



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la propunerea legislativă privind protecția și promovarea drepturilor fundamentale ale copiilor cetățeni români domiciliați sau cu reședința în străinătate (Legea Pia)

Analizând propunerea legislativă privind protecția și promovarea drepturilor fundamentale ale copiilor cetățeni români domiciliați sau cu reședința în străinătate (Legea Pia) (b71/20.02.2024), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/1003/26.02.2024 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D195/27.02.2024,

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 de reglementare protecția și promovarea drepturilor fundamentale ale copiilor - cetățeni români domiciliați sau cu reședința în străinătate.

Potrivit *Expunerii de motive*, soluțiile legislative preconizate au ca scop „asigurarea protecției copiilor români aflați în străinătate, oferind un cadru legal clar și transparent pentru intervenția autorităților române în situații de risc sau vulnerabilitate”.

Semnalăm că o propunere legislativă (b57/12.02.2024), având obiect de reglementare similar, a fost transmisă spre avizare, de către Secretarul General al Senatului, cu adresa nr. XXXV/889/12.02.2024,

și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D160/20.02.2024, fiind, ulterior, retrasă de inițiator.

2. Propunerea se încadrează în 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.

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

4. Ca observație generală, menționăm că, potrivit prevederilor art. 7 alin. (3¹) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „propunerile legislative (...) vor fi însoțite, în mod obligatoriu, de o **evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului**”. În acest context, precizăm că evaluarea preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative, în vederea, atât a evaluării impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și a evaluării impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează.

5. Analizând conținutul propunerii legislative, în ceea ce privește fondul reglementărilor preconizate, semnalăm că modalitatea de exprimare a intenției normative este susceptibilă a nu întruni exigențele de calitate a legii impuse de art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată. Astfel, 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 decizii, 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**” (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).

6. Din analiza soluțiilor legislative preconizate, s-a constatat că se instituie reguli insuficient conturate, 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.**

7. Totodată, precizăm că, la nivelul țării noastre, respectarea, promovarea și garantarea drepturilor copilului sunt reglementate prin **Legea nr. 272/2004** privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Potrivit prevederilor art. 3 lit. b) din acest act normativ, „de dispozițiile prezentei legi **beneficiază: (...) b) copiii cetățeni români aflați în străinătate**”.

Mai mult, adopția națională și internațională face obiectul **Legii nr. 273/2004** privind procedura adopției, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Pe de altă parte, aspectele legale privind deplasarea copiilor în străinătate sunt reglementate prin **Legea nr. 248/2005** privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, organizarea activității de prestare a serviciilor consulare și de acordare a asistenței și protecției consulare face obiectul **Legii nr. 62/2019** privind activitatea consulară, cu modificările și completările ulterioare.

8. Precizăm că, în temeiul diferitelor instrumente juridice internaționale, România cooperează cu alte state, inclusiv pentru ocrotirea drepturilor și interesului superior al copilului. În acest sens, aducem în atenție prevederile **Convenției asupra protecției copiilor și cooperării în materia adopției internaționale, încheiată la Haga la 29 mai 1993, ratificată de România prin Legea nr. 84/1994.** Astfel potrivit art. 1 din Convenție, aceasta are drept obiect **stabilirea de garanții pentru ca adopțiile internaționale să se îndeplinească în interesul superior al copilului și în respectul drepturilor fundamentale care îi sunt recunoscute în dreptul internațional; stabilirea unui sistem de cooperare** între statele contractante pentru a asigura respectul acestor garanții și să prevină astfel răpirea, vânzarea sau traficul de copii.

În plus, în calitate de stat membru al Uniunii Europene, România aplică **Regulamentul (UE) 2019/1111** al Consiliului din 25 iunie 2019 privind competența, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie matrimonială și în materia răspunderii părintești și privind răpirea internațională de copii.

9. Semnalăm că, prin aplicarea soluțiilor legislative propuse, se ajunge în situația unei extraterritorialități a legii. În ceea ce privește **aplicarea legii în spațiu**, menționăm că aceasta, în virtutea suveranității statului, se aplică și acționează **doar asupra teritoriului statului care a emis-o**.

10. Din analiza proiectului rezultă faptul că este necesară încheierea unor tratate cu „statele sau cu autoritățile statelor vizate, pe baza propunerilor Ministerului familiei, Tineretului și Egalității de Șanse și ale Ministerului Afacerilor Externe, precum și a altor instituții interesate”. Fără a ne pronunța asupra oportunității acestei norme, precizăm că, prin Decizia nr. 682/2012, Curtea Constituțională a reținut că, „potrivit art. 80 alin. (1) din Constituție, *Președintele României* reprezintă statul român, ceea ce înseamnă că, *în planul politicii externe, acesta conduce și angajează statul*. Acest text constituțional îi permite să traseze liniile viitoare pe care statul le va urma în politica sa externă, practic să îi determine orientarea în planul relațiilor externe, ținând cont, desigur, de interesul național (...). În planul politicii externe, primul-ministru are competența constituțională de a asigura realizarea politicii externe a țării [art. 102 alin. (1) din Constituție], ceea ce înseamnă că, *în funcție de orientarea stabilită de reprezentantul statului în plan extern, care este Președintele statului, Guvernul, prin reprezentantul său, urmează să implementeze în mod corespunzător măsurile față de care statul s-a angajat (...)*. Este de observat că **numai reprezentantul statului este cel care poate angaja în sfera relațiilor externe statul ca subiect de drept internațional public**”.

În doctrină s-a precizat că aspectele menționate mai sus „decurg, în mod firesc și ordonat, din organizarea statală existentă în societatea noastră și concordă cu principiile constituționale și cu ansamblul legislației interne”¹. **Prin urmare, inițiativa încheierii unor tratate internaționale aparține exclusiv puterii executive, și nu poate fi stabilită prin lege.**

¹ Ion M. Anghel, *Dreptul tratatelor. Addendum. Comentarii asupra Legii nr. 590/2003 privind tratatele*, vol. III, Editura Lumina Lex, București, pag. 118.

Legea fundamentală nu cuprinde nicio normă prin care Parlamentului, ca organ reprezentativ al poporului român, să îi fie conferite competențe în stabilirea priorităților pe planul politicii externe. Potrivit Constituției, Parlamentul **are, însă, ultimul cuvânt**, prin ratificarea tratatelor în numele României, întrucât prin ratificare se exprimă consimțământul statului român de a-și asuma drepturile și obligațiile stabilite prin tratat. În lipsa ratificării prin lege, de către Parlament, tratatul nu produce efecte în ordinea juridică internă.

11. Semnalăm faptul că sancțiunea închisorii contravenționale, la care se face trimitere în cuprinsul proiectului, a fost eliminată din reglementarea contravențiilor prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 108/2003, având în vedere faptul că, în urma revizuirii Constituției prin Legea nr. 429/2003, art. 23 alin. (13) din Legea fundamentală prevede că **sancțiunea privativă de libertate nu poate fi decât de natură penală**. Astfel, în prezent, sancțiunile contravenționale principale sunt cele prevăzute la art. 5 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, respectiv **avertismentul, amenda contravențională și prestarea unei activități în folosul comunității**.

Menționăm și faptul că, potrivit art. 5 alin. (4) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, prin legi speciale se pot stabili și alte sancțiuni principale sau complementare, însă, având în vedere dispozițiile art. 23 alin. (13) din Legea fundamentală, aceste sancțiuni nu pot fi sancțiuni privative de libertate.

*

* *

Față de aspectele mai sus menționate, propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma prezentată.


PREȘEDINTE
Florin IORDACHE

București
Nr. 287/22.03.2024