

## AVIZ


referitor la propunerea legislativă pentru protecția minorilor și a tinerilor aflați în dificultate, din centrele de ocrotire aflate în administrația Statului

Analizând propunerea legislativă pentru protecția minorilor și a tinerilor aflați în dificultate, din centrele de ocrotire aflate în administrația Statului (b349/25.06.2018), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/3489/19.06.2018 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D712/4.07.2018,

## CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observaţii şi propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare protecția copiilor și tinerilor din centrele de ocrotire, care se află în imposibilitatea de a se integra în societate, chiar și după împlinirea vârstei de 18 ani.

Prin obiectul de reglementare, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente dispoziţiile art. 73 alin.(3) lit.p) din Constituţia României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin.(1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.
2. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se poate pronunța asupra oportunitătiii soluțiilor legislative preconizate.
3. Având în vedere implicaţiile pe care le va genera adoptarea propunerii legislative asupra bugetului de stat, devin incidente
prevederile art. 111 alin.(1) teza a doua din Constituţie, potrivit cărora solicitarea unei informări din partea Guvernului este obligatorie.

De asemenea, sunt incidente prevederile art. 15 din Legea $\mathrm{nr} .500 / 2002$ privind finanţele publice, cu modificările ulterioare, fiind obligatoriu ca în cuprinsul propunerii legislative să se prevadă mijloacele necesare pentru acoperirea sporului de cheltuieli bugetare.

Totodată, se impune respectarea dispozițiilor art. 15 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, precum și a prevederilor art. 33 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact.
4. Analizat din perspectiva dreptului Uniunii Europene, deşi proiectul nu constituie transpunerea unui act juridic european şi nici nu are drept finalitate crearea cadrului juridic necesar punerii directe în aplicare a unui regulament european, competenţa de reglementare aparţinând de o manieră exclusivă, autorităţilor naţionale, demersul normativ prezintă interferenţe cu problematica generală a protecţiei drepturilor omului, în particular cu cea a protecţiei drepturilor copilului, aşa cum este aceasta fundamentată de prevederile Tratatului Uniunii Europene (TUE), parte a Tratatului de Reformă de la Lisabona.

Strict cu privire la drepturile copilului, în contextul statuării asupra valorilor UE, menţionăm că potrivit dispoziţiilor art. 3 din TUE, „Uniunea combate excluziunea socială şi discriminările şi promovează justiţia şi protecţia socială, egalitatea între femei şi bărbaţi, solidaritatea între generaţii şi protecţia drepturilor copilului".

Totodată, conform prevederilor art. 24 - Drepturile copilului din Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene, parte integrantă a TUE, act juridic obligatoriu, învestit cu aceeaşi forță juridică ca şi Tratatul din care face parte, „, copiii au dreptul la protecţia şi ingrijirile necesare pentru asigurarea bunăstării lor", „în toate acţiunile referitoare la copii, indiferent dacă sunt realizate de autorităţi publice sau instituţii private, interesul superior al copilului trebuie considerat primordial" respectiv, ,,orice copil are dreptul de a întreţine cu regularitate relaţii personale şi contacte cu ambii părinţi, cu excepția cazului în care acestea sunt contrare interesului său" norme juridice de altfel, respectate de către iniţiatori, la elaborarea propunerii lor.

Mai mult, preocupările în domeniu ale instituţiilor Uniunii Europene s-au concretizat într-o serie de documente programatice, exemplificând aici, cu deosebire, Strategia Europa 2020 ce a oferit un nou impuls eforturilor de combatere a sărăciei şi a excluziunii sociale în UE, prin stabilirea unui obiectiv european comun de reducere a numărului persoanelor care suferă oi riscă să sufere de pe urma sărăciei şi a excluziunii sociale cu cel puţin 20 de milioane până în 2020, precum şi prin intensificarea eforturilor de combatere a abandonului şcolar timpuriu. În acest sens, se arată că ,, combaterea şi prevenirea sărăciei copiilor sunt părţi esenţiale ale eforturilor statelor membre în această privinţă şi fac parte dintre obiectivele Platformei europene de combatere a sărăciei şi excluziunii sociale".

Totodată, pe aceleaşi coordonate, se impune să relevăm şi Recomandarea 2013/112/UE a Comisiei din 20 februarie 2013, intitulată „Investiţia în copii: ruperea cercului vicios al defavorizării", ce recomandă statelor membre să dezvolte şi să pună în aplicare politici pentru combaterea sărăciei şi a excluziunii sociale a copiilor şi pentru promovarea unei mai bune calităţi a vieţii, prin strategii multidimensionale, pe baza următoarelor orientări :
-Ghidarea după principii orizontale, precum : promovarea de strategii integrate care să urmărească mai mult asigurarea securităţii materiale a copillor şi care să promoveze şansele egale; aşezarea în prim plan a interesului superior a copilului; concentrarea atenției asupra copiilor expuşi unui risc sporit din cauza defavorizărilor multiple etc;
-Dezvoltarea de strategii integrate bazate pe accesul la resurse adecvate, pe accesul la servicii accesibile financiar şi de calitate, dar şi pe creşterea impactului sistemelor educaţionale asupra şanselor egale ori pe îmbunătăţirea capacităţii de răspuns a sistemelor de sănătate la nevoile copiilor defavorizaţi etc;
-Dezvoltarea în continuare a mecanismelor de guvernanţă, punere în aplicare şi monitorizare necesare;
-Exploatarea pe deplin a instrumentelor relevante ale UE.
Dincolo de acestea, mai pot fi amintite şi alte instrumente juridice internaţionale adoptate la nivelul Organizaţiei Naţiunilor Unite (ONU) ori la nivelul Consiliului Europei, la care şi România este parte, cum ar fi: Convenţia ONU cu privire la drepturile copilului, Convenţia ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilităţi respectiv, Convenţia europeană privind exercitarea drepturilor
copiilor, Convenția europeană asupra relatiilor personale privind copiii, Convenţia europeană privind adoptia copillor.

La nivel naţional, în virtutea preocupărilor autorităţilor româneşti în domeniu, menţionăm că au fost adoptate Legea nr.756/2004 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă și Legea nr.272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, iar prin Hotărârea Guvernului nr.1113/2014 a fost aprobată Strategia naţională pentru protecţia şi promovarea drepturilor copilului 2014-2020, ce stabileşte sub aspect strategic, programatic, cadrul politicilor, obiectivele generale şi specifice, rezultatele aşteptate, implicațiile bugetare, dar şi procedurile de monitorizare şi evaluare, în acord cu obiectivele Uniunii Europene, dar şi ale celorlalte organizaţii internaţionale din care şi România face parte.
5. Din redactarea Expunerii de motive nu reiese că soluţiile preconizate au fost precedate de o temeinică fundamentare, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român şi cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne, așa cum prevede art. 6 alin.(1) teza a doua din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În acest context, semnalăm și faptul că Expunerea de motive nu respectă structura instrumentului de prezentare şi motivare, prevăzută la art. 31 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, neexistând referiri la impactul socioeconomic, la impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât şi pe termen lung (pe 5 ani ) și nici la consultările derulate în vederea elaborării propunerii şi măsurile de implementare necesare.
6. Referitor la sistematizarea conținutului proiectului, semnalăm că nu este respectat art. 52 din Legea nr. $24 / 2000$, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Capitolul „Dispoziții generale" nereunind prevederi care orientează întreaga reglementare, determină obiectul şi principiile acesteia.
7. În ceea ce privește soluțiile normative conținute, acestea nu respectă prevederile art. 6 alin.(1) teza I din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare potrivit cărora „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente şi posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate şi eficiență legislativă".

De asemenea, aproape în totalitate, textele cuprinse în prezenta propunere legislativă nu sunt redactate într-un limbaj şi stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar şi precis, care să excludă orice echivoc, contravenind astfel art. 36 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare - a se vedea, spre exemplu - art.1, art.7, art.8, art.14, art. 18.
8. Pe de altă parte, dispozițiile propuse vizând protecția minorilor și a tinerilor aflați în dificultate, nu respectă prevederile referitoare la unicitatea reglementării în materie cuprinse în art. 14 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, conform căruia „reglementările de acelaşi nivel şi având acelaşi obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ".

În acest context, precizăm că, într-o redactare adecvată, măsurile noi, referitoare la minori ar fi trebuit să fie cuprinse în Legea nr.272/2004 privind protecția şi promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, iar cele referitoare la tineri ar fi trebuit incluse în Legea nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, cu modificările și completările ulterioare.

Menționăm că Legea nr.272/2004 „reglementează cadrul legal privind respectarea, promovarea şi garantarea drepturilor copilului" (art.1), iar în Legea nr.76/2002 sunt cuprinse numeroase dispoziții referitoare la tinerii cu risc de marginalizare socială.

Semnalăm că tinerii vizați de prezenta propunere se pot regăsi fie la lit.a) din definiția formulată la art. 5 pct.IV ${ }^{3}$ Legea nr.76/2002 pentru tânărul cu risc de marginalizare socială - „persoana cu vârsta cuprinsă între 16-26 de ani, care îndeplinește condițiile prevăzute la punctul IV, se înregistrează la agenția pentru ocuparea forței de muncă în a cărei rază teritorială își are domiciliul sau, după caz, reședința și se încadrează în una dintre următoarele categorii: a) se află în sistemul de protecție a copilului sau provine din acest sistem", fie la pct.IV ${ }^{4}$ unde este definit tânărul NEET - ,,persoana cu vârsta cuprinsă între 16 ani și până la împlinirea vârstei de 25 de ani, care nu are loc de muncă, nu urmează o formă de învățământ și nu participă la activități de formare profesională".
9. Dat fiind că obiectul reglementării este exprimat sintetic numai în titlul proiectului, nefiind enunțat în cadrul dispozițiilor generale, precizăm că acesta are o redactare imprecisă în privința sintagmei „centrele de ocrotire aflate în administrația Statului", iar articolele
subsecvente nu aduc lămuriri cu privire la statutul juridic al centrelor de ocrotire și nici cu privire la modul de organizare în cadrul fiecărui județ și al Municipiului București - a se vedea în acest sens art. 7 și art. 26 .
10. La art.1, semnalăm că definițiile furnizate pentru expresiile minori aflați în dificultate și tineri aflați în dificultate nu au o redactare adecvată stilului normativ, logică și neechivocă.

După ce în prima parte, nemarcată a art. 1 expresia minori şi tineri aflați in dificultate este definită de o manieră incompletă și folosind chiar termenii din expresia de definit, la alin.(1) și alin.(2) sunt definite ambiguu și cu un limbaj normativ impropriu expresiile minori aflați in dificultate și tineri aflați in dificultate - a se vedea, spre exemplu, exprimările: ,,acel segment instituționalizat", „încredințați" (nu este clar în ce condiții și în temeiul cărei norme), „cei care au fost cazați în centre de ocrotire".

Precizăm că, potrivit art. 59 din Legea nr.272/2004, măsurile de protecție specială a copilului sunt: plasamentul, plasamentul în regim de urgență și supravegherea specializată.

Referitor la plasament, art. 62 alin.(1) din aceeași lege prevede că acesta constituie o măsură de protecție specială, având caracter temporar, care poate fí dispusă, după caz, la: a) o persoană sau familie; b) un asistent maternal; c) un serviciu de tip rezidențial, prevăzut la art. 123 alin. (2) și licențiat în condițiile legii.

Prin urmare, din forma în care sunt redactate, nu se înțelege dacă a fost exclus plasamentul la o persoană, ce înseamnă că au fost încredințați și cui au fost încredințaţi și nici ce se înțelege, din punct de vedere juridic, prin cazare in centrele de ocrotire.
11. La art.2, printr-o redactare care ar fi trebuit să se regăsească în Legea nr.272/2004, este vizată doar protecția minorilor, nu și a tinerilor aflaţi în dificultate.
12. La art. 7 partea introductivă, referitor la centrele de ocrotire, lipsesc informații esențiale referitoare la personalitatea juridică a acestora, la autoritățile administrației publice locale în subordinea/coordonarea cărora ar trebui să se organizeze, la scopul pentru care ele sunt înființate și la aspectele pe care le presupune ocrotirea.

La lit.d), este folosită exprimarea ambiguă și improprie din punct de vedere juridic „nu au reușit să obțină o locuință în afara centrului". Se impune, de aceea, revederea textului.
13. La art.8, sunt folosite, de asemenea, sintagme echivoce „să locuiască în centrul de ocrotire" (a se vedea și termenul „cazați" de la art. 1 și de la art. 10 alin.(4) și termenul „internați" de la art.14, demonstrând inconsecvența terminologică a proiectului) și ,,până când se reintegrează social (din punct de vedere al locului de muncă sau al locuinței)".
14. Textul de la art.9, pe de o parte, nu are nicio legătură cu titlul capitolului în care este integrat și, pe de altă parte, nu are un caracter dispozitiv.
15. La art.10 alin.(3), ar trebui să se detalieze ce se înțelege prin „loc de muncă echivalent pregătirii" și să se prevadă modalitatea în care se poate proba căutarea/oferirea/refuzarea unui astfel de loc de muncă.

De asemenea, sintagma „comportament civilizat și cooperant" este lipsită de previzibilitate.

La alin.(4), teza a III-a este incompletă și ambiguă în privința ipotezei referitoare la neobținerea unui loc de muncă și în privința formulării „cu respectarea condițiilor și regulilor impuse de prezenta lege privind efectuarea demersurilor în vederea reintegrării sociale", dat fiind că proiectul nu conține astfel de reguli.
16. La art.11 alin.(1), norma este incompletă deoarece nu se precizează ce persoane sunt vizate prin expresia „pe timpul cazării" și cine se deplasează - minori sau minori și însoțitori sau orice altă persoană.

La alin.(2), menționăm că, potrivit art. 77 din Legea administrației publice locale nr.215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, primăria este o structură funcțională formată din primarul, viceprimarul, secretarul unității administrativ-teritoriale și aparatul de specialitate al primarului. Prin urmare, cheltuielile ar putea fi suportate, eventual, din bugetul unității administrativ teritoriale, și nu de către primărie.
17. Textele de la art.12, neindicând persoanele care au obligația de a organiza cercuri sau de a îndruma minorii către cercuri existente, și nici sancțiunile corespunzătoare aplicabile în cazul nerespectării obligației menționate, au doar un caracter declarativ. În plus, în finalul alin.(2) se face o trimitere imprecisă la „serviciul public specializat".
18. Textul de la art. 14 este ambiguu, deoarece nu se înțelege dacă minorii şi tinerii participă gratuit doar la activitățile recreative organizate în tabere ori au și cazarea și masa din tabere gratuite. Pe de
altă parte, este și lipsit de eficiență, deoarece nu se prevede cine suportă costul taberelor/activităților recreative.
19. La art. 17 alin.(1), norma este evazivă în privința selectării personalului, iar alin.(2) se referă la un aviz de practică, fără a se prevedea cine anume îl emite și în ce condiții.
20. La art. 18 lit.a) și b), textele sunt lipsite de precizie, nemenționându-se persoanele care vor avea respectivele obligații.

Totodată, textele de la lit.c)-e) sunt, de fapt, alineate și nu se integrează tematic în cuprinsul art.18.
21. La art. 19 lit.a), sintagma ,,abuz fizic sau verbal" este lipsită de previzibilitate.

La lit.b), semnalăm că, potrivit art. 270 din Codul Penal, tăinuirea constă în primirea, dobândirea, transformarea ori înlesnirea valorificării unui bun, de către o persoană care fie a cunoscut, fie a prevăzut din împrejurările concrete că acesta provine din săvârșirea unei fapte prevăzute de legea penală, chiar fără a cunoaște natura acesteia. Prin urmare, referirea la această infracțiune în textul propus determină o lipsă de previzibilitate a normei.

De asemenea, semnalăm folosirea termenului „mușamalizarea", inadecvat unui act normativ și fără semnificație juridică.
22. La art.26, semnalăm că textul nu este clar în privința destinatarilor normei.

Având în vedere cele expuse mai sus, rezultă că soluțiile legislative, în mare parte, nu îndeplinesc condițiile calitative referitoare la previzibilitatea și accesibilitatea normei, trebuind reformulate cu respectarea exigențelor stilului normativ, precum și a celorlalte norme de tehnică legislativă.

În acest context, Curtea Constituţională a reţinut prin Decizia nr.363/2015 că „orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis şi clar pentru a putea fi aplicat (...). Pentru ca legea să satisfacă cerinţa de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate intinderea şi modalităţile de exercitare a puterii de apreciere a autorităţilor în domeniul respectiv, ţinând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecţie adecvată impotriva arbitrariului.(...). Pentru a fi indeplinită cerinţa de accesibilitate a legii, nu este suficient ca o lege să fie adusă la cunoştinţă publică, ci este
necesar ca între actele normative care reglementează un anumit domeniu să existe atât o conexiune logică pentru a da posibilitatea destinatarilor acestora să determine conţinutul domeniului reglementat, cât şi o corespondenţă sub aspectul forței lor juridice".

De asemenea, la pct. 35 din Decizia Curții Constituționale nr.22/2016 s-a statuat că „trăsătura esențială a statului de drept o constituie supremația Constituției și obligativitatea respectării legii" (...) și că ,,statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta" iar ,una dintre cerintele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative. În acest sens, Curtea a constatat că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat. (...) de aceea, respectarea prevederilor Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative se constituie într-un veritabil criteriu de constitutionalitate prin prisma aplicării art. 1 alin.(5) din Constituție".


dr. Dráges LILESTU

Bucuresti

## L. nr. 292/2011

## Legea asistenţei sociale

1 promulgată prin
D. nr. 975/2011
M. Of. nr. 905/20 dec. 2011

Decret privind promulgarea Legii asistenţei sociale


3 modificări prin
L. nr. 82/2016
M. Of. nr. 341/4 mai 2016

Lege privind aprobarea Ordonanţei Guvernului nr. 31/2015 pentru modificarea art. 37 alin. (3) lit. e) din Legea asistenţei sociale nr. 292/2011, precum şi pentru abrogarea art. 11 alin. (5) din Ordonanţa Guvernului nr. 68/2003 privind serviciile sociale

4 modificări prin
O.U.G. nr. 82/2016 M. Of. nr. 965/29 nov. 2016

Ordonanţă de urgenţă pentru aprobarea Statutului special al funcţiei publice specifice de inspector social și pentru modificarea şi completarea unor acte normative aprobată prin L. nr. 16/2018 M. Of. nr. 35/16 ian. 2018

De la data intrării în vigoare a prezentei ordonanţe de urgenţă, in cuprinsul actelor normative in vigoare, care fac referire la activitatea desfăşurată de inspectorii sociali, sintagma "domeniul asistenţei sociale" se înlocuieşte cu sintagma "domeniul protecţiei sociale".

5 modificări prin L. nr. 79/2017 M. Of. nr. 305/28 apr. 2017
Lege pentru modificarea şi completarea Legii asistenţei sociale nr. 292/2011 şi pentru completarea Legii nr. 34/1998 privind acordarea unor subvenții asociaţiilor şi fundaţiilor romảne cu personalitate juridică, care înfiinţează şi administrează unităţi de asistenţă socială
L. nr. 110/2017 M. Of. nr. 389/24 mai 2017

Lege pentru completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătăți, precum şi a art. 41 din Legea asistenţei sociale nr. 292/2011

## L. nr. 272/2004

M. Of. nr. 557/23 iun. 2004

## Lege privind protecţia şi promovarea drepturilor copilului

Notă: v. Decizia Î.C.C.J. nr. III/2007 - M. Of. nr. 732/30 oct. 2007 (art. 124 alin. (1)); Decizia Î.C.C.J. nr. 7/2012 - M. Of. nr. 120/20 iun. 2012 (art. 94 alin. (3), art. 129);

1 republicare cu renumerotare
M. Of. nr. 159/5 mar. 2014

Lege privind protecţia şi promovarea drepturilor copilului

2 modificări prin
L. nr. 131/2014
M. Of. nr. 740/10 oct. 2014

Lege pentru modificarea alin. (1) şi (2) ale art 64 din Legea
modifică la 1 ianuarie 2015 art. 64 alin. (1) şi (2) nr. 272/2004 privind protecţia şi promovarea drepturilor copilului

3 modificări prin
O.U.G. nr. 65/2014
M. Of. nr. 760/20 oct. 2014

Ordonanţă de urgenţă pentru modificarea şi completarea unor acte normative
aprobată cu modificări şi L. nr. 125/2015
M. Of. nr. $383 / 2$ iun. 2015
completări prin

4 modificări prin
L. nr. 52/2016
M. Of. nr. 253/5 apr. 2016

Lege pentru modificarea şi completarea Legii nr. 272/2004 privind protecția şi promovarea drepturilor copilului
modifică art. 128 alin. (1) şi (2), art. 129 alin. (4) şi (5);
introduce alin. (5) la art. 122, alin. (6) la art. 128, alin. (6) -(9) la art. 129
modifică art. 18 alin. (1) lit. c), art. 18 alin. (5) și (6), art. 20 alin. (1);
introduce alin. (6_1) la art. 18

L. nr. 116/2002

Lege privind prevenirea şi combaterea marginalizării sociale
1 promulgată prin
D. nr. 195/2002
M. Of. nr. 193/21 mar. 2002

Decret pentru promulgarea Legii privind prevenirea şi combaterea marginalizării sociale

2 modificări prin
L. nr. 250/2013
M. Of. nr. 457/24 iul. 2013

Lege pentru modificarea şi completarea Legii nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru şomaj şi stimularea ocupării fortei de muncă și pentru modificarea Legii nr. 116/2002 privind prevenirea şi combaterea marginalizării sociale

