elaborate pentru a asigura consultarea regulată și comunicarea continuă cu tinerii (grupa de vârstă 15 - 35 de ani), precum: Eurochild, UNICEF⁵.

5. Cu privire la soluțiile legislative preconizate prin prezentul proiect, menționăm 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. În această privință, relevăm 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. [...]”*.

Referitor la aceste aspecte, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri⁶, 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 într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”*.

Analizând conținutul prezentei propuneri legislative, semnalăm următoarele:

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT>

⁵ Analiza demersurilor pe care le poate întreprinde Uniunea Europeană pentru promovarea și sprijinirea participării copiilor la luarea deciziilor - Document întocmit în sprijinul Declarației de la București a copiilor din Uniunea Europeană - versiune preliminară, <https://www.unicef.org/romania/media/791/file/Raportul%20exper%C8%9Bilor%20cu%20privire%20la%20promovarea%20C%5%9Fi%20sprijinirea%20particip%C4%83rii%20copiilor%20la%20luarea%20deciziilor.pdf>

⁶ 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).

5.1. Din punct de vedere al unificării și sistematizării legislației, semnalăm că propunerea legislativă analizată nu este în acord cu prevederile art. 14 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră: *„(1) Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ”*.

În acest sens, precizăm că reglementarea cadrului legal privind respectarea, promovarea și garantarea drepturilor copilului face obiectul **Legii nr. 272/2004** privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Totodată, liberul acces la informațiile de interes public face obiectul de reglementare al **Legii nr. 544/2001** privind liberul acces la informațiile de interes public, cu modificările și completările ulterioare.

Apreciem că, pentru o mai bună unificare și sistematizare a legislației, soluțiile legislative preconizate ar fi putut face obiectul unor intervenții legislative asupra actelor normative menționate mai sus.

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”*.

Menționăm că, în actuala redactare, soluțiile legislative sunt incomplete și lipsite de precizie și claritate, nefiind reglementate aspecte, precum:

- care este definiția termenului „copii”, utilizat atât în **titlu** cât și în **art. 1-3**;

- care este gradul de reprezentativitate și în ce constă sesiunea de consultări cu copii prevăzută la **art. 1**;

- ce reprezintă expresia „*limbaj prietenos pentru copii*” utilizată la **art. 2**;

- în ce constă modalitatea de consultare a copiilor pentru elaborarea conținutului paginilor prevăzute la **art. 2 alin. (2)** și despre ce fel de pagini este vorba;

- modalitatea de participare a copiilor nu reiese din economia textului **art. 3 alin. (1)**; nu rezultă nici care este modalitatea de participare a copiilor aparținând unor „*grupuri minoritare*”, prevăzută la **alin. (2)**, inclusiv dacă aceștia au dreptul să se exprime în limba maternă în procedurile care îi privesc;

- prin ce act vor fi aprobate ghidurile metodologice preconizate la **art. 4**;

- instituirea unor sancțiuni pentru nerespectarea dispozițiilor prezentei propuneri legislative.

5.3. Referitor la termenul „*copii*”, utilizat atât în titlul prezentei propuneri legislative, cât și în **art. 1-3** ale acesteia, semnalăm că, în actuala redactare a soluțiilor legislative preconizate, nu se înțelege dacă este vorba de copii cu capacitate restrânsă de exercițiu sau de cei cu capacitate deplină de exercițiu.

În acest sens, precizăm că înțelesul *stricto sensu* al termenului „*copii*” este stabilit de art. 263 alin. (5) din Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare și, în mod similar, de art. 4 lit. a) din Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Potrivit acestor texte, **copilul este persoana care nu a împlinit vârsta de 18 ani și nici nu a dobândit capacitatea deplină de exercițiu, potrivit legii**. De asemenea, din interpretarea dispozițiilor art. 38 alin. (1), respectiv 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 nu au capacitate deplină de exercițiu persoanele minore necăsătorite, cu excepția celor care au împlinit vârsta de 16 ani și cărora, pentru motive temeinice, instanța de tutelă le-a recunoscut capacitatea deplină de exercițiu.

Totodată, potrivit art. 1 din Convenția cu privire la drepturile copilului, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 20 noiembrie 1989⁷, *„În sensul prezentei convenții, prin copil se înțelege orice ființă umană sub vârsta de 18 ani, cu excepția cazurilor când, în baza legii aplicabile copilului, majoratul este stabilit sub această vârstă”*.

5.4. La **art. 4**, semnalăm că soluția legislativă preconizată, respectiv de elaborare a unor ghiduri metodologice, excedează atribuțiilor Autorității Naționale pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție, astfel cum acestea sunt reglementate prin Hotărârea Guvernului nr. 233/2022 privind atribuțiile, organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție.

5.5. 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

⁷ Ratificată de România prin Legea nr. 18/1990, republicată.

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.

De asemenea, relevăm că în instrumentul de prezentare și motivare 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*”.

Cu privire la *problematica lipsei de fundamentare temeinică a actelor normative*, Curtea Constituțională a reținut în Decizia nr. 139/2019 că „*În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*”.

*

* *

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 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. 501/17.05.2024