



AVIZ
**referitor la propunerea legislativă privind procedura
interpretării actelor normative**

Analizând propunerea legislativă privind procedura interpretării actelor normative, transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr.B353 din 02.09.2015,

CONSILIUL LEGISLATIV

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

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare stabilirea normelor generale privind procedura interpretării actelor normative.

Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea prevederilor art.75 alin.(1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Potrivit Expunerii de motive, *„pentru a se evita conferirea de interpretări diferite pentru aceleași dispoziții legale, interpretări care pot fi contrare scopului, intenției sau voinței gândite ori exprimate de către legiuitor, este necesară adoptarea unei legi privind procedura de interpretare a normelor legale neclare, susceptibile de mai multe interpretări sau aplicate diferit în situații identice”*..

3. Precizăm că, *de plano*, aplicarea legii implică o interpretare prealabilă a normei juridice. Necesitatea interpretării este justificată de faptul că, în procesul aplicării dreptului, organul de aplicare - judecătorul, organul administrativ, arbitrul, etc. — trebuie să clarifice cu precizie textul normei juridice, să stabilească compatibilitatea acesteia în

raport de o anumită situație de fapt. El are întotdeauna în față un sistem de norme având caracter general și impersonal, din care trebuie să o selecționeze pe cea care se aplică în cazul concret. Cel ce interpretează legea este obligat să constate sensul normei de drept, să verifice înțelesul utilizării cuvintelor, dacă legiuitorului a gândit ori s-a exprimat concret sau abstract, dacă a făcut enumerări limitative ori s-a menținut în zona unei reglementări-cadru, etc.

Dreptul organului de aplicare de a face interpretarea normei incidente a fost justificat în mod diferit de-a lungul timpului, iar întinderea acestui drept a variat în raport de înțelesul dat interpretării și de raportul dintre interpretare și voința legiuitorului.

Marele jurisconsult roman Celsus spunea că a ști legile nu înseamnă a fi stăpân pe vorbele lor, ci pe efectele și însemnătatea lor (*scire leges non hoc est verba earum tenere, sed vim ac potestatem*¹).

Interpretarea actului normativ constă în a reda un înțeles clar legii, comprehensibil pentru toți cei cărora li se adresează. Este adevărat că tehnica legislativă modernă dă posibilitatea excluderii aspectelor obscure din chiar momentul edictării actului normativ. Cu toate acestea, având în vedere că orice lege este făcută luând în calcul omul mediu și o anumită situație de fapt existentă la momentul edictării ei, este necesar ca, printr-o corectă interpretare, ea să fie aplicată în toate cazurile apărute în practică. Cu atât mai mult cu cât judecătorul este obligat să soluționeze o cauză pe baza legii existente, el neputând să invoce imposibilitatea judecării sau lipsa textului ca în domeniul penal.

Interpretarea legii este deci o etapă a procesului de aplicare a legii și constă în explicarea voinței legiuitorului care este exprimată într-o anumită normă de drept civil cu scopul unei juste aplicări cazuistice a legii civile. Interpretarea legii civile poate fi clasificată doctrinar după mai multe criterii:

- cel al metodei, care poate să conducă la interpretarea gramaticală, la interpretarea sistematică, logică și istorico-teleologică;
- după rezultatul interpretării, poate fi extensivă sau restrictivă și
- după criteriul interpretului, poate fi interpretare oficială care este și obligatorie și interpretare neoficială sau doctrinară și jurisprudențială.

¹ Digeste 1.3. *De legibus* 17, 18, 19, 24.

Indiferent care sunt mijloacele folosite pentru interpretare, ele trebuie să ducă la aflarea înțelesului corect al normei juridice și nu la denaturarea ei. La romani, interpretarea cu rea credință a unei reguli de drept pentru a obține un folos personal, era numită *ius civile alumniari* și era sancționată cu severitate (Digeste 10.4. *Ad exhibendum*).

4. La **art.4 alin.(1)**, referitor la soluția potrivit căreia, prin derogare de la prevederile Legii nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, actele normative de interpretare nu pot fi modificate și/sau completate, respectiv suspendate, semnalăm că la art.58 din respectiva lege sunt reglementate evenimentele legislative care pot interveni pe durata existenței unui act normativ.

Referitor la imposibilitatea modificării și/sau completării unui act normativ de interpretare, este de apreciat dacă o asemenea soluție nu ar crea mai multe probleme în aplicarea actului interpretat, având în vedere că există numeroase situații când practica unor organe de interpretare s-a schimbat în decursul timpului.

Ca exemplu, menționăm că jurisprudența Curții Constituționale s-a schimbat de mai multe ori în ceea ce privește posibilitatea modificării unei legi organice printr-o lege ordinară.

Astfel, dacă inițial în jurisprudența sa, prin Decizia nr.53/1994, Curtea Constituțională a admis posibilitatea ca dispozițiile care nu au caracter organic, dar care fac parte dintr-o lege organică, să poată fi modificate printr-o lege ordinară, opinie menținută și prin Decizia nr.76/2002, prin Decizia nr.76/2002 s-a schimbat această abordare, stabilindu-se în mod clar imposibilitatea modificării unei legi organice printr-o lege ordinară, indiferent de caracterul prevederilor care se modifică.

Însă, și această ultimă practică a fost schimbată de Curtea Constituțională prin Deciziile nr.548/2008 și nr.786/2009, prin care s-a revenit la prima interpretare, astfel că, în prezent, dispozițiile dintr-o lege organică care au caracter ordinar, pot fi modificate printr-o lege ordinară.

Acest exemplu este elocvent pentru posibilele interpretări pe care le poate avea aceeași normă.

De asemenea, o **excepție** de la această regulă, care este **stabilită prin derogare** de la prevederile Legii nr.24/200, republicată, cu modificările și completările ulterioare, este stabilită chiar prin

prezentul proiect în cadrul **art.23 alin.(2)** (inclusiv instituirea unei excepții de la o normă derogatorie trebuie reanalizată).

Totodată, soluția propusă prin prezentul proiect nu ține cont de posibilitatea schimbării normei care se interpretează, aspect care, în mod evident, impune și schimbarea normei de interpretare.

Având în vedere cele de mai sus, se impune revederea normei propuse pentru art.4 alin.(1).

5. La Capitolul II, considerăm că este necesară o reanalizare a normelor, deoarece, referindu-se la proceduri și termene în cadrul procesului legislativ, acestea conțin reglementări într-un domeniu rezervat exclusiv regulamentelor parlamentare. Așa cum a statuat Curtea Constituțională în **Decizia nr.413/09.10.2013**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.653 din 23 octombrie 2013,

„...legile și regulamentele parlamentare sunt acte normative distincte, cu obiect de reglementare diferit. Astfel, în vreme ce legea reglementează totalitatea relațiilor sociale, fiind adoptată de Parlament în virtutea supremației și plenitudinii sale legislative, regulamentul parlamentar își circumscrie sfera de incidență la organizarea și funcționarea celor două Camere ale Parlamentului. Așa fiind, din punct de vedere funcțional, regulamentele parlamentare se limitează la cadrul relațiilor din interiorul autorității legiuitoare, fără să contravină sau să se substituie prevederilor legii. În mod corelativ, Constituția impune o limitare puterii legiuitoare, în sensul că aceasta nu poate interveni printr-o lege în domeniul organizării și funcționării Parlamentului.(s.n.)

În concluzie, Parlamentul, în dubla sa calitate — de autoritate legiuitoare, respectiv de corp autonom, investit cu o putere de organizare și funcționare proprie —, adoptă acte normative de sine stătătoare — legi, respectiv regulamente —, între care nu există niciun raport de ierarhizare, întrucât obiectul de reglementare vizează domenii diferite, ab initio nu sunt susceptibile de clasificare. Întrucât însăși Legea fundamentală le stabilește domeniul de reglementare, orice ingerință a legii în sfera rezervată regulamentelor parlamentare este neconstituțională (s.n.), în egală măsură în care regulamentele Parlamentului, care, depășindu-și aria de incidență, ar pătrunde în domeniul rezervat legii, ar contraveni Constituției.

6. La **art.10**, pentru rigoarea exprimării, sugerăm reformularea **denumirii marginale**, astfel: „Subiectele **dreptului de sezină**”.

La **art.10, teza a II-a**, referitor la soluția potrivit căreia cele două Camere ale Parlamentului „decid în ședință comună”, precizăm că **art.65 alin.(2) lit.a) – j)** din Constituție enumeră cazurile în care cele două Camere se întrunesc în ședință comună. Același alineat (2), la **lit.k)**, prevede și posibilitatea întrunirii în ședință comună pentru „îndeplinirea altor atribuții care, potrivit **Constituției** sau **regulamentului**, se exercită în ședință comună”. Or, nici Constituția, nici Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, nu prevăd posibilitatea întrunirii celor două Camere ale Parlamentului, în ședință comună, pentru a decide cu privire la solicitarea menționată. În raport de actuala reglementare, se impune eliminarea sintagmei „care decid în ședință comună”.

7. La **art.11-14**, din interpretarea normelor, rezultă că solicitarea prevăzută la **art.10** este asimilată inițiativei legislative, încălcându-se astfel **art.74 alin.(1) din Legea fundamentală**, deoarece nu toate subiectele menționate la **art.10** au dreptul la inițiativă legislativă, ci doar Guvernul, deputații, senatorii și 100.000 de cetățeni cu drept de vot. Se impune revederea normelor și eliminarea confuziilor între solicitarea interpretării unei legi și proiectul unei legi de interpretare, inițiat cu respectarea dispozițiilor constituționale.

În acest context, precizăm că și soluția de la **art.11 alin.(4)** care se referă la neavizarea de către Consiliul Legislativ a solicitării de interpretare, este greșită, deoarece această autoritate publică potrivit legii, avizează **proiectul legii de interpretare**, și nu documentul prin care se solicită emiterea unei legi de interpretare.

8. La **art.19 alin.(1)**, textul nu are în vedere faptul că nu toate ordonanțele emise în temeiul unei legi de abilitare se supun aprobării Parlamentului, ci numai cele pentru care s-a prevăzut expres îndeplinirea acestei formalități.

Referitor **alin.(2) și (3)**, considerăm că nu se justifică soluția potrivit căreia „ordonanțele” aprobate de Parlament fără modificări sunt interpretate de Guvern, iar cele modificate și/sau completate prin lege, se interpretează de către Parlament, deoarece în ambele situații **aprobarea este rezultatul voinței Parlamentului**, ca unică autoritate

legiuitoare a țării. Ceea ce contează, în ambele situații, este interpretarea pe care a avut-o în vedere Parlamentul, indiferent dacă și-a însușit întocmai textul ordonanței sau a considerat necesar să-l aprobe cu modificări și/sau completări. Prin urmare, considerăm că, în ambele situații, competența ar trebui să-i revină Parlamentului.

9. La **art.20**, pentru identitate de rațiune cu prevederile art.10, considerăm că printre subiectele dreptului de sezină trebuie menționat și Guvernul, în cazul ordonanțelor a căror interpretare sunt de competența Parlamentului.

10. La **art.22 alin.(2)**, pentru precizia normei, apreciem că trebuie menționate în mod expres care sunt prevederile Legii nr.52/2003, republicată, de la care se instituie o derogare.

La **alin.(4)**, semnalăm că norma potrivit căreia proiectul ordonanței de interpretare nu se supune avizării Consiliului Legislativ, este contrară art.2 din Legea nr.73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată. Având în vedere că soluția nu este argumentată în Expunerea de motive, pentru predictibilitatea normei, este necesară revederea acesteia.

11. La **Capitolele IV și V**, semnalăm că nu sunt prevăzute subiectele dreptului de sezină.

12. La **art.29**, este de analizat dacă în raport cu art.5, norma nu trebuie eliminată.


PREȘEDINTE
dr. Dragoș ILIESCU

București

Nr. 1029 / 1. 10. 2015.

Lege privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative

- 1 republicare cu renumerotare M. Of. nr. 260/21 apr. 2010
Lege privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative
- 2 modificări prin L. nr. 29/2011 M. Of. nr. 182/15 mar. 2011
Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative *modifică art. 6 alin. (1), art. 21, art. 22; introduce alin. (3_1) la art. 7, lit. d) la art. 13*

1029.

L. nr. 52/2003

M. Of. nr. 70/3 feb. 2003

Lege privind transparența decizională în administrația publică

1 republicare cu
renumerotare

M. Of. nr. 749/3 dec. 2013

Lege privind transparența decizională în administrația publică