



AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial Nr.777 din 25 august 2004

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial Nr.777 din 25 august 2004, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B289 din 25.05.2006,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri :

I. Observații generale

1. Propunerea legislativă vizează modificarea și completarea Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, în speță materia republicării actelor normative. Se are în vedere:

a) introducerea obligativității republicării actelor normative odată cu actul de modificare sau completare și însoțit de acesta, intrarea în vigoare a modificării urmând a fi condiționată de republicare;

b) republicarea să se facă fără renumerotarea textelor;

c) întocmirea formelor republicabile să revină Consiliului Legislativ, eliminându-se atribuția constituțională și legală a acestuia, respectiv **avizarea** formelor republicabile, la sesizarea Secretarului

General al Camerei Deputaților sau a Secretariatului General al Guvernului;

d) republicarea de către Consiliul Legislativ a întregii legislații nerepublicate, până la 1 ianuarie 2009;

e) în cazul republicării actelor normative modificate sau completate prin ordonanțe ale Guvernului, aceasta să se facă odată cu legea de aprobare, însoțită de aceasta.

2. Prin obiectul și conținutul ei, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, prima Cameră sesizată fiind Senatul.

3. **Pe fondul** reglementărilor cuprinse în propunerea legislativă semnalăm următoarele:

A. Textul propus la **pct.2 al articolului unic** pentru art.68 alin.(1¹), conform căruia “intrarea în vigoare a modificării este condiționată de republicare” este de natură a aduce atingere textului constituțional referitor la intrarea în vigoare a actelor normative, putând constitui deci obiect al unor critici de neconstituționalitate, în lumina art.78 din Constituția României, republicată, conform căruia legea intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară, prevăzută în textul ei.

Relevăm, totodată, că republicarea este o **operațiune subsecventă intrării în vigoare a actului modificador, situație care face practic imposibilă publicarea concomitentă a actului modificador cu textul republicat al actului de bază, care să includă inclusiv aceste ultime modificări.**

În mod logic, republicarea trebuie să aibă în vedere modificările publicate în Monitorul Oficial, deci **textele oficiale** și, ca urmare, ele trebuie să preceadă republicarea actului normativ, această soluție 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.

B. Referitor la **eliminarea renumerotării textelor**, propusă prin proiect, precizăm faptul că **este de esența republicării operațiunea de renumerotare**, pentru a facilita citirea și înțelegerea actului.

Renumerotarea textelor în cazul republicărilor este o regulă consacrată și în legislația mai veche, excepție făcând doar codurile, unde s-a păstrat numerotarea originară a textului.

Precizăm, de asemenea, că și art.156 din legea fundamentală prevede republicarea Constituției „cu reactualizarea denumirilor, **dându-se textelor o nouă numerotare**”.

În legislația comunitară, în cazul versiunilor consolidate, similare formelor republicate, **dar neavând valoare oficială ca acestea din urmă**, se procedează, de asemenea, la o marcare nouă a textelor. Un exemplu concludent este versiunea consolidată a Tratatului de la Amsterdam care modifică Tratatul asupra Uniunii Europene, la art.12 prevăzându-se renumerotarea Tratatului constituind Comunitățile Europene și a Tratatului asupra Uniunii Europene, făcându-se trimitere la tabelele de echivalență, anexate Tratatului.

C. Referitor la soluția privind **întocmirea formelor republicabile de către Consiliul Legislativ**, precizăm faptul că în conformitate cu prevederile Constituției României și legii sale de organizare și funcționare, această instituție este un organ **de avizare**, astfel încât, prin promovarea proiectului în discuție, s-ar schimba însăși natura sa juridică, de organ consultativ de specialitate al Parlamentului.

De altfel, prin abrogarea alin.(5) al art.68, se propune eliminarea însăși a competenței atribuite prin lege Consiliului Legislativ prin Legea nr.73/1993 – **lege organică** - respectiv aceea de a examina și **aviza** forma republicabilă a legilor, ordonanțelor și hotărârilor Guvernului.

Prin urmare, această schimbare ar putea fi considerată chiar ca o modificare a prevederilor constituționale care, la art.79, stabilește domeniul de activitate al Consiliului Legislativ.

Totodată, considerăm că nu este de dorit excluderea rolului organelor emitente, acestea cunoscând cel mai bine reglementările din domeniul lor de activitate, Consiliul Legislativ neputându-se substitui tuturor acestor autorități publice.

Prin urmare, este firesc ca republicările legale din fiecare domeniu de activitate să fie întocmite de cei care au elaborat reglementarea de bază.

D. Semnalăm, totodată, că nu numai Legea nr.24/2000 conține prevederi referitoare la procedura republicării, ci și alte acte normative, care ar urma, la rândul lor, să fie modificate pentru punerea de acord cu dispozițiile prezentei propuneri legislative.

E. 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. Pe de altă parte, există acte de mare întindere și o complexitate deosebită, cu modificări multiple într-un interval scurt de timp sau cu o singură intervenție legislativă dar de mare amploare.

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 nr.31/1990 privind societățile comerciale, la care inițiatorul a întocmit forma republicabilă pe parcursul unei lungi perioade de timp.

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 (de pildă, 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 obiectiv posibilă. La acestea se mai adaugă și eventualele contradicții dintre diferite texte legale, care ar face imposibilă definitivarea formelor republicabile, aceasta presupunând, mai întâi, rezolvarea contradicțiilor în cauză prin intervenții legislative exprese și apoi republicarea actului.

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

F. Analizând prevederile propuse a fi modificate, opinăm că, în ceea ce privește natura activităților desfășurate de Consiliul Legislativ, ele ar trebui să rămână în sfera **avizării**, urmând ca acestuia să îi revină, eventual, și atribuția de **monitorizare a operațiunilor de republicare a actelor normative**, a căror întocmire să revină organului emitent.

G. Prevederile Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, au constituit obiect al unor propuneri legislative de modificare a acestei materii, mai ales după republicarea Constituției României în anul 2003.

a) O asemenea modificare a fost avută în vedere printr-o propunere legislativă de modificare a Legii nr.24/2000, înainte de republicarea acestei legi care, la pct.18 al art.I, propunea modificarea art.66 alin.(3) **în sens similar cu cel propus** prin proiectul în discuție.

În Avizul Consiliului Legislativ nr.347 din 3 martie 2004 s-a precizat faptul că republicarea, de regulă, a actului modificat concomitent cu actul modificator este practic imposibil de realizat, mai ales în lumina noului text constituțional conform căruia o lege intră în vigoare după 3 zile de la data publicării.

S-a precizat faptul 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.*

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.

S-a considerat însă ca necesară **introducerea unui termen** până la care organul emitent să întocmească forma republicabilă a actului, propunându-se un text, care de altfel a fost și adoptat, fiind prevăzut în prezent în forma republicată a Legii nr.24/2000.

b) Un alt proiect de modificare a Legii nr.24/2000 a fost avizat de Consiliul Legislativ la data de 4 martie 2005 (Aviz favorabil cu observații și propuneri nr.174/2005).

Una dintre modificările propuse se referea la **obligția republicării actelor supuse unei intervenții legislative, concomitent cu actul de modificare/completare**, cu excepția codurilor, care se republică în termen de 30 de zile de la intrării în vigoare a actului de modificare ori de completare.

În avizul Consiliului Legislativ, s-a menționat că actualul cadru legislativ este funcțional în ceea ce privește operațiunile pe care le implică o republicare, soluția propusă prin proiect fiind de natură a genera impedimente în activitatea de aplicare, atât din punctul de vedere al creării unei anumite situații de fapt, poate imposibil de depășit și, în același timp, al coliziunii cu alte acte normative în materie, și anume cu Legea nr.202/1998 și Legea nr.73/1993, republicată.

H. În vederea accelerării procesului de republicare s-ar putea, eventual, avea în vedere introducerea în lege a unor dispoziții prin care să se prevadă, în esență, următoarele:

a) Consiliului Legislativ să îi revină atribuții de monitorizare a tuturor operațiunilor de republicare a actelor normative. În acest scop,

el ar urma să se pronunțe **în mod obligatoriu** cu prilejul avizului la toate proiectele de acte normative, dacă este necesară republicarea actului normativ de bază modificat sau completat.

Totodată, cât privește republicarea legislației anterioare, ar urma ca această operațiune să fie coordonată de Consiliul Legislativ pe baza propunerilor ministerelor, prin întocmirea unui grafic și a unui program de republicare, **astfel încât această activitate să fie încheiată la 1 ianuarie 2009.**

b) Organului emitent urmează să îi fie păstrată atribuția privind obligativitatea întocmirii formei republicabile a actului normativ, acesta cunoscând cel mai bine, **pe fond**, întreaga reglementare.

c) 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:”. Această formulă s-ar putea utiliza mai ales pentru proiectele care privesc modificarea hotărârilor Guvernului.

d) Introducerea unor **prevederi cu rol sancționator**, prin intermediul căreia Guvernul și Parlamentul, pe baza unei situații prezentate trimestrial de Consiliul Legislativ, să tragă la răspundere emitenții care nu întocmesc formele republicabile în cadrul termenului legal.

II. Observații de redactare și de tehnică legislativă

1. **La titlu**, este necesară eliminarea datelor de republicare a Legii nr.24/2000, acestea urmând să figureze doar în partea introductivă a articolului unic, titlul urmând a avea următoarea redactare:

“Lege pentru modificarea și completarea Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”.

2. Pentru unitate în redactarea reglementărilor având ca obiect modificarea și completarea actelor în vigoare, propunem reformularea **părții introductive a articolului unic**, astfel:

“Articol unic. - Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.777 din 25 august 2004, se modifică și se completează după cum urmează:”

3. **La pct.1 al articolului unic**, din considerente de tehnică legislativă, partea dispozitivă se va reformula astfel:

“1. Alineatul (1) al articolului 68 se modifică și va avea următorul cuprins:”.

În ceea ce privește textul propus pentru alin.(1) al art.68, având în vedere și observațiile generale formulate la pct.3 lit.A, opinăm în sensul revederii acestuia.

4. Referitor la dispoziția de introducere a unui **text nou la art.68**, aceasta urmează să se reformuleze, în conformitate cu normele de tehnică legislativă, astfel:

“2. După alineatul (1) al articolului 68 se introduce un nou alineat, alin.(1¹), cu următorul cuprins:”.

Având în vedere cele menționate în cadrul observațiilor generale, la pct.3 lit.A, considerăm că propunerea de introducere a dispoziției conform căreia intrarea în vigoare a modificării este condiționată de republicare ar trebui reanalizată.

5. La pct.3 al articolului unic, partea dispozitivă se va reformula astfel:

“3. Alineatul (2) al articolului 68 se modifică și va avea următorul cuprins:”.

Cât privește modificarea textului alin.(2) al art.68, considerăm că actuala redactare răspunde necesităților procedurale de întocmire a formelor republicabile, fiind de esența republicării operațiunea de renumerotare a textelor.

Semnalăm, totodată, că în textul propus pentru alin.(2) al art.68, se face, în mod eronat, trimitere la alin.(2) al art.50, text inexistent în structura Legii nr.24/2000, republicată.

6. La pct.4 al articolului unic, partea dispozitivă trebuie reformulată astfel:

“4. Alineatul (3) al articolului 68 se modifică și va avea următorul cuprins:”.

Dispoziția propusă opinăm că trebuie reanalizată, prin prisma observațiilor generale formulate la lit.C.

7. Referitor la textul propus pentru **alin.(4) al art.68**, considerăm că formularea actuală a dispoziției ar trebui păstrată.

Pe planul redactării, partea dispozitivă a **pct.5** al articolului unic trebuie reformulată astfel:

“5. Alineatul (4) al articolului 68 se modifică și va avea următorul cuprins:”.

8. Dispoziția de abrogare a alin.(5) al art.68, opinăm că trebuie reanalizată, prin prisma observațiilor generale formulate la lit.C.

Din punct de vedere al redactării, norma de abrogare trebuia însă redată astfel:

“6. Alineatul 5 al articolului 68 se abrogă.”

9. La pct.7 al articolului unic, partea dispozitivă urmează să se redacteze în conformitate cu prevederile art.58 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, astfel:

“7. După articolul 68 se introduce un nou articol, articolul 68¹ cu următorul cuprins:”

Cât privește textul art. 68¹, propunem ca acesta să fie structurat în 2 alineate, cu următoarea redactare:

“Art.68¹.- (1) Până la 1 ianuarie 2009, Consiliul Legislativ va coordona acțiunea de republicare a legislației nerepublicate anterior, pe baza formelor de republicare a actelor normative întocmite de autoritățile publice. În acest scop, împreună cu autoritățile publice interesate, va întocmi un grafic și un program de republicare a actelor normative, iar trimestrial va prezenta Parlamentului și Guvernului stadiul îndeplinirii acestei activități.

(2) Parlamentul și Guvernul vor urmări aducerea la îndeplinire a prevederilor alin.(1), prin instituirea unor sancțiuni pentru emitenții care nu întocmesc formele republicabile în cadrul termenului legal.”

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU

București

Nr. 866/22.06.2006