

APROBAT

În sesiunea comună a Birourilor permanente
ale Camerei Deputaților și Senatului
din data de 15.06.2015



Nr.

[Signature]

Parlamentul României



SENAT
BIROU PERMANENT

Nr. 274

Data 26.2.2015

MEMORANDUM INTERN

Către: Biroul Permanent al Senatului

De la: Senator Nicolae Moga

[Signature]

Tema: Sesizarea Consiliului Legislativ și a Secretariatului General al Guvernului de către Biroul Permanent al Senatului pentru elaborarea Codexurilor pe materii

Parlamentul României, conform art. 61 din Constituția României, republicată, „este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare”. Din interpretarea largă a acestui articol reiese o responsabilitate legislativă, de adoptare a legilor, și o responsabilitate față de calitatea actului legislativ.

Conform evidenței oficiale prezentate de Consiliul Legislativ, la nivelul anului 2013, exista un număr de 13.562 de acte normative de bază în vigoare, care alcătuiesc fondul activ al legislației României.

Întrucât, în timp, din cauza provocărilor politice, economice, sociale, internaționale sau de altă natură, legislația românească a crescut considerabil, este oportună gruparea actelor normative în codexuri pe materii. În acest sens Parlamentul României are rolul de a sesiza organul consultativ de specialitate al instituției legislative, Consiliul Legislativ și Secretariatul General al Guvernului pentru un efort comun în acest sens.

Având în vedere prevederile din *Legea nr. 73/1993 pentru înființarea organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ*, pentru unificarea legislației pe domenii și pentru facilitarea accesului cetățenilor la legislația românească se impun următoarele măsuri:

- O decizie a Birourilor Permanente reunite ale Camerei Deputaților și Senatului care să consfințească oportunitatea și necesitatea elaborării Codexurilor, precum și instituirea unei colaborări între Parlament, Consiliul Legislativ și Secretariatul General al Guvernului;

- **Înființarea unei Comisii de lucru mixtă care să urmărească evoluția procesului de unificare a legislației în Codexuri;**
- **Estimarea resurselor umane, materiale și financiare necesare demarării procesului de unificare a legislației în Codexuri de către comisia de lucru, împreună cu Consiliul Legislativ și Secretariatul General al Guvernului;**
- **Având în vedere că elaborarea Codexurilor se va face pe materii, propunem ca domeniul educației să fie primul avut în vedere de către Comisia de lucru mixtă**

Ținând cont de considerentele enumerate anterior solicit ca măsurile expuse mai sus să fie implementate astfel încât să se poată realiza unificarea legislației pe domenii și facilitarea accesului cetățenilor la legislația românească.

Anexăm spre informare o notă a Consiliului Legislativ care cuprinde etapele necesare procesului de unificare a legislației în Codexuri.



NOTĂ

privind elaborarea Codexurilor pe materii în vederea îmbunătățirii procesului legislativ și a înlesnirii accesului cetățenilor la legislație

Referitor la elaborarea Codexurilor și instituirea unei comisii de lucru mixtă, organizată ca urmare a colaborării între instituțiile Parlamentului, Secretariatului General al Guvernului și Consiliului Legislativ, precizăm următoarele:

A. Cerința esențială pentru reușita unui asemenea demers implică stabilitate legislativă, deoarece întocmirea și elaborarea unui Codex se desfășoară pe o perioadă mare de timp, implicând mai multe etape procedurale din partea mai multor autorități publice.

1. O primă etapă în realizarea Codexurilor constă în identificarea tuturor actelor normative care reglementează o materie. În acest sens, inițiatorii și emitenții legislației – ministere, Guvern, Parlament - trebuie să întocmească o situație care să cuprindă, pe categorii de acte, întregul fond normativ în domeniul vizat, cu starea juridică corespunzătoare la momentul demarării Codexului.

2. A doua etapă este stabilirea situației juridice a fiecărui act în parte (modificări, completări, abrogări parțiale exprese, republicări, rectificări) și apoi *republicarea* actelor normative care au suferit intervenții legislative. În acest fel se asigură o structurare clară, dar și o micșorare a volumului prevederilor care urmează să fie încorporate în Codex.

Această etapă presupune parcurgerea mai multor pași: pe de o parte sunt identificate actele care au temei de republicare, fiind urgentată avizarea și republicarea lor, iar pe de altă parte, pentru actele care nu au temei de republicare, se întocmește o listă în vederea propunerii și adoptării de măsuri legislative care să permită republicarea lor.

3. După stabilirea unei date de referință care să delimiteze temporar ce acte normative vor fi luate în considerare la întocmirea Codexului, se trece la stabilirea structurii acestuia, pe titluri, capitole etc. urmărindu-se,

similar republicării, actualizarea denumirilor instituțiilor și a altor sintagme consacrate, precum și a trimiterilor la alte acte normative prevăzute în actele analizate.

Așadar, Codexul va urmări alăturarea unor reglementări juridice într-o structură omogenă, pe criterii stabilite de autoritățile implicate, precizându-se datele de identificare ale actelor normative încorporate. Așadar, întocmirea unui Codex, deși este o activitate oficială, nu presupune intervenții legislative noi.

Astfel, în doctrina de specialitate, codexul este definit ca o culegere de acte normative care încorporează reglementările legale în vigoare dintr-un anumit domeniu de activitate sau din domenii conexe, cuprinse în legi, ordonanțe și hotărâri ale Guvernului, în vederea unei mai lesnicioase cunoașteri și aplicări a acestora.

Această grupare de texte normative nu produce efecte juridice și „nu este o operă legislativă, deoarece volumul obținut în urma încorporării nu presupune nici o prelucrare a materialului normativ, ci doar o concentrare pe baza unor criterii prestabilite, de către o autoritate publică ori de către o persoană particulară¹.

În acest context trebuie făcută o diferențiere a codexului față de operațiunea de codificare a legislației în vigoare, așa cum aceasta este definită în România.

În aceste etape, rolul constructiv al Consiliului Legislativ constă în coordonarea și dialogul permanent cu instituțiile implicate în elaborarea Codexului.

În acest sens precizăm și faptul că în Strategia privind mai buna reglementare 2014 – 2020, adoptată prin Hotărârea Guvernului nr. 1076/2014, la Capitolul X – Plan de acțiuni, la activitățile referitoare la „Simplificarea fondului activ al legislației” și la cea referitoare la „Sistematizarea și unificarea legislației” sunt prevăzute trei etape.

Instituțiile responsabile pentru primele două etape sunt organizate într-un grup de experți format din reprezentanți ai departamentelor juridice ale Cancelariei Primului-Ministru, Secretariatului General al Guvernului, Secretariatului General al Camerei Deputaților, Secretariatului General al Senatului, Ministerului Justiției,

¹ A se vedea Ioan Vida, *Legistică formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă*, Ediția a V-a, revizuită și completată, Editura Universul Juridic, 2012, p.129

Consiliului Legislativ și, în funcție de domeniu, de reprezentanți ai ministerelor de resort.

Pentru etapa a III-a, instituțiile responsabile sunt: Cancelaria Primului-Ministru, Secretariatul General al Guvernului, Ministerul Justiției, ministerele de profil, *cu asistența de specialitate a Consiliului Legislativ*.

Semnalăm și faptul că, referitor la obligația asigurării accesului facil la legislație, prin includerea în corpul unui act normativ a tuturor intervențiilor legislative suferite ulterior publicării de către acesta, începând cu sfârșitul anului 2014, Ministerul Justiției a finalizat aplicația N-Lex care permite consultarea în mod gratuit a formelor actualizate la zi a actelor normative, aplicație disponibilă la adresa <http://legislatie.just.ro/>.

B. 1. În practica altor țări și la nivel de Uniune Europeană, această practică a Codexurilor este identificată, în special în legislația franceză, sub numele de "codificare a dreptului constant" – *codification a droit constant*, care înseamnă o sistematizare tematică a unor acte normative fără a schimba fondul reglementării.

În doctrină se mai face distincția între *codificarea autentică* și *codificarea consolidată*, ultima dintre acestea asemănându-se cu Codexurile.

Pe plan european, în ceea ce privește sistematizarea și accesul mai facil la legislație, un exemplu concludent este legislația în domeniul protecției mediului. Consolidarea legislativă a acestui domeniu s-a realizat în mai multe țări, cum sunt Franța, Germania, Olanda, Suedia sau Estonia.

În scop documentar, atașăm unele materiale din doctrina franceză, despre codificarea dreptului constant.

2. La nivelul instituțiilor Uniunii Europene, există preocupări privind practica în materie de sistematizare legislativă, 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.

Ca proceduri asemănătoare celor de realizare a Codexurilor, care prezintă însă diferențe de regim juridic, semnalăm la nivel european conceptele de „refacere” (eng.*recasting*, fr. *refonte*) și „codificare”. Primul constă în *adoptarea unui nou act juridic* care încorporează într-un singur text atât noi modificări de fond, cât și dispozițiile rămase neschimbate din acel act. Noul act înlocuiește și abrogă actul anterior.

În schimb, operațiunea de *codificare* se apropie de noțiunea de codex, fără însă a fi identică și regroupează mai multe acte normative într-un singur text fără o modificare pe fond, numerele articolelor sunt refăcute în caz de introducere sau suprimare a lor, iar noile acte conțin tabele de corespondență între vechile și noile numerotări.

Se constată deci că și la nivel european simplificarea legislativă are în vedere mai multe operațiuni, în acest sens fiind, de exemplu, 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, care prevede ca instrumente de acțiune operațiunile de „recast” și „revision”, în scopul facilitării punerii în aplicare a actelor comunitare.


dr. Dragoș ILIESCU



Notă
cu privire la necesitatea și oportunitatea adoptării
Codexurilor pe materii în vederea îmbunătățirii procesului legislativ
și a facilitării accesului cetățenilor la legislație

1. Creșterea calității și eficienței actului legislativ nu poate avea loc în lipsa cunoașterii adecvate a ansamblului legislației care reglementează un anumit domeniu sau în lipsa unui acces facil și rapid la acesta.

Rapoartele Consiliului Legislativ sunt edificatoare pentru o imagine de ansamblu a procesului legislativ. Acestea scot în evidență nu doar numărul mare de acte normative adoptate în fiecare an, ci și principalele probleme ale procesului legislativ.

Începând cu anul 2001 se produc, în medie, într-un interval de 3 ani, aproximativ 3000 de acte normative de bază. De reținut că, în această statistică, nu sunt luate în considerare și actele normative adoptate de autoritățile administrației publice de specialitate și autoritățile administrative autonome (ordine, instrucțiuni, norme, norme metodologice, norme tehnice, regulamente, circulare, decizii etc.), pentru care Consiliul Legislativ nu acordă, potrivit legii, avize, dar ține o evidență a lor.

Conform evidenței oficiale, prezentate de Consiliul Legislativ, la nivelul anului 2013, exista un număr de 13.562 de acte normative de bază în vigoare, care alcătuiesc fondul activ al legislației României. Detaliat, acesta cuprinde: Decrete-Legi și Legi - 4478; Decrete ale Consiliului de Stat, Decrete Prezidențiale, Decrete - 229; Ordonanțe de Guvern - 593, Ordonanțe de Urgență - 868, Hotărâri de Guvern - 7339, Hotărâri ale Consiliului de Miniștri - 55. (a se vedea Anexa)

Numai în anul 2013 s-au adoptat un număr de 1701 acte normative cuprinzând atât acte normative, cât și individuale, de bază sau modificatoare (legi, ordonanțe, ordonanțe de urgență, hotărâri ale Guvernului) reprezentând 384 de legi, 32 de ordonanțe, 115 ordonanțe de urgență, 1170 de hotărâri ale Guvernului.

Parlamentul României, conform art. 61 din Constituția României, republicată, „este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare”. Din interpretarea largă a acestui articol nu reiese doar o responsabilitate legislativă, de adoptare a legilor, ci și o responsabilitate față de calitatea actului legislativ.

Intrucât, în timp, din cauza provocărilor politice, economice, sociale, internaționale sau de altă natură, legislația românească a crescut considerabil, este oportună gruparea actelor normative în codexuri pe materii. Se impune, astfel, ca Parlamentul României, să sesizeze organul consultativ de specialitate al instituției legislative, Consiliul Legislativ și Secretariatul General al Guvernului pentru un efort comun în acest sens.

În conformitate cu *Legea nr. 73/1993 pentru înființarea organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ*, potrivit art. 2, organul consultativ de specialitate al Parlamentului:

(1) c) realizează nemijlocit sau coordonează, din dispoziția Camerei Deputaților sau a Senatului, elaborarea unor proiecte de coduri sau de alte legi de complexitate deosebită;

d) elaborează, din dispoziția Camerei Deputaților sau a Senatului ori din proprie inițiativă, studii pentru sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației și face, pe această bază, propuneri Parlamentului și, după caz, Guvernului;

În conformitate cu Legea nr.24/2000, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, potrivit art.19:

(1) Pe măsura consolidării sistemului legislativ, reglementările legale în vigoare privind același domeniu sau domenii conexe, cuprinse în legi, ordonanțe și hotărâri ale Guvernului pot fi încorporate prin alăturarea textelor acestora într-o structură omogenă, prezentată sub formă de codex, care să înlesnească cunoașterea și aplicarea lor.

(2) Codexul se elaborează de Consiliul Legislativ, din proprie inițiativă sau la solicitarea unuia dintre birourile permanente ale celor două Camere ale Parlamentului ori a Guvernului.

(3) Consiliul Legislativ stabilește denumirea actului rezultat din încorporare, structura și succesiunea dispozițiilor legale avute în vedere, cu specificarea actelor normative din care provin și a elementelor necesare de identificare. În cadrul operațiunii de încorporare în codexuri actele normative incluse vor fi prezentate prin luarea în considerare a tuturor modificărilor și completărilor ulterioare, a abrogărilor parțiale, exprese ori implicite, precum și prin actualizarea denumirilor instituțiilor și localităților.

2. Facilitarea accesului cetățenilor la legislație

Existența statului de drept într-o societate democratică presupune, în primul rând, respectarea legii. Conform principiilor legale "Nimeni nu poate invoca necunoașterea legii". Dar dacă obligația cetățenilor este de a o respecta, atunci datoria statului este de a asigura un acces facil la legislația în vigoare.

Modificările dese ale legislației reprezintă o problemă care poate afecta cunoașterea legii. Consiliul Legislativ a evidențiat acest aspect al intervențiilor legislative numeroase, pe care unele acte normative le-au suferit într-un timp relativ scurt, și în Raportul de activitate din 2013.

O serie de exemple sunt edificatoare, precum Legea nr.95/2006 privind reforma în domeniul sănătății care a suferit, de la data intrării în vigoare, 69 de intervenții legislative, din care 14 numai în anul 2013; Legea nr.80/1995 privind statutul cadrelor militare a suferit 30 de intervenții legislative de la intrarea în vigoare; Legea nr.50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, după republicarea din 2004, a suferit 19 intervenții legislative. Niciunul dintre aceste acte normative nu a fost republicat, deși actele de modificare cuprindeau dispoziția de republicare.

Elaborarea Codexurilor, care va presupune concentrarea legislației dintr-un anumit domeniu, va facilita accesul cetățenilor la legislație și va duce la o mai bună cunoaștere a acesteia.

Anexăm, spre informare, date statistice privind evoluția legislației.

Tabelul nr.1 Acte normative de bază din perioada 1864-31 decembrie 2013, în vigoare sau neabrogate expres, existente în fondul activ al legislației României

Nivel act normativ ¹	1864-21 dec. 1989	22 dec. 1989-31 dec. 1992	1993-31 dec. 1996	1997-31 dec. 2000	2001-31 dec. 2004	2005-31 dec. 2008	2009-31 dec. 2013	Total
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.
D.L., Legi	22	154	289	487	1.430	974	1.122	4.478
D.C.S., D.P., D.	132	34	18	9	14	18	8	229
O.G.	-	8	82	228	182	81	54	593
O.U.G.	-	-	1	158	241	227	241	368
H.G.	-	733	640	945	1.534	1.757	1.730	7.339
H.C.M.	55	-	-	-	-	-	-	55
Total	209	927	1.028	1.827	3.381	3.035	3.155	13.582

Tabelul nr.2 Avize emise de către Consiliul Legislativ în perioada 1997-2013⁴

Anul	Nr. Total Avize	Guvern	Senat	Camera Deputaților
1997	978 ²	756	106	107
1998	1092 ³	909	58	122
1999	1390	1102	56	232
2000	1616 ⁴	1314	84	216
2001	1393 ⁵	1138	53	151
2002	1746 ⁶	1320	69	229
2003	1847 ⁷	1292	89	380
2004	2131 ⁸	1666	211	95
2005	1938 ⁹	1266	472	102
2006	1840 ¹⁰	1190	461	81
2007	1798 ¹¹	1075	532	79
2008	1661 ¹²	1073	429	50
2009	1578 ¹³	922	492	57
2010	1664 ¹⁴	955	552	67
2011	1420 ¹⁵	360	407	57
2012	1120 ¹⁶	780	242	27
2013	1573 ¹⁷	902	512	66

Sursa: Rapoartele Consiliului Legislativ 1996-2013

¹ Tabelul scoate în evidență numărul de avize emise în perioada 1997-2013, fără ca toate actele supuse avizării de către Consiliul Legislativ să se fi materializat în legi. Tabelul este relevant pentru a scoate în evidență efortul legislativ anual pe care instituțiile îl fac.

² Pentru Consiliul Concurenței au fost emise 9 avize.

³ Pentru Consiliul Concurenței au fost emise 3 avize.

⁴ Pentru Consiliul Concurenței au fost emise 2 avize.

⁵ Pentru Consiliul Concurenței au fost emise 2 avize, iar pentru inițiativa cetățenească 1 aviz.

⁶ Pentru Consiliul Concurenței și alte cereri de rectificare și republicare au fost emise 128 de avize.

⁷ Pentru Consiliul Concurenței au fost emise 10 avize, iar pentru Monitorul Oficial 76 de avize.

⁸ Pentru Consiliul Concurenței au fost emise 58 de avize, iar pentru Monitorul Oficial 101 avize.

⁹ Pentru Consiliul Concurenței au fost emise 15 avize, iar pentru Monitorul Oficial 83 de avize.

¹⁰ Pentru Consiliul Concurenței au fost emise 6 avize, iar pentru Monitorul Oficial 102 avize.

¹¹ Pentru Consiliul Concurenței au fost emise 5 avize, iar pentru Monitorul Oficial 107 avize.

¹² Pentru Monitorul Oficial au fost emise 109 avize.

¹³ Pentru Consiliul Concurenței a fost emis 1 aviz, pentru Monitorul Oficial 103 avize, iar pentru inițiativa cetățenească 3 avize.

¹⁴ Pentru Administrația Prezidențială a fost emis 1 aviz, pentru Consiliul Concurenței 14 avize, pentru Monitorul Oficial 73 de avize, iar pentru inițiativa cetățenească 2 avize.

¹⁵ Pentru Președintele României a fost emis 1 aviz, pentru Consiliul Concurenței 12 avize, pentru Monitorul Oficial 81 de avize, iar pentru inițiativa cetățenească 2 avize.

¹⁶ Pentru Consiliul Concurenței au fost emise 4 avize, pentru Monitorul Oficial 66 de avize, iar pentru inițiativa cetățenească 1 aviz.

¹⁷ Pentru Monitorul Oficial au fost emise 91 de avize, iar pentru inițiativa cetățenească 2 avize.