



AVIZ
**referitor la proiectul de Lege privind unele măsuri vizând
republicarea actelor normative**

Analizând proiectul de Lege privind unele măsuri vizând republicarea actelor normative, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.152 din 13 octombrie 2014,

CONSILIUL LEGISLATIV,

În temeiul art.2 alin.1 lit.a) din Legea nr.73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată și al art.49 din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, republicat,

Avizează negativ proiectul de lege, din următoarele considerente:

1. Prezentul proiect de lege are ca obiect de reglementare modificarea art. 70 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare și a Legii nr.202/1998 privind organizarea Monitorului Oficial al României, republicată, **în sensul schimbării radicale a procedurii de republicare a actelor normative în Monitorul Oficial al României, Partea I**, ca măsură destinată a asigura accesibilitatea și previzibilitatea normelor juridice.

2. Prin conținutul său, proiectul de lege se încadrează în categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art.75 alin.(1) din Constituția României, prima Cameră sesizată Senatul.

3. Menționam faptul că prevederile prezentului proiect de lege au mai fost promovate anterior atât sub forma unui proiect de ordonanță de urgență a Guvernului, cât și sub forma unei ordonanțe a Guvernului.

Cu referire la acestea, precizăm că primul dintre acestea a fost avizat favorabil sub rezerva și sub condiția reformulării proiectului de ordonanță de urgență în lumina observațiilor și propunerilor din Avizul nr.403 din 16 mai 2013, iar cel de-al doilea proiect, de ordonanță a Guvernului, a fost avizat negativ – Aviz nr.952 din 28 august 2014, atât din considerente constituționale – deoarece prevederile proiectului de ordonanță aduceau intervenții asupra unei legi organice, Legea nr.73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată, deși potrivit art. 115 alin. (1) din Constituția României, republicată, nu se pot emite ordonanțe în temeiul unei legi de abilitare în domeniile care fac obiectul legilor organice – cât și pe fond, nefiind incluse observațiile și propunerile din avizul anterior referitoare la procedura de republicare a actelor normative.

Reamintim și faptul că în anii 2005, respectiv 2006, au existat 2 propuneri de amendare a Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, în sensul ca republicarea unui act să se realizeze concomitent cu actul de modificare/completare (PL nr.L148/2005 și PL nr.L680/2006), **propuneri legislative care au fost respinse definitiv de Parlament.**

Față de proiectele amintite, prezentul proiect de lege configurează aceleași soluții inițiale, fără luarea în considerare a observațiilor și propunerilor din avizele anterioare.

Se constată doar mici diferențe, care nu schimbă fondul și procedura propusă de republicare, cum ar fi:

- Inserarea în textul propus anterior pentru alin.(6) al art.70 din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a unei teze finale conform căreia ”În cazul actelor emise de Guvern, aplicarea dispozițiilor alin.(8) se realizează de către instituția publică inițiatoare.”

Cu referire la acest text, precizăm faptul că acesta nu este destul de clar formulat, iar ipoteza juridică este eliptică și necorelată (a se vedea și textul propus pentru alin.(12)), având în vedere că alin.(8), la care se face trimitere, prevede că republicarea legilor și a ordonanțelor Guvernului se realizează...la sesizarea Secretariatului General al Guvernului. Or, ”în cazul actelor emise de Guvern” intră nu numai ordonanțele, ci și hotărârile, iar în cazul acestora din urmă, Guvernul, în calitate de emitent, trebuie să fie și el implicat alături de autoritatea inițiatoare, cel puțin sub aspectul procedurii de transmis a formelor republicabile.

- O altă diferență se referă la art.IV, fost art.V, care prevede că în vederea luării măsurilor pentru asigurarea punerii sale în aplicare, prezenta lege intră în vigoare la data de 1 ianuarie 2015.

Conform uzanței și normelor de tehnică legislativă, acest text ar trebui să prevadă, pe lângă natura măsurilor care trebuie luate, și autoritățile competente care vor adopta actele normative necesare.

- Ca urmare a eliminării prevederilor de modificare a Legii nr.73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată, menținerea, la art.III, a dispoziției de republicare a acestei legi nu respectă prevederile legii, în sensul că dispoziția de republicare a unui act normativ trebuie să figureze în ultimul act de modificare/completare a acestuia.

În concluzie, reiterăm considerațiile expuse în ultimul aviz:

4. Ca observație de principiu, considerăm că deși obiectivele propuse - de accesibilitate și previzibilitate a normelor juridice - sunt necesare și oportune pe fond, în practică nu pot fi atinse și nici realizate în forma preconizată. Mai mult, prin măsurile propuse, dispăre **rațiunea operațiunii de republicare, aceea de a oferi accesibilitate, simplitate și actualitate, pe fondul unei dorite și necesare stabilități legislative**, astfel încât efectele unui asemenea proiect pot fi total contrare intențiilor avute în vedere de inițiator.

În acest sens, precizăm că practica constantă a Consiliului Legislativ în materia republicării actelor normative a fost cea a dialogului cu inițiatorii și emitenții actelor normative, pentru asigurarea corectitudinii și acurateții formelor republicate, astfel încât, ca urmare a recomandărilor din avizele noastre:

- s-au stopat, de exemplu, republicările actelor normative care intrau în vigoare la date ulterioare publicării republicărilor;

- au fost respinse de către legiuitor acele proiecte de acte normative care propuneau eliminarea temeiului de republicare;

- nu s-au dat curs republicărilor acelor acte normative care conțineau contradicții interne, până la soluționarea acestora pe cale legislativă.

5. Totodată, precizăm că, potrivit măsurilor propuse, operațiunea republicării își schimbă natura juridică, devenind, dintr-o operațiune administrativă, una care produce efecte legislative, deoarece în textul propus pentru alin. (11) al art. 70 se face referire la "rămânerea fără

efect” a republicării, fără a se ține seama că, în fapt, se anulează astfel intervențiile care au precedat și determinat republicarea. De altfel, **noțiunea „rămânerii fără efect”** a republicării anterioare în cazul unei noi modificări a actului de bază nici nu este consacrată pe planul principiilor generale ale dreptului.

Se propune, de asemenea, ca publicarea actului de modificare a actului normativ de bază să fie însoțită de republicarea, **concomitentă și indiferent de întinderea amendamentelor aduse**, a actului de bază.

Prin urmare, proiectul modifică în mod radical operațiunea republicării actelor normative în Monitorul Oficial, astfel cum aceasta este reglementată în legislația actuală, prin:

- eliminarea temeiului legal de republicare din cuprinsul actelor modificatoare;

- inserarea unei mențiuni în forma republicabilă cu privire la ”începutul datei ”intrării în vigoare” a formei republicate”(!);

- republicări succesive, la adoptarea fiecărui act modificator sau de completare, indiferent de întinderea acestor intervenții, republicări care, publicate în Monitorul Oficial, își încetează efectul în momentul publicării unui nou act modificator și, implicit, a unei noi forme republicate (fapt imposibil, deoarece marea majoritate a prevederilor republicării anterioare, chiar dacă și-ar schimba renumerotarea, ar rămâne în vigoare, deci nu ar avea cum să nu își producă efectele juridice).

În acest context, având în vedere că schimbarea procedurii aplicabile republicării privește în mod direct și legile emise de Parlament, apreciem că ar trebui să fie solicitat un **punct de vedere** și de la cele **două Camere ale Parlamentului**, Consiliul Legislativ, care are atribuții în această materie, fiind un organism al Parlamentului. Totodată, prin amploarea efectelor practice și juridice pe care această schimbare le presupune, este de analizat dacă nu s-ar impune și adoptarea unor **norme metodologice** prin care să fie detaliate toate operațiunile necesare punerii în aplicare a soluției republicării concomitente.

6. Cu referire la prevederile art. 70, se observă faptul că prevederile alin. (1) – (11) fac referire în mod generic la republicarea concomitentă a **actelor normative**, în vreme ce, stabilind o excepție, alin. (12) se referă strict doar la hotărârile Guvernului, a căror reglementare ar urma să aibă un alt regim. În aceste condiții, având în vedere ponderea mare în totalul

legislației a hotărârilor Guvernului, raportate la actele Parlamentului, **excepția ar putea deveni regulă.**

În aceste condiții, regimul diferențiat care se propune a fi prevăzut la alin. (12) al art. 70 din Legea nr. 24/2000 pentru republicarea unor hotărâri Guvernului – și anume doar în temeiul unei dispoziții de republicare și într-un termen expres prevăzut în actul de modificare și **nu simultan cu acesta, așa cum se propune pentru toate celelalte acte normative** (legi, ordonanțe simple, ordonanțe de urgență, acte normative ale autorităților administrației publice) – ar trebui regândit, având în vedere **numărul mare al hotărârilor modificatoare.** În caz contrar s-ar afecta însăși rațiunea emiterii prezentului proiect.

7. Reiterând unele aspecte comune ale celor trei proiecte anterioare, la prezentul proiect semnalăm și alte aspecte punctuale, astfel:

A. Republicarea actului normativ, în sens juridic, reprezintă o **activitate oficială** care constă în realizarea, de către emitenți, a unei noi forme, prin includerea tuturor intervențiilor legislative la care a fost supus un act normativ în forma originală a acestuia, operațiune în urma căreia acesta dobândește o nouă redactare, dându-se textelor și o nouă numerotare, dacă este cazul.

Precizăm că la operațiunea întocmirii formelor republicabile sunt luate în considerare **numai textele oficiale publicate în Monitorul Oficial**, astfel cum este prevăzut la art.23 din Legea nr.202/1998, republicată. Conform acestui text legal, **reproducerea legilor și a celorlalte acte normative se face numai după textele publicate în Monitorul Oficial al României.**

B. Referitor la republicarea actului modificat concomitent cu actul modificator, precizăm că aceasta este practic imposibil de realizat, mai ales în lumina textului constituțional conform căruia o lege intră în vigoare după 3 zile de la data publicării.

Totodată, este de principiu că **republicarea este o operațiune subsecventă intrării în vigoare a actului modificator**, situație care face imposibilă publicarea concomitentă a actului modificator cu textul actului modificat în forma republicată.

În mod logic, **republicarea trebuie să aibă în vedere modificările publicate în Monitorul Oficial**, deci textele oficiale și, ca urmare, acestea trebuie să preceadă republicarea actului normativ, soluția impunându-se mai ales datorită faptului că, în practică, există situații în

care se constată diferențe între textul adoptat, textul transmis spre publicare și textul publicat.

Semnalăm faptul că modificări de fond pot apărea chiar și în timpul ședinței Guvernului/ședinței camerei Parlamentului în care se aprobă actul modificator, iar corecturi gramaticale sau de tehnică legislativă pot surveni în orice moment până la publicarea actului în Monitorul Oficial, ceea ce ar impune o corectare simultană atât a actului modificator, cât și a republicării, care, în practică, ar întârzia nepermis de mult aplicarea actelor normative modificatoare.

La aceasta se mai adaugă și elementul timp, care este necesar pentru întocmirea formei republicabile a actului de către organul emitent și circuitul acestei operațiuni, precum și procedurile specifice de întocmire a formelor republicabile, respectiv luarea în considerare numai a textelor adoptate și publicate în Monitorul Oficial al României, inclusiv obținerea și operarea observațiilor din avizul Consiliului Legislativ.

În acest sens, în practică, data republicării este întotdeauna ulterioară publicării actului modificator datorită complexității procesului de redactare a actului normativ în forma cerută pentru republicare. Practic, Consiliul Legislativ nu poate aviza republicarea decât **după** publicarea în Monitorul Oficial a actului care dispune modificarea, **întrucât numai acest text are caracter oficial.**

În lumina celor expuse mai sus, soluția preconizată prin proiect, care are drept consecință întocmirea formei republicabile înainte publicării ultimului act modificator, nu poate fi avută în vedere, actualul cadru legislativ fiind funcțional în ceea ce privește operațiunile pe care le implică o republicare și garantând corectitudinea acestora.

O eventuală transmitere concomitentă spre avizare atât a actului de modificare/completare, cât și a formei republicabile a actului de bază, lasă practic fără niciun efect avizul pe care Consiliul Legislativ îl emisese pentru actul modificator. Astfel, orice observație și propunere a Consiliului Legislativ referitoare la actul de modificare, care ar trebui să fi preluată în forma finală a actului de modificare, implică caducitatea formei republicabile primită odată cu acesta.

În cazul transmiterii spre avizare Consiliului Legislativ a formei republicabile a actului de bază doar după încheierea întregii proceduri de adoptare a actului modificator (inclusiv avizarea lui de către Consiliul Legislativ și adoptarea sa în ședință a Guvernului), publicarea ambelor acte la aceeași dată presupune trecerea unei anumite perioade de timp

necesară analizei formei republicabile a actului de bază. Astfel, actul de modificare, pentru a putea fi publicat, va trebui să aștepte să se termine și procedura de avizare a formei republicabile, fiind exclusă posibilitatea publicării în Monitorul Oficial a actului de modificare imediat după adoptarea sa.

Totodată, în această situație trebuie luată în calcul și posibilitatea ca forma republicabilă a actului de bază să nu fie avizată favorabil de Consiliul Legislativ din diverse motive, unele putând să nu aibă legătură cu ultimul act de modificare, ci cu acte anterioare de modificare. Astfel, practic, actul de modificare, care aștepta avizarea formei republicabile a actului de bază pentru a putea fi publicate simultan, nu va mai putea fi promovat până la rezolvarea aspectelor care au împiedicat avizarea favorabilă de către Consiliul Legislativ.

Alt aspect pe care proiectul nu îl are în vedere se referă la situația avizării favorabile a formei republicabile de către Consiliul Legislativ, dar cu unele observații și propuneri.

În perioada dintre adoptarea actului de modificare și terminarea procedurii de avizare a formei republicabile a actului de bază, în practică este posibil ca unele denumiri ale instituțiilor să se schimbe sau să fie adoptate noi acte prin care se aduc intervenții asupra actului de bază, aspecte care implică imposibilitatea publicării simultane a celor două acte și reluarea procedurii legislative pentru adoptarea unui nou act de modificare a actului de bază.

C. Cu referire la temeiul de republicare, proiectul a eliminat acest element legal și esențial din cuprinsul actelor normative care reglementează această procedură, element care reflectă voința expresă a legiuitorului de a se realiza republicarea.

Chiar dacă nu sunt opera legislativului sau a executivului, **republicările trebuie făcute numai în baza unui temei legal**, stipulat în ultimul act de modificare/completare. Fără indicarea unui temei legal, republicarea ar deveni o activitate aleatorie, fără reguli clare și precise referitoare la momentul întocmirii lor.

D. Referitor la instituirea obligației de republicare în orice situație și a oricărui act normativ, indiferent de numărul, întinderea și importanța modificărilor/completărilor, odată cu actul normativ modificator, aceasta trebuie reanalizată, existând cazuri în care asupra unui act normativ se intervine în mod nesemnificativ, prin amendarea chiar a unui singur element structural. În același timp, în cazul actelor de mare întindere,

republicarea își poate dovedi ineficiența în această formă, atât timp cât modificarea este redusă sau nu modifică esențial actul pe fond (ex. modificările de denumiri sau titluri, înlocuirile de termeni etc.).

Cât privește necesitatea republicării întregului fond legislativ, precizăm faptul că, pe de o parte, există acte de mică întindere, cu modificări care nu sunt de natură a afecta structura și fondul reglementării în mod substanțial, iar pe de altă parte există acte de mare întindere și complexitate, cu modificări multiple într-un interval scurt de timp.

Astfel, în acest ultim caz, întocmirea formelor republicabile solicită un timp mai mare, fiind necesară stabilirea unui termen maxim. Un exemplu în acest sens este Legea 31/1990 privind societățile, la care inițiatorul a întocmit forma republicabilă pe parcursul unei lungi perioade de timp; în aceste cazuri, desigur, preferabil ar fi ca actul normativ să fie înlocuit în totalitate.

Totodată, există și situații în care un act normativ, cum ar fi cazul "pachetelor legislative" conține modificări la o serie de alte acte normative de mare complexitate (Legea nr.247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente), astfel încât realizarea formelor republicabile la toate aceste acte, într-un timp scurt, nu este material posibilă.

Luând în considerare cele două situații mai sus expuse, frecvența republicărilor într-un interval scurt de timp ar trebui analizată și prin prisma argumentului economic.

E. De asemenea, din punct de vedere tehnic, în cazul actelor cu dată ulterioară de intrare în vigoare, **s-ar crea confuzii majore** cu privire la textele în vigoare. Având în vedere faptul că intervențiile legislative pot viza abrogări sau modificări de elemente structurale ale actului (articole, alineate, litere, puncte), în cazul acestui tip de acte, este practic imposibil de realizat o republicare înainte de intrarea în vigoare a actului de modificare.

Totodată, pentru asigurarea aceluiași deziderat al predictibilității normelor, republicarea unui act nu poate fi realizată decât numai după intrarea în vigoare a actului modificador, evitându-se situațiile care presupun indicarea datei cu care va fi în vigoare o anumită formă republicată a unui act de bază.

În acest sens, formularea din alin. (10) al art. 70 care propune sintagma „În prezenta formă ... (se menționează titlul actului normativ)

este în vigoare începând cu data de (se va menționa data intrării în vigoare a actului normativ de modificare și/sau completare)” poate duce la interpretări de genul că o anumită normă este în vigoare de la data menționată în text, deși asupra respectivei norme nu s-au adus intervenții legislative de la data adoptării actului de bază. Odată în plus, se vor crea confuzii și datorită renumerotării articolelor și, deci, a dificultății de identificare a normelor.

Având în vedere acest principiu, considerăm că formele propuse pentru art.70 alin.(10) și (11) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nu se justifică, **îngreunând nu numai aplicarea legii, ci și identificarea facilă a informației juridice.**

G. În concluzie, menținându-ne opiniile exprimate anterior în avizele Consiliului Legislativ, apreciem că s-ar putea ajunge la atingerea obiectivului propus luând în considerare cele expuse mai sus, fără a fi schimbate procedurile actuale în ceea ce privește republicarea și fără atragerea unor eventualele critici de neconstituționalitate care ar viza acest proiect.

Prin urmare, apreciem că procedura de republicare ar trebui să presupună următoarele:

a) **menținerea temeiului legal de republicare**, pentru toate actele normative;

b) în cazul legilor, forma de republicare să se înainteze Consiliului Legislativ spre avizare în același timp cu trimiterea la promulgare, iar avizul Consiliului Legislativ să fie dat **imediat după publicarea modificării în Monitorul Oficial**, în așa fel încât republicarea să apară imediat după aceea;

c) în cazul hotărârilor Guvernului, organul emitent să întocmească forma de republicare, care va fi trimisă, prin grija Secretariatului General al Guvernului, Consiliului Legislativ pentru avizare, anterior sau simultan cu trimiterea hotărârii de modificare spre publicare, avizul Consiliului Legislativ urmând a fi dat în cel mai scurt termen posibil, **însă numai după publicarea hotărârii.**

Pe de altă parte, apreciem că în cazul unor acte importante care suferă modificări multiple, o altă soluție ar fi înlocuirea întregului act, asemănător operațiunilor practicate la nivel european, sau reproducerea directă a textului, așa cum s-a modificat, utilizându-se formula „Legea nr..... se modifică și va avea următorul cuprins:”

Totodată, ar trebui analizată posibilitatea introducerii unei noi prevederi cu rol sancționator, prin intermediul căreia Guvernul și Parlamentul, pe baza unei situații pe care Consiliul Legislativ o poate transmite trimestrial, să tragă la răspundere emitenții care nu întocmesc formele republicabile în cadrul termenului legal.

8. În ceea ce privește practica în materie de sistematizare legislativă, rămâne o problemă ritmul accelerat de adoptare a actelor modificatoare care, în unele cazuri, fac aproape imposibilă descifrarea actelor normative modificate, aglomerarea legislativă dintr-un anumit domeniu fiind, de asemenea, un aspect care trebuie luat în considerare în încercarea de a simplifica accesul la legislație atât al cetățeanului, cât și al funcționarilor sau specialiștilor.

Această preocupare există și la nivelul Uniunii Europene, în cazul unor acte comunitare modificate frecvent, al căror text este dificil de reconstituit, fiind întocmite „versiuni consolidate”, asemănătoare formelor republicabile din legislația română. Precizăm însă că, spre deosebire de acestea din urmă, versiunile consolidate sunt lipsite de efect juridic, vizând doar să răspundă unor nevoi specifice ale profesioniștilor. Această situație este similară cu variantele întocmite de către editurile private din România, care întocmesc forme republicate ale actelor, fără însă a avea caracter oficial, ci doar orientativ.

Semnalăm totodată că, în Regulile de tehnică legislativă elaborate de Comisia Europeană, alături de „consolidare”, există și conceptele de „refacere” (eng. *recasting*, fr. *refonte*) și „codificare”, primul constând în adoptarea unui nou act juridic care încorporează într-un singur text atât modificările de fond aduse unui act modificator, cât și dispozițiile rămase neschimbate din acel act. Noul act înlocuiește și abrogă actul anterior.

În schimb, operațiunea de codificare regrupează mai multe acte comunitare într-un singur text și fără o modificare pe fond, iar numerele de articole sunt refăcute în caz de introducere sau suprimare a articolelor, iar noile acte conțin tabele de corespondență între vechile și noile numerotări.

Se constată deci că, la nivel european, simplificarea legislativă are în vedere mai multe operațiuni, pe lângă versiunile consolidate, asemănătoare republicării.

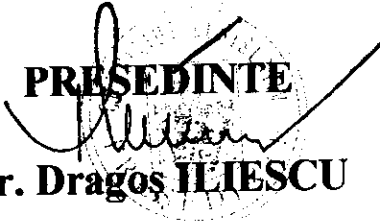
Astfel, în Comunicarea COM (2005) 535 a Comisiei Europene către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor privind strategia de simplificare a implementării

programului Lisabona, ca instrumente de acțiune, sunt prevăzute operațiunile de „recast” și „revision”, care nu presupun numai operațiunea de republicare, ci și o înlocuire a legislației, care să faciliteze punerea în aplicare a actelor comunitare.

*

* *

Față de cele de mai sus, soluția legislativă aleasă de inițiatorii prezentului proiect ar trebui regândită și elaborată în comun, cât mai rapid, de Ministerul Justiției, de Consiliul Legislativ, de aparatul de specialitate al Parlamentului și de Secretariatul General al Guvernului.


PREȘEDINTE
dr. Dragoș ILIESCU

București,
Nr. 1173/15.10.2014