



GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

600
05.04.2018

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
112/17.04.2018

Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind modificarea Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*, inițiată de domnul deputat PSD Ioan Dîrzu împreună cu un grup de parlamentari PSD, ALDE (**Bp. 614/2017**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea *Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, propunându-se în principal:

- instituirea obligativității includerii preambulului, ca parte constitutivă, în cuprinsul tuturor categoriilor de acte normative, precum și numerotarea cu cifre arabe a paragrafelor acestuia;

- includerea, în mod sintetic, în preambulul actelor normative a conținutului instrumentelor de motivare și prezentare;

Potrivit *Expunerii de motive*, prin măsurile propuse se urmărește să se asigure „*a priori interpretarea oficială a actului juridic*”.

II. Observații

1. Subliniem că prin jurisprudența sa (ex: *Decizia nr. 61/2017*¹) Curtea Constituțională a reținut că interpretarea actelor normative poate îmbrăca forma interpretării judiciare sau a interpretării autentice/legale.

În ceea ce privește interpretarea judiciară, instanța de contencios constituțional a statuat că aceasta poate fi făcută numai de către instanțele judecătorești.

Cu privire la interpretarea autentică/legală, Curtea Constituțională a recunoscut dreptul legiuitorului, precum și a legiuitorului delegat, de a face astfel de interpretări prin acte normative de interpretare asupra actelor normative de reglementare primară, drept stabilit, de altfel, de lege lata, prin art. 69 din *Legea nr. 24/2000*.

Curtea Constituțională precizează cu acest prilej că actul normativ de interpretare „*este un act legislativ care este adoptat fie pentru a explicita o lege interpretabilă/neclară, imprecisă, lipsită de previzibilitate în sensul precizării/deslușirii voinței legiuitorului, fie pentru a pune capăt interpretării constante pe care autoritățile administrative sau judiciare o dau unei legi, în contradicție cu intenția și cu scopul în care legiuitorul adoptase legea, ipoteză în care se poate ajunge la încetarea sau modificarea unei practici administrative sau judiciare, inclusiv a efectelor deciziei pronunțate pentru unificarea practicii judiciare sau pentru dezlegarea unor probleme de drept [...]. Cert este faptul că legea interpretativă este un procedeu care trebuie utilizat cu mare precauție, adoptarea ei fiind, prin ea însăși, o măsură care denotă un caracter excepțional al unui atare act normativ*”.

În schimb, referitor la actele normative de reglementare secundară, Curtea Constituțională a stabilit că „*competența autorităților*

¹ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind procedura interpretării actelor normative, în ansamblu, precum și, în special, ale art.3 alin.(1) prin raportare la art.10-24, ale art.4, art.10, art.14 teza a doua, art.16, art.21 alin.(1) teza întâi și ale art.23 alin.(1) teza întâi din lege

administrative de a emite acte administrative normative interpretative încalcă principiul legalității consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa referitoare la stabilitatea raporturilor juridice statornicite în baza actului interpretat”.

În acest sens, Curtea Constituțională a precizat că actualul sistem normativ este unul „*suplu care nu cuprinde elemente de natură să destabilizeze întregul angrenaj al administrației. A introduce în această paradigmă normativistă și noțiunea de normă interpretativă ar însemna o relativizare a mecanismului anterior menționat, cu efecte incerte asupra securității raporturilor juridice.*”

2. În conformitate cu legislația în vigoare, rolul preambulului este acela de a enunța „*în sinteză, scopul și, după caz, motivarea reglementării. El nu poate cuprinde nici directive, nici reguli de interpretare*” (art. 43 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*).

Conform prevederilor art. 38 alin. (1) din cadrul aceluiași act normativ, „*textul articolelor trebuie să aibă caracter dispozitiv, să prezinte norma instituită fără explicații sau justificări*”; de asemenea, potrivit art. 36 alin. (1) „*actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, (...)*”.

Astfel, rolul preambulului este acela de a enunța scopul și, după caz, motivarea interpretării, interdicția instituită în teza a doua fiind corelată cu viziunea de ansamblu a legiuitorului asupra actului normativ care trebuie să aibă un caracter clar, precis și neechivoc (și, prin urmare, să nu ridice probleme de interpretare) și să nu cuprindă explicații și justificări.

Cu toate acestea, legiuitorul a prevăzut cu caracter excepțional, la alin. (3) al art. 38 din *Legea nr. 24/2000*, că „*Utilizarea unor explicații prin norme interpretative este permisă numai în măsura în care ele sunt strict necesare pentru înțelegerea textului*”.

Astfel, pornind de la rolul preambulului în cuprinsul actului normativ, prevederile legale în vigoare au lăsat legiuitorului posibilitatea de a se folosi de acest instrument ori de câte ori actul normativ, prin obiectul de reglementare, necesită, pe lângă instrumentul de motivare, precizări suplimentare legate de scopul ori motivarea reglementării propuse chiar în cuprinsul său. Tocmai de aceea, prevederile în vigoare nu limitează valorificarea acestui tip de instrument pentru anumite categorii de acte normative, lăsându-i legiuitorului posibilitatea aprecierii „*de la caz la caz*” (art. 43 alin. 2 din *Legea nr. 24/2000*) în funcție de specificul și complexitatea normei de reglementare. Excepție de la această regulă fac ordonanțele de urgență ale Guvernului, pentru care, potrivit art. 43

alin. (3) din același act normativ, „*preambulul este obligatoriu și cuprinde prezentarea elementelor de fapt și de drept ale situației extraordinare ce impune recurgerea la această cale de reglementare*”.

Potrivit inițiativei legislative, rolul preambulului nu se schimbă față de cel prevăzut în reglementarea în vigoare, prevederile art. 43 alin. (1) din propunerea legislativă prevăzând expres că scopul este acela de a enunța sintetic scopul și motivarea reglementării. Astfel, eliminarea tezei a doua a art. 43 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, care prevede în mod expres că preambulul nu poate cuprinde reguli de interpretare, nu schimbă scopul ori valoarea juridică a conținutului preambulului, în sensul unei interpretări oficiale.

În plus, remarcăm faptul că, deși din *Expunerea de motive* rezultă intenția de a asigura prin preambul interpretarea oficială a actului juridic, totuși, în inițiativa legislativă nu se face și o modificare corespunzătoare a dispozițiilor art. 69 din *Legea nr. 24/2000*, dispoziții care privesc interpretarea legală a actelor normative.

Apreciem că este de neacceptat introducerea unei interpretări autentice/legale în preambulul tuturor actelor normative, interpretarea trebuind făcută numai pe cale judiciară, de la caz la caz, sau pe cale legală, prin acte normative de interpretare, numai în situații de excepție.

3. În contextul stabilirii intenției de reglementare, menționăm că instituțiile inițiatoare pot oferi informații legate de aspectele avute în vedere la redactarea textelor de lege, fără însă ca opiniile exprimate să aibă caracterul unui interpretări oficiale a prevederilor actului normativ, acesta fiind atributul exclusiv al instanței judecătorești.

În ceea ce privește expunerile de motive, notele de fundamentare, referatele de aprobare și studiile de impact, acestea constituie, potrivit art. 30 alin. (2) din *Legea nr. 24/2000*, instrumentele de prezentare și motivare ale noilor reglementări propuse, inclusiv în ceea ce privește rezultatele studiilor de cercetare și referirile la sursele de informații suplimentare relevante pentru dezbaterea proiectelor de acte normative (art. 20 alin. 3), toate acestea oferind o viziune de ansamblu asupra actului normativ.

În realizarea scopului de prezentare și motivare, legiuitorul a stabilit în mod expres la art. 31 din *Legea nr. 24/2000* conținutul instrumentului de motivare; potrivit art. 31 alin. (1) lit. a) din actul normativ menționat, legiuitorul, în elaborarea instrumentului de motivare, este ținut să prevadă la rubrica „*motivul emiterii actului normativ*” următoarele aspecte: „*cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de*

bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect. Pentru ordonanțele de urgență vor fi prezentate distinct elementele obiective ale situației extraordinare care impune reglementarea imediată, nefiind suficientă utilizarea procedurii parlamentare de urgență, precum și eventualele consecințe care s-ar produce în lipsa luării măsurilor legislative propuse”.

Aceste categorii de informații pe care legiuitorul este ținut să le pună, prin intermediul instrumentului de motivare, la dispoziția destinatarului normei conferă o mai bună înțelegere a actului normativ, scop urmărit, de altfel, potrivit *Expunerii de motive*, și de autorii inițiativei legislative, însă nu pot constitui/oferi interpretări oficiale ale actului normativ.

Totodată, menționăm că, în vederea unei bune aplicări a legii, legiuitorul a stabilit, la art. 55 alin. (2) din *Legea nr. 24/2000*, și posibilitatea emiterii unor norme de aplicare.

4. De asemenea, menționăm faptul că din *Expunerea de motive* ce însoțește propunerea legislativă rezultă faptul că intenția inițiatorilor, cuprinsă în special în penultimul paragraf, este aceea ca instrumentul de motivare să facă corp comun cu actul normativ.

Cu toate acestea, în propunerea legislativă se precizează faptul că instrumentele de motivare și prezentare vor fi incluse în mod sintetic în preambulul actelor normative. Astfel, se înțelege că instrumentele de motivare și prezentare vor exista în continuare dar, în mod sintetic, ele vor fi cuprinse și în preambulul actelor normative.

În ipoteza în care voința reală a inițiatorilor este aceea de a se renunța în totalitate la existența instrumentului de motivare și prezentare ca document separat de actul normativ, astfel cum rezultă din *Expunerea de motive* a inițiativei legislative, trebuie modificate și prevederile art. 34 din *Legea nr. 24/2000*, în sensul de a se stabili locul unde semnează inițiatorii și avizatorii proiectului de act normativ ce se supune aprobării Guvernului, respectiv după preambul sau la sfârșitul actului normativ.

În situația în care intenția inițiatorilor este de a introduce în structura actelor normative, în mod obligatoriu, a unui preambul care să sintetizeze conținutul instrumentelor de prezentare și motivare, apreciem că această soluție este nejustificată, în condițiile în care ar presupune, practic, reproducerea în corpul actului normativ a informațiilor din instrumentul de motivare și prezentare, încărcându-se astfel inutil fondul activ al legislației cu un surplus de informație.

5. Față de cele prezentate, menționăm că modificările propuse reprezintă o problemă de oportunitate, însă precizăm că nu pot avea ca rezultat scopul urmărit de inițiatorii propunerii legislative, respectiv acela de a asigura „*a priori interpretarea oficială a actului juridic*” și „*evitarea pe viitor a denaturării adevăratei voințe a legiuitorului*”.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Viorica DĂNCILĂ

PRIM-MINISTRU



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