



AVIZ

referitor la proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative

Analizând proiectul de Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.99 din 4.06.2009,

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 proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

1. Proiectul de ordonanță de urgență are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Intervențiile legislative preconizate prin prezentul proiect vizează:

- **art. 25 – Soluții pentru situații tranzitorii**, în sensul includerii în cuprinsul acestui articol a unei dispoziții exprese privind soluționarea conflictului de norme juridice aparținând unor categorii juridice diferite;

- abrogarea **art.29 alin. (1) lit.d)**, text care prevede că *proiectele de acte normative trebuie însoțite, ca instrument de motivare, și de studii de impact – în cazul proiectelor de legi de importanță și complexitate deosebită, al proiectelor de legi asupra cărora Guvernul și-a angajat răspunderea, precum și al proiectelor de legi de aprobare a ordonanțelor emise de Guvern în temeiul unei legi de abilitare și supuse aprobării Parlamentului;*

- completarea dispozițiilor **art.29** în sensul ca, în cazul angajării răspunderii Guvernului, documentele de motivare care însoțesc

proiectul de act normativ sunt expunerea de motive și, după caz, raportul prevăzut la art.28;

- completarea dispozițiilor **art.56** cu prevederi în sensul că actele normative publicate pot fi modificate, completate sau, după caz, abrogate și înainte de data intrării lor în vigoare.

2. Menționăm că prezentul proiect de ordonanță de urgență nu este însoțit de avizul de oportunitate al Departamentului pentru Relația cu Parlamentul privind promovarea unui asemenea demers legislativ, încălcându-se prevederile art.31 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.561/2009, conform căroră ordonanțele de urgență vor fi avizate, în prealabil începerii procedurii de consultare, din punctul de vedere al oportunității promovării acestora.

3. Precizăm că procedura de reglementare prin ordonanță de urgență ar trebui motivată mai fundamentat, având în vedere cerințele stabilite prin art.115 alin.(4) din Constituție, conform căroră **Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare** a căror reglementare nu poate fi amânată, în prezentul proiect fiind motivată doar necesitatea emiterii ordonanțe de urgență, fără a se **arăta situația extraordinară** ce impune urgența recurgerii la această cale de reglementare, **precum și consecințele negative care s-ar produce imediat în lipsa adoptării acestui proiect în regim de urgență**, ținând cont și de deciziile Curții Constituționale în materie.

Totodată, semnalăm existența unei neconcordanțe între preambul și norma propusă pentru art.56 alin.(1¹).

Astfel, dacă în preambul inițiatorul particularizează la noile coduri posibilitatea ca acestea să poată suferi intervenții legislative anterior intrării lor în vigoare, dispoziția propusă pentru art.56 alin.(1¹) are în vedere toate actele normative, nu doar noile coduri.

4. La **art.25**, referitor la soluționarea conflictului între acte normative de categorii diferite, este necesară reanalizarea și reformularea normei, întrucât, de principiu, un act normativ de categorie inferioară nu poate fi aplicat în detrimentul unui act normativ de categorie superioară.

Orice sistem normativ se bazează pe principiul ierarhiei actelor normative, acestea elaborându-se în funcție de categoria acestora și de autoritatea publică competentă să le adopte. Astfel, o normă inferioară trebuie să fie conformă în conținutul său de determinațiile înscrise în normele de nivel superior.

De asemenea, soluția propusă ar trebui să aibă în vedere și prevederea de la art.52 alin.(2) din Legea nr.24/2000, republicată, cu

modificările și completările ulterioare, conform căreia punerea în aplicare a noului act normativ trebuie să decurgă firesc și să evite retroactivitatea acestuia sau conflictul între norme succesive.

Sugerăm ca textul propus pentru art.25 să fie completat cu o dispoziție care să prevadă că soluționarea conflictului între acte normative de categorii diferite se face cu respectarea normelor de nivel superior.

5. În ceea ce privește abrogarea **art.29 alin.(1) lit.d)** semnalăm faptul că prin Legea nr.49/2007 pentru modificarea și completarea Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, a fost introdus printre documentele de motivare **studiul de impact**, art.29 alin.(1) lit.d) nominalizând în mod expres pentru ce tip de proiect de act normativ este necesară întocmirea unor astfel de studii, respectiv: *proiecte de legi de importanță și complexitate deosebită, proiecte de legi asupra cărora Guvernul și-a angajat răspunderea, precum și proiectele de legi de aprobare a ordonanțelor emise de Guvern în temeiul unei legi de abilitare și supuse aprobării Parlamentului.*

Prin abrogarea art.29 alin.(1) lit.d) ar urma să se elimine practic obligația întocmirii și prezentării, ca instrument de motivare, a studiilor de impact pentru toate proiectele de lege.

În această situație, toate celelalte texte ale Legii nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care au fost modificate sau introduse prin Legea nr.49/2007 și care conțin referiri la studiile de impact, respectiv art.6 alin.(3), art.29 alin.(2), art.31¹, rămânând fără obiect, ar trebui corelate cu intervenția propusă urmând a fi modificate, respectiv abrogate.

Precizăm că, spre exemplu art.31¹ - Studiul de impact conține prevederi referitoare la scopul elaborării studiului de impact, structurile care au obligația să le întocmească, conținutul acestora.

În cazul în care se dorește instituirea unei excepții prin care, în cazul noilor coduri, să nu mai fie necesară elaborarea studiilor de impact, este necesar ca soluția propusă să vizeze în mod expres numai acest aspect.

6. Cât privește soluția propusă la pct.4 al articolului unic, respectiv introducerea **alin.(1¹) la art.56**, text care să prevadă posibilitatea modificării, completării sau, după caz, abrogării actelor normative publicate **și înainte de data intrării lor în vigoare**, facem următoarele considerații:

a) de principiu, asupra unui act normativ nu se poate interveni legislativ decât după ce acesta a intrat în vigoare; acest principiu este instituit prin art.56 alin.(1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care stipulează că **numai după intrarea în vigoare a unui act normativ, pe durata existenței acestuia pot interveni diferite evenimente legislative, cum sunt: modificarea, completarea, abrogarea, republicarea, suspendarea sau altele asemenea;**

b) introducerea unei dispoziții, în cadrul aceluiași articol 56, conform căreia modificări, completări sau abrogări pot interveni și înainte ca actul normativ să intre în vigoare, vine practic în contradicție cu principiul mai sus enunțat, anulându-l;

c) referindu-se la acțiunea în timp a normei juridice, unii autori precizează că **în perioada de timp în care norma juridică este activă, ea poate suporta modificări și completări, după cum poate fi abrogată, suspendată, republicată sau poate fi supusă unor derogări¹.**

De asemenea, conform altei opinii **abrogarea este cea mai importantă modalitate de scoatere din vigoare a unei norme juridice. Abrogarea reprezintă cauza de încetarea acțiunii normei de drept datorată intrării în vigoare a unei norme noi.²**

d) având în vedere că acțiunea în timp a unei norme juridice reprezintă perioada dintre data intrării în vigoare și data ieșirii ei din vigoare, rezultă că intervențiile legislative de natura modificării, completării și abrogării pot viza **numai acte normative în vigoare.**

e) relevăm faptul că, din consultarea legislației comparate nu au fost regăsite soluții asemănătoare în legislațiile altor state europene care să permită intervenții legislative asupra actelor normative care nu sunt în vigoare;

f) dacă intenția inițiatorului vizează **doar anumite acte complexe, gen coduri**, pentru care intrarea în vigoare se face **după o perioadă îndelungată**, pe parcursul căreia, datorită schimbărilor pe plan economic, social sau politic s-ar impune intervenții asupra acestor acte, este necesară instituirea unei excepții referitoare doar la aceste cazuri;

Pe cale de consecință, apreciem că soluția propusă ar trebui reconsiderată.

¹ Ioan Vida, *Legistică formală – Ediția a -III - a*, Editura Lumina Lex, București, 2006, p. 177

² Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului*, Editura Actami, București, 1994, p. 175

7. În subsidiar, se rețin următoarele observații de redactare și de tehnică legislativă:

a) la **pct.2 al articolului unic**, pentru respectarea cerințelor de tehnică legislativă, recomandăm reformularea textului, astfel:

„2. La articolul 29 alineatul (1), litera d) se abrogă.”

b) la **partea dispozitivă a pct.3 al articolului unic**, pentru unitate în redactare este necesară reformularea textului, astfel:


„3. După alineatul (2) al articolului 29 se introduce un nou alineat, alin. (3), cu următorul cuprins:”.

c) la **partea dispozitivă a pct.4 al articolului unic**, pentru respectarea exigențelor de tehnică legislativă, recomandăm reformularea textului, astfel:

„4. După alineatul (1) al articolului 56 se introduce un nou alineat, **alin.(1¹) cu următorul cuprins:**”.

PREȘEDINTE

dr. Dragoș ILIESCU



București

Nr. 620/5.06.2009.

Lege privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative

- | | | | |
|---|--------------------------------|--|---|
| 1 | republicare cu
renumerotare | M. Of. nr. 777/25 aug. 2004
Lege privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea
actelor normative | |
| 2 | modificări prin | L. nr. 49/2007
Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 24/2000
privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea
actelor normative | M. Of. nr. 194/21 mar. 2007
<i>modifică art. 6 alin. (3), art. 29 alin. (2);
introduce lit. d) la art. 29 alin. (1), art.
31_1</i> |
| 3 | modificări prin | L. nr. 173/2007
Lege pentru completarea art. 53 din Legea nr. 24/2000 privind
normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor
normative | M. Of. nr. 406/18 iun. 2007
<i>introduce alin.(1_1) la art.53</i> |
| 4 | modificări prin | L. nr. 194/2007
Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 24/2000
privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea
actelor normative | M. Of. nr. 453/4 iul. 2007
<i>modifică art.10 alin.(1), art.30;
introduce alin.(3) la art.1, alin.(4) la art.6,
art. 6_1, alin.(1_1) la art.10, alin.(3) la
art.19</i> |