



117 06.05.2021

151-10.05.2021

## AVIZ

### referitor la propunerea legislativă pentru declararea lui Ion. C. Brătianu ca „Erou Național”

Analizând **propunerea legislativă privind declararea lui Ion. C. Brătianu ca „Erou Național”** (b117 din 30.03.2021), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.XXXV/1942/12.04.2021 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr.D254/13.04.2021,

### CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează negativ propunerea legislativă**, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect declararea lui Ion. C. Brătianu ca „Erou Național”, intervenția legislativă fiind argumentată în Expunerea de motive prin faptul că acesta este considerat *„artizantul aducerii în fruntea țării a viitoarei Dinastii Române, în anul 1866, cu merite incontestabile în cele mai importante schimbări democratice ale națiunii noastre în secolul al – XIX – lea, precum declararea și cucerirea Independenței de Stat la 1877-1878, cel care în fruntea elitelor țării a luat parte la evenimentele care au făcut dintr-o țară mică de la gurile Dunării un regat puternic și prețuit în lume”*.

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. Precizăm că, *de lege lata*, în fondul activ al legislației există mai multe legi prin care unele persoane au fost declarate eroi naționali, eroi ai națiunii române sau, după caz, eroi martiri, astfel:

- Legea nr.93/1997 privind declararea ca erou-martir a lui Liviu Cornel Babeș, cu modificările ulterioare;

- Legea nr.66/1999 privind declararea lui Ioan Monoran erou-martir;

- Legea nr.230/2016 pentru declararea lui Avram Iancu „Erou al Națiunii Române”;

- Legea nr.137/2020 pentru declararea lui Mihai Viteazul, Domn al Țării Românești și al Moldovei și Principe al Transilvaniei, martir și erou al națiunii române;

- Legea nr.138/2020 pentru declararea personajelor istorice Horea, Cloșca și Crișan martiri și eroi ai națiunii române și pentru comemorarea la data de 8 noiembrie a Martirilor Români de la Beliş;

- Legea nr.65/2021 pentru instituirea anului 2021 ca „Anul Tudor Vladimirescu” și declararea lui Tudor Vladimirescu și a Ecaterinei Teodoroiu drept eroi ai națiunii române.

3. Menționăm că, prin conținut și obiectul reglementării, propunerea legislativă are caracterul unui act individual. Semnalăm că, de principiu, **legile** instituie norme cu caracter general, impersonal și cu repetabilitate în aplicare, având, prin urmare, **caracter normativ**.

Spre deosebire de actul normativ, **actul individual** reglementează un comportament concret sau rezolvă o situație concretă. Acesta nu instituie norme cu caracter de repetabilitate, consumându-se, de regulă, într-o singură aplicare.

Or, prin conținutul său, **propunerea legislativă** transmisă spre avizare **face parte din categoria actelor individuale**, având ca obiect reglementarea unei singure operațiuni juridice, care constă în declararea lui Ion. C. Brătianu ca „Erou Național”.

Domeniul de reglementare ține **de competența Guvernului**, nu a Parlamentului, care nu se poate substitui autorității executive. Potrivit jurisprudenței constituționale<sup>1</sup>, legea este definită ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Menționăm că, în acest sens, s-a pronunțat și Curtea Constituțională, prin Decizia nr.574 din 16 octombrie 2014, în care a reținut că „*legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea intuitu personae a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de*

---

<sup>1</sup> A se vedea, în acest sens, Decizia nr.600/2005, Decizia nr.970/2007 și Decizia nr.494/2013.

*cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, de plano, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc”.*

Așa cum rezultă din titlu, precum și din dispozițiile articolului unic ale propunerii legislative, obiectul de reglementare îl constituie declararea lui Ion. C. Brătianu ca „Erou Național”. Apreciem că stabilirea acestui conținut, de o asemenea manieră, denotă caracterul pur enunțiativ al reglementărilor, fără ca obiectul legii să fie determinat în mod clar.

În jurisprudența Curții Constituționale<sup>2</sup> s-a mai reținut că: *„Domeniul de incidență a reglementării este determinat de legiuitor, ea fiind concepută pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normelor edictate. În caz contrar, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, având în vedere rațiuni intuitu personae, legea are caracter individual, fiind aplicabilă unui singur caz prestabilit fără echivoc, și, implicit, își pierde legitimitatea constituțională, încălcând principiul egalității în drepturi a cetățenilor și principiul separației puterilor în stat”.*

Așadar, 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.

În cazul prezentei propuneri legislative, se poate observa că dispozițiile conținute și, în mod special, cele care ar trebui să constituie obiectul de reglementare, au un caracter pur 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 lui Ion. C. Brătianu ca „Erou Național”. Or, de esența unei legi, ca act juridic al Parlamentului, este însuși caracterul normativ al acesteia, iar nu unul eminent declarativ, lipsit de efecte juridice. În acest sens, a statuat și Curtea Constituțională<sup>3</sup>: *„Chiar în absența unei prevederi prohibitive exprese, este de principiu că legea are, de regulă, caracter normativ,*

---

<sup>2</sup> Decizia nr.249/2018.

<sup>3</sup> Decizia nr.600/2005.

*natura primară a reglementărilor pe care le conține fiind dificil de conciliat cu aplicarea acestora la un caz sau la cazuri individuale”.*

Prin urmare, regimul juridic privind declararea unor asemenea zile nu se încadrează în ipoteza reglementării de ordin primar, astfel încât acesta nu se poate impune printr-o lege.

De aceea, învederăm faptul că Parlamentul, acționând în acest fel și arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea menționată, a acționat *ultra vires*, intrând în aria de competență a autorității executive, singura cu atribuții în domeniul susmenționat, printr-un act de reglementare secundară, care să se subsumeze competenței autorității administrației publice centrale.

În acest sens, menționăm că în jurisprudența constantă a Curții Constituționale<sup>4</sup>, aceasta s-a pronunțat în sensul că acceptarea ideii ca 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. În plus, instanța constituțională consideră că o astfel de interpretare este contrară celor statuate în jurisprudența sa și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art.147 alin.(4) din Constituție, care consacră obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale”.

Așadar, apreciem că Parlamentul, în acest mod, a acționat contrar dispozițiilor constituționale ale art.1 alin.(4) referitoare la respectarea principiului separației puterilor în stat și ale dispozițiilor art.61 alin.(1) teza a doua din Constituție, conform cărora «Parlamentul este [...] unica autoritate legiuitoare a țării», precum și prevederilor constituționale ale art.147 alin.(4) referitoare la obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale.

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.

În acest sens, menționăm că, în cadrul articolului unic, sunt prevăzute enunțuri improprii stilului normativ, precum „*a reușit sfărâmarea jugului otoman*”, „*țara mică, necunoscută și pierdută*”.

---

<sup>4</sup> Decizia nr.777/2017.

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 lui Ion. C. Brătianu ca „Erou Național”.

Astfel, norma de la **articolul unic** nu are caracter imperativ, deoarece nu instituie obligații în sarcina autorităților administrației publice centrale sau locale sau a altor subiecți de drept. 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.

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 eminent 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.

PREȘEDINTE  
Florin IORDACHE  
PREȘEDINTE  
AL PARLAMENTULUI LEGISLATIV



București

Nr. 249/6.05.2021. 5