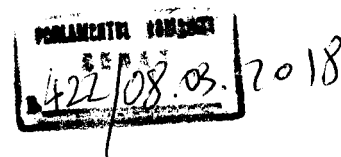




GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

234
26.02.2018



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea și modificarea Ordonanței Guvernului nr. 43/2000 privind protecția patrimoniului arheologic și declararea unor situri arheologice ca zone de interes național, republicată, cu completările și modificările ulterioare și a Legii nr. 182/2000 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil, republicată, cu completările și modificările ulterioare*, inițiată de domnul senator USR Vlad-Tudor Alexandrescu și un grup de parlamentari USR, PSD, PMP (Bp.300/2017).

I. Principalele reglementări

Astfel cum se precizează în *Expunerea de motive*, inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Ordonanței Guvernului nr. 43/2000 privind protecția patrimoniului arheologic și declararea unor situri arheologice ca zone de interes național, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, și a *Legii nr. 182/2000 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil, republicată, cu*

modificările și completările ulterioare, în scopul reglementării utilizării detectoarelor de metale, a clarificării din perspectiva obligațiilor pe care le au proprietarii și orice investitor într-o astfel de zonă, instituirea unor norme în vederea asigurării unui echilibru între necesitățile investiționale și cele ale protejării patrimoniului arheologic.

II. Observații

1. Cu privire la definiția propusă pentru situl arheologic, ce urmează a fi introdusă la **art. 2 alin. (1) lit. b¹**), subliniem că aceasta este incoerentă și incorectă din punct de vedere al tehnicii legislative. Astfel, o definiție a sitului trebuie să aibă în vedere că acesta reprezintă un perimetru delimitat în spațiu ce conține vestigii arheologice, identificate la suprafața solului, în sol, subsol și în mediul subacvatic.

2. În ceea ce privește definiția descoperirii arheologice întâmplătoare, modificare propusă pentru **art. 2 lit. g)**, considerăm că dispoziția este redundantă, ambiguă și parțial contradictorie, fiind greu de aplicat.

3. Referitor la măsura de instituire a obligativității realizării de sondaje în cadrul realizării studiilor de fezabilitate sau a documentației de avizare a lucrărilor de intervenții, propusă de inițiatori la **art. 2 alin. (7¹)**, menționăm că modul (modalitatea științifică) în care se face diagnosticarea unui teren este o decizie științifică care nu poate fi impusă prin lege. În plus, la momentul realizării studiului de fezabilitate, în cazul investițiilor majore, exproprierile nu sunt făcute, iar proprietarii terenurilor nu pot fi obligați să permită realizarea de sondaje arheologice.

De asemenea, precizăm că această operațiune ar crește costurile pentru orice diagnostic, precum și timpul de realizare a acestora, rezultând întârzierea termenului de finalizare a investiției.

Precizăm că diagnosticul arheologic în faza realizării studiului de fezabilitate se poate face și nonintruziv, după caz, urmând ca avizul pentru faza studiului de fezabilitate să propună realizarea diagnosticului intruziv în următoarea fază, când terenul este deținut de către investitor. Subliniem și faptul că instituirea acestei obligații limitează dreptul responsabilului științific de a-și stabili metodologia cercetării.

Totodată, precizăm că formulările propuse, respectiv „lucrări de investiții” și „cu excepția anumitor investiții identificate în legislația principală” sunt imprecise și ambigue.

4. În ceea ce privește măsura de introducere a raportului de diagnostic arheologic intruziv ca parte integrantă a documentațiilor de urbanism, a studiilor de fezabilitate sau documentației de avizare a lucrărilor de intervenție care privesc siturile arheologice, propusă de inițiatori în cadrul **art. 2 alin. (14)**, precizăm că aceasta nu respectă dispozițiile *Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, conform cărora proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune, precum și cu restul articolelor din cadrul aceluiași act normativ. Totodată, având în vedere observațiile formulate pentru **art. 2 alin. (7¹)**, nu susținem introducerea raportului de diagnostic arheologic intruziv în documentațiile menționate mai sus.

De asemenea, precizăm că, în cazul investițiilor mari care privesc doar parțial situri arheologice (de exemplu, în cazul autostrăzilor), modificarea propusă ar întârzia lucrările, deoarece, până la momentul finalizării tuturor rapoartelor de cercetare preventivă nu s-ar putea executa lucrări pe suprafețele deja avizate cu condiția supravegherii sau fără condiții, respectiv pe cele deja descărcate de sarcină arheologică, dacă nu poate obține autorizația de construire. Precizăm că această prevedere contravine dispozițiilor **art. 5 alin. (17)** din *Ordonanța Guvernului nr.43/2000*, conform căreia „În cazul proiectelor de infrastructură de transport de interes național, Certificatul de descărcare de sarcina arheologică se va emite pentru fiecare parte din teren care poate fi redată activităților umane curente”.

5. Cu privire la soluția propusă la **art. 2 alin. (15)**, semnalăm că, din enumerarea respectivă lipsesc mai multe condiții importante, după cum urmează:

- acordarea avizului fără condiții;
- condiția cercetării arheologice preventive pe anumite perimetre;
- condiția efectuării unui diagnostic arheologic intruziv (dacă este vorba de un raport de diagnostic nonintruziv pentru un teren ce va fi expropriat ulterior).

6. Referitor la soluția propusă la **art. 4 alin. (5)**, apreciem că sintagma „*bunurile culturale de interes arheologic din subsol*” nu este clară. Considerăm lipsită de logică juridică asimilarea „*bunurilor culturale de interes arheologic din subsol*” cu bogățiile naturale ale subsolului (petrol, gaze, minereuri), întrucât aceste bunuri culturale sunt rezultatul activității umane și nu le este aplicabil regimul bogățiilor naturale ale subsolului.

Conform art. 136 alin. (3) din *Constituția României, republicată*, „*Bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de legea organică, fac obiectul exclusiv al proprietății publice*”.

Completarea categoriilor de bunuri care pot fi considerate ca aparținând domeniului public al statului poate fi reglementată doar prin lege organică, în măsura în care se înscrie în limitele constituționale.

În plus, textul contravine dispozițiilor art. 49 alin. (4) din *Legea nr.182/2000*, referitor la dreptul la o recompensă bănească din valoarea bunului și, de asemenea, textul propus vine în contradicție cu dispozițiile art.863 din *Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare*, conform căruia dreptul de proprietate publică se dobândește:

- „a) prin achiziție publică, efectuată în condițiile legii;*
- b) prin expropriere pentru cauză de utilitate publică, în condițiile legii;*
- c) prin donație sau legat, acceptat în condițiile legii, dacă bunul, prin natura lui sau prin voința dispunătorului, devine de uz ori de interes public;*
- d) prin convenție cu titlu oneros, dacă bunul, prin natura lui sau prin voința dobânditorului, devine de uz ori de interes public;*
- e) prin transferul unui bun din domeniul privat al statului în domeniul public al acestuia sau din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al acesteia, în condițiile legii;*
- f) prin alte moduri stabilite de lege”.*

Mai mult decât atât, textul inițiativei legislative este limitativ, întrucât stabilește că bunurile de interes arheologic din subsol, care sunt, în fapt, bunuri mobile, devin proprietatea statului. Astfel, în *Anexa Legii nr.213/1998 privind bunurile proprietate publică, cu modificările și completările ulterioare*, se reglementează faptul că „*ansamblurile și siturile istorice și arheologice*” fac parte, după caz, din domeniul public al statului, din domeniul public județean sau din domeniul public local al comunelor, orașelor sau municipiilor.

De asemenea, subliniem necorelarea dispozițiilor propuse cu cele din *Legea nr. 213/1998*, întrucât bunurile culturale mobile pot intra în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale ca parte a colecțiilor publice deținute de muzeele de importanță națională, regională, județeană sau locală.

7. În ceea ce privește definiția „*căutarea și descoperirea intenționată, prin săpături, de bunuri culturale aparținând patrimoniului arheologic*” drept „*activități care afectează integritatea sau pun în pericol conservarea patrimoniului arheologic*”, propusă de inițiatori la **art. 4 alin.(6)**, menționăm că aceasta este ambiguă prin raportare la dispozițiile art. 26 și 28 din *Ordonanța Guvernului nr. 43/2000*, întrucât din formularea propusă nu se poate determina dacă această activitate va fi considerată contravenție sau infracțiune.

8. Cât privește intenția inițiatorilor de a modifica definiția descărcării de sarcină arheologică și a certificatului de descărcare arheologică, propuse la **art. 5 alin. (2)** și **alin. (3)**, menționăm că acestea sunt neclare, întrucât nu se precizează ce semnifică sintagma „*cercetare arheologică încheiată definitiv*”. *De jure*, prin această formulare se instituie o condiție imposibil de realizat. Nu poate exista o încheiere a cercetării arheologice definitivă în condițiile în care metodele de cercetare arheologică evoluează din punct de vedere tehnic și permit realizarea de noi descoperiri ca urmare a progreselor tehnologice.

În plus, semnalăm că sintagma „*încheiată definitiv*” nu respectă principiile gramaticale și semantice.

De asemenea, precizăm că textul inițiativei legislative vizează doar terenurile în care a fost evidențiat anterior patrimoniul arheologic, omițând terenurile pe care nu au fost descoperite bunuri culturale aparținând patrimoniului arheologic. Semnalăm că în peste 50% din săpăturile preventive nu se evidențiază patrimoniu arheologic, motiv pentru care considerăm că sintagma „*evidențiat anterior patrimoniul arheologic*” nu poate fi aplicată.

Totodată, menționăm că textul propus nu este corelat și nu au fost luate în calcul consecințele aplicării noului text prin raportare la dispozițiile art. 19 alin. (3) lit. a) din *Legea nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, conform cărora declasarea monumentelor istorice este declanșată din oficiu în situația

descărcării de sarcină arheologică în cazul siturilor arheologice, conform avizului Comisiei Naționale de Arheologie.

În forma propusă de inițiatori, descărcarea arheologică nu mai are nicio utilitate pentru lucrările de investiții, întrucât documentul ar atesta investitorului doar că cercetarea arheologică s-a încheiat definitiv, fără ca regimul de protecție al zonei să fie modificat sau anulat. Prin urmare, nu este clar ce se întâmplă cu terenurile pentru care se eliberează certificatul de descărcare de sarcină arheologică fără a fi modificat regimul de protecție în cazul lucrărilor de intervenții.

Nu în ultimul rând, precizăm că măsura propusă nu este corelată cu dispozițiile art. 31¹ alin. (4) lit. b) din *Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare*, conform căreia „La emiterea autorizației de construire de către autoritatea publică competentă, pe lângă prevederile documentațiilor de urbanism și ale regulamentelor locale de urbanism aferente acestora, vor fi avute în vedere următoarele aspecte: (...) prezența unor vestigii arheologice. Autoritățile abilitate eliberează Certificatul de descărcare de sarcină arheologică sau instituie restricții prin avizul eliberat, în termen de 3 luni de la înaintarea de către beneficiar/finanțator a Raportului de cercetare arheologică, elaborat în urma finalizării cercetărilor;”.

Cu privire la eliminarea din cadrul definiției certificatului de descărcare arheologică, cuprinsă la **art. 5 alin. (3)**, a sintagmei „administrativ”, menționăm că modificarea nu schimbă nimic din natura juridică a acestui document emise de serviciile publice deconcentrate ale Ministerului Culturii și Identității Naționale, indiferent de cum este numit actul.

În acest sens, precizăm că actul administrativ este actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice.

9. Referitor la propunerea de abrogare a dispozițiilor¹ **art. 5 alin. (4)** din *Ordonanța Guvernului nr. 43/2000*, menționăm că aceasta nu respectă prevederile *Legii nr. 24/2000*, întrucât inițiatorii nu motivează și nu justifică o astfel de modificare.

¹ Art. 5 alin. (4) *Regimul de protecție a zonelor cu potențial arheologic cunoscut și cercetat este reglementat de legislația în vigoare privitoare la protejarea monumentelor istorice și a bunurilor mobile care fac parte din patrimoniul cultural național.*

10. În ceea ce privește măsura de includere a siturilor arheologice în regimul de protecție acordat de legislația de urbanism, propusă a se efectua la **art. 5 alin. (7)**, precizăm că, în conformitate cu dispozițiile art. 10 din *Legea nr. 350/2001*, „Urbanismul are ca principal scop stimularea evoluției complexe a localităților, prin elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare spațială, durabilă și integrată, pe termen scurt, mediu și lung”. De asemenea, precizăm că reglementările urbanistice se referă la construcții aflate deasupra suprafeței solului și nu pot fi aplicate patrimoniului arheologic aflat în subsol.

Precizăm că, în acest moment, siturile arheologice beneficiază de un regim de protecție superior celui oferit de legea urbanismului.

Prin această propunere, inițiatorii urmăresc restrângerea regimului de protecție de la „zone cu patrimoniu arheologic” la „situri arheologice”, care încetează a mai fi percepute ca monumente istorice, ele transformându-se în zone protejate în sensul stabilit de legea urbanismului. Inițiatorii nu motivează această restrângere a regimului de protecție și nici nu precizează ce se va întâmpla cu siturile arheologice înscrise în Lista Monumentelor Istorice și aflate în regimul de protecție instituit de *Legea nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

11. Cu privire la **art. 5 alin. (13)**, notat în inițiativa legislativă ca fiind alin. (1), semnalăm că, prin modificarea propusă, pe motivul „scăderii numărului de cazuri în afara legii”, sunt eliminate de la interdicția accesului cu detectoare de metal zonele de interes arheologic prioritar și zonele cu patrimoniu arheologic reperat, interdicția rămânând valabilă doar pentru siturile arheologice, nu și în zonele de protecție a acestora.

12. Referitor la **art. 5 alin. (14)**, notat în propunerea legislativă ca fiind alin. (2), considerăm că nu este suficient ca, pentru asigurarea protejării patrimoniului arheologic, acțiunea nespecialiștilor să se facă sub coordonarea unui specialist. Motivarea inițiatorilor, conform căreia se creează un „cadru organizat cu implicarea asociațiilor deținătorilor de detectoare de metale” nu este susținută prin textul propus. Prin această definiție detecția de metale se transformă într-o etapă/metodă a cercetării arheologice. Remarcăm că, întrucât detectoriștii nu au voie, conform alineatului anterior, să detecteze în situri arheologice, devine illogică cercetarea arheologică cu contract, cu colectiv de cercetare propusă în acest alineat. Nu este clar de ce în acest caz este necesar ca cercetarea să se facă în baza unui contract și nu în baza unui

acord sau protocol. În plus, la detecțiile din afara siturilor arheologice nu poate exista colectiv de cercetare din moment ce pentru aceste situații nu se solicită autorizații de cercetare arheologică.

Totodată, considerăm că prevederea nu este în măsură să asigure respectarea angajamentelor luate de România prin semnarea Convenției europene privind protecția patrimoniului arheologic, ratificată prin *Legea nr.150/1997 privind ratificarea Convenției europene pentru protecția patrimoniului arheologic (revizuită), adoptată la La Valetta la 16 ianuarie 1992, conform căreia România s-a angajat „să vegheze ca săpăturile și alte tehnici potențial distructive să nu fie practicate decât de către persoane calificate și abilitate în acest scop”*.

13. În ceea ce privește propunerea de modificare a **art. 12 lit. e)**, considerăm că ar fi trebuit analizată măsura în care această procedură va determina întârzieri în eliberarea autorizațiilor de diagnostic, săpătură arheologică preventivă și supraveghere arheologică.

În plus, textul propunerii trebuie corelat cu restul ordonanței, întrucât, conform lit. d) a aceluiași articol, Ministerul Culturii și Identității Naționale *„eliberează autorizația de săpătură arheologică sistematică, prin compartimentul său de specialitate, în urma consultării Comisiei Naționale de Arheologie”*.

14. Cu privire la propunerea de introducere a **art. 12¹**, precizăm faptul că aplicarea soluției propuse la acest articol ar însemna creșterea prețurilor investițiilor, deoarece cercetarea arheologică este deja, potrivit legislației în vigoare, o activitate finanțată de solicitantul avizelor.

De asemenea, precizăm că unele avize, certificate și autorizații sunt solicitate de alte autorități publice și instituții publice subordonate ministerului.

În plus, menționăm faptul că inițiatorii nu au justificat soluția propusă.

15. Referitor la **art. 13 lit. f)**, semnalăm faptul că există situri arheologice care sunt clasate monument istoric și, prin urmare, nu pot fi de competența Comisiilor Zonale a Monumentelor Istorice.

Totodată, nu considerăm oportună mutarea în sarcina Comisiilor Zonale a Monumentelor Istorice a unor atribuții ale Comisiei Naționale de Arheologie, dat fiind caracteristicile, rolul și legislația diferite care guvernează cele două comisii și domenii de activitate.

16. În ceea ce privește introducerea **alin. (7) și (8)** la **art. 14**, motivată de inițiatori prin „*rezolvarea cu celeritate a solicitărilor adresate M.C.I.N.*”, considerăm că nu este justificată, întrucât Comisia Națională de Arheologie are în autoritatea ei mai puțin de o treime din monumentele istorice din România și, din acest motiv, copierea structurii organizatorice a Comisiei Naționale a Monumentelor Istorice nu se susține și implică cheltuieli bugetare pentru funcționarea noilor structuri, pentru care inițiatorii nu au prezentat impactul financiar.

17. Cu privire la propunerea de modificare a **art. 16**, considerăm că nu este justificată completarea competențelor Comisiei Naționale de Arheologie și nici supraîncărcarea acesteia prin introducerea unor atribuții artificiale, menționate la **lit. k¹)** și **lit. k²)**, mai ales că aceste atribuții se referă și la legislația siturilor naturale care fac obiectul legislației privind protecția mediului.

18. Semnalăm faptul că, prin măsurile propuse pentru **art. 17 alin.(4) lit. a)** sunt eliminate din repertoriul arheologic național zonele cu potențial arheologic cunoscut și cercetat, zonele cu potențial arheologic cunoscut și necercetat, precum și zonele al căror potențial arheologic devine cunoscut întâmplător sau ca urmare a cercetărilor arheologice preventive.

În plus, propunerea nu este corelată cu prevederile din restul ordonanței cu privire la eliberarea de autorizații de cercetare, detectare și alte avize.

19. Referitor la propunerea pentru **art. 17 alin. (5)**, semnalăm că textul este incoerent și contrazice dispozițiile art. 17 alin. (4) lit. a), nefiind corelat nici cu restul dispozițiilor art. 17 și ale ordonanței.

Prin **alin. (5)** se creează confuzia că „*Lista siturilor arheologice delimitate*” conține doar siturile arheologice a căror amplasare este cunoscută prin coordonate în sistem de proiecție stereografică, în timp ce restul repertoriului arheologic național ar conține situri arheologice al căror amplasament nu este delimitat, ceea ce este fals.

20. În ceea ce privește soluția propusă pentru **art. 19 lit. g)**, considerăm că nu este justificată restrângerea avizului Ministerului Culturii și Identității Naționale doar pentru lucrări în situri arheologice.

21. Cu privire la propunerea de abrogare a **art. 26**, menționăm faptul că inițiatorii nu au motivat suficient soluția legislativă propusă și, totodată,

faptul că justificarea este raportată la pericolul social. Față de această situație, precizăm că *Noul Cod penal* nu mai reglementează pericolul social.

22. Referitor la modificarea **art. 28 lit. j)**, precizăm faptul că tentativa este o componentă specifică infracțiunii, nefiind aplicabilă contravențiilor, care sunt reglementate de *Ordonanța Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare*.

23. Cât privește **art. 29 alin. (4)**, precizăm că formularea textului este neadecvată și contravine art. 8 alin. (3) și (4) din *Ordonanța Guvernului nr.2/2001*, potrivit căroră:

„(3) *Sumele provenite din amenzile aplicate persoanelor juridice în conformitate cu legislația în vigoare se fac venit integral la bugetul de stat, cu excepția celor aplicate, potrivit legii, de autoritățile administrației publice locale și amenzilor privind circulația pe drumurile publice, care se fac venit integral la bugetele locale.*

(4) *Sumele provenite din amenzile aplicate persoanelor fizice în conformitate cu legislația în vigoare se fac venit integral la bugetele locale”.*

24. Precizăm faptul că soluțiile preconizate pentru **art. 30 alin. (1) și alin. (2)** nu sunt justificate din punct de vedere juridic și reprezintă excepții de la dispozițiile *Ordonanței Guvernului nr. 2/2001*.

25. Referitor la conținutul **art. II** din inițiativa legislativă, subliniem că ar fi trebuit asigurată publicarea Repertoriului arheologic în întregime, nu doar a „*Listei siturilor arheologice delimitate prin coordonate în sistem de proiecție stereografic*”, în acest sens fiind necesară stabilirea unei metodologii și a unor reglementări.

Totodată, considerăm că publicarea în Monitorul Oficial al României a mii de pagini cu inventare de coordonate este inutilă, întrucât există suport on-line cartografic, trebuind, eventual, doar create reglementările legale de acces și actualizare de specialitate conform dispozițiilor *Ordonanței Guvernului nr. 4/2010 privind instituirea Infrastructurii naționale pentru informații spațiale în România, republicată* (Directiva EU Inspire).

26. În ceea ce privește propunerea de modificare a **art. 49 alin. (1)** din *Legea nr. 182/2000*, subliniem că, în mod similar ca și în cazul propunerilor formulate pentru modificarea și completarea *Ordonanței Guvernului*

nr.43/2000, textul este neclar, conținând sintagme confuze precum „descoperite intenționat”.

Așa cum am arătat mai sus, inițiatorii au propus modificarea art. 17 alin. (4) din *Ordonanța Guvernului nr. 43/2000*, eliminând, astfel, din Repertoriul Arheologic Național zonele cu potențial arheologic cunoscut și cercetat, zonele cu potențial arheologic cunoscut și necercetat, precum și zonele al căror potențial arheologic devine cunoscut întâmplător sau ca urmare a cercetărilor arheologice preventive, însă, în cea de-a doua ipoteză a art. 49 alin. (1) inițiatorii stabilesc că „*bunurile culturale (...) descoperite (...), în alte zone decât cele înscrise în Repertoriul arheologic național nu constituie descoperiri întâmplătoare*”. În forma propusă de inițiatori, în Repertoriul Arheologic Național ar fi înscrise numai situri arheologice, fără nicio zonă.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative.**

Cu stimă,

Viorica DĂNCILĂ

PRIM-MINISTRU



Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**

Președintele Senatului