



Biroul permanent al Senatului

Bp. 555..... / 14. 10. 2022

Biroul permanent al Senatului

L. 646..... / 24. 10. 2022

## AVIZ

### referitor la propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 16/1996 a Arhivelor Naționale, republicată

Analizând propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 16/1996 a Arhivelor Naționale, republicată (b555/14.09.2022), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/4247/19.09.2022 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D1072/20.09.2022,

## CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 33 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

**Avizează negativ propunerea legislativă**, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare completarea **Legii Arhivelor Naționale nr. 16/1996**, republicată, cu norme privind procedura de obținere a autorizației de funcționare, în vederea prestării, de către operatorii economici, a diferitelor categorii de servicii arhivistice.

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

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. În temeiul art. 23 din Legea nr. 16/1996, republicată, potrivit căruia „*procedurile de eliberare, reînnoire, suspendare sau retragere a autorizației se stabilesc prin norme metodologice, aprobate prin ordin al ministrului afacerilor interne*”, a fost emis *Ordinul ministrului afacerilor interne nr. 137/2013 pentru aprobarea Normelor metodologice privind aplicarea unor dispoziții ale Legii Arhivelor Naționale nr. 16/1996*, norme care stabilesc, printre altele, procedura

de eliberare a autorizației de funcționare în vederea prestării de către operatorii economici a serviciilor arhivistice de păstrare și conservare, de restaurare, de legătorie, de prelucrare arhivistică și, respectiv, de utilizare a documentelor deținute.

Prin urmare, prezenta propunere legislativă vizează în fapt **modificarea implicită a prevederilor cu caracter infralegal și procedural prevăzute la art. 15-19 din Normele metodologice privind aplicarea unor dispoziții ale Legii Arhivelor Naționale nr. 16/1996**, aprobate prin Ordinul ministrului afacerilor interne nr. 137/2013. Raportat la prevederile art. 23 din Legea nr. 16/1996, republicată, normele propuse prin prezentul proiect sunt de fapt norme procedurale, a căror modificare sau completare se aprobă printr-un act administrativ la nivel de ordin al ministrului și nu printr-un act normativ cu putere de lege.

Referitor la acest aspect, precizăm că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut în mod repetat, de exemplu prin Decizia nr. 58/2022, că *„acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități, consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție, și transformarea acesteia în autoritate publică executivă”*.

Pe de altă parte, prin recurgerea la această soluție legislativă se vor institui practic aceleași reglementări în mai multe articole din două acte normative - Legea nr. 16/1996, respectiv Normele metodologice aprobate prin Ordinul ministrului afacerilor interne nr. 137/2013 - **aspect interzis prin art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative**, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, în ceea ce privește raportul dintre lege și actele emise în baza și în executarea acesteia, precizăm că art. 15-19 din Normele metodologice privind aplicarea unor dispoziții ale Legii Arhivelor Naționale nr. 16/1996 dezvoltă prevederile art. 19 din lege referitoare la obținerea autorizației de funcționare, în vreme ce soluția legislativă propusă prin prezentul proiect nu îndeplinește cerințele prevăzute la art. 16 alin. (4) din Legea nr. 24/2000, care prevede că *„într-un act normativ emis pe baza și în executarea altui act normativ de nivel superior nu se utilizează reproducerea unor dispoziții din actul superior”* și că, în asemenea cazuri, *„preluarea unor norme în actul*

*inferior poate fi făcută numai pentru dezvoltarea ori detalierea soluțiilor din actul de bază”.*

5. De altfel, propunerea legislativă nu îndeplinește nici alte cerințe prevăzute de Legea nr. 24/2000. Menționăm că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri în această privință, de exemplu prin Decizia nr. 589/2020, statuând că **„respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 se constituie într-un veritabil criteriu de constituționalitate prin prisma aplicării art. 1 alin. (5) din Constituție”**.

Pe cale de consecință, în vederea asigurării cerințelor de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, **este necesară revederea proiectului de act normativ**, pentru considerentele mai sus arătate, dar și pentru următoarele motive:

5.1. Referitor la propunerea de depunere a unei copii certificate a autorizației de securitate la incendiu doar **„în cazul în care operatorul economic deține depozit și își desfășoară activitatea la propriul sediu”**, considerăm că o astfel de soluție legislativă contravine dispozițiilor art. 19 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 16/1996, republicată, care **prevede drept condiție pentru eliberarea autorizației de funcționare ca operatorul economic să dispună, printre altele, de spații în vederea începerii și desfășurării activităților** de păstrare și conservare, de restaurare, de legătorie, de prelucrare arhivistică sau, după caz, de utilizare a documentelor cu valoare practică pe care le deține. În consecință, **adoptarea actului normativ în forma propusă este de natură să instituie o contradicție în cuprinsul acestuia**, aspect ce contravine prevederilor art. 6 alin. (1) teza a doua din Legea nr. 24/2000, potrivit cărora soluțiile pe care le cuprinde proiectul de act normativ trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare (...) **cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne**.

5.2. La nivel de lege, **sediul materiei privind obținerea autorizației de funcționare pentru prestarea serviciilor arhivistice este prevăzut la art. 19 din Legea nr. 16/1996**, republicată. Prin urmare, o eventuală amendare a prevederilor la nivel de lege referitoare la procedura de autorizare ar trebui realizată prin modificarea și/sau completarea acestui element structural.

În schimb, prin proiect se propune introducerea, după **articolul 33** din Legea nr. 16/1996, republicată, a unui nou capitol nou, alcătuit din **articolele 25-30**, elementele structurale în cauză fiind apoi numerotate de la **art. 26 la art. 30** și reprezentând în fapt o preluare parțial

modificată a art. 15-19 din Normele metodologice aprobate prin Ordinul ministrului afacerilor interne nr. 137/2013.

Sub acest aspect, art. 61 alin. (2) din Legea nr. 24/2000 precizează că **„prevederile modificate sau care completează actul normativ trebuie să se integreze armonios în actul supus modificării ori completării, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea normală a articolelor”**.

**5.3. Expunerea de motive** nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000. Totodată, **argumentele enumerate în instrumentul de prezentare și motivare nu reflectă în integralitatea lor soluțiile legislative preconizate.**

De exemplu, se afirmă, fără a prezenta argumente în acest sens, că, în ceea ce privește cadrul normativ actual, reprezentat de Legea nr. 16/1996, acesta „este întemeiat pe concepte și practici anterioare anului 1989, dificil de aplicat realităților economice și socio-culturale actuale”. În această privință, precizăm că **prevederile vizate de prezenta propunere legislativă au fost introduse ca urmare a modificărilor și completărilor aduse Legii nr. 16/1996 în anul 2013 (prin Legea nr. 138/2013).**

Totodată, considerăm că afirmația potrivit căreia „prevederile legale actuale **nu permit desfășurarea activităților specifice de arhivare în mod independent**, motiv pentru care fiecare operator economic care dorește să se autorizeze va fi obligat să aibă un număr minim de angajați impus, fără ca aceste obligații să aibă în considerare natura și volumul serviciilor prestate”, nu corespunde realității. Astfel, art. 19 alin. (2) din Legea nr. 16/1996 prevede că **„autorizația de funcționare se eliberează, contra cost, conform prevederilor legale, pentru unul sau mai multe servicii arhivistice (...)”**.

Modificarea propusă prin prezentul proiect vizează, în fapt, reglementarea situației în care este necesară prezentarea unei copii certificate a autorizației de securitate la incendiu, aspect evocat însă cu titlu de „exemplu” în cuprinsul expunerii de motive.

Cu privire la problematica lipsei de fundamentare temeinică a actelor normative, Curtea Constituțională a statuat prin Decizia nr. 139/2019 că **„în lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. (...) Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de**

*Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative”.*

5.4. Deși inițiatorul propunerii legislative afirmă în expunerea de motive că „anumite condiții sunt excesive prin raportare la natura serviciilor prestate”, formulările folosite în cuprinsul părților introductive ale normelor propuse sunt ele însele de natură să îngreuneze obținerea autorizației de funcționare. Astfel, potrivit proiectului, în vederea eliberării autorizației de funcționare pentru prestarea serviciului arhivistic, **„personalul operatorului economic trebuie să fie calificat”**, în funcție de serviciul prestat, **în ocupația de arhivist și arhivar sau, după caz, de restaurator**. Or, aceste prevederi pot fi interpretate în sensul că **întreg personalul respectivului operator economic ar trebui să dețină o astfel de calificare**.

În privința acestui aspect, Normele metodologice privind aplicarea unor dispoziții ale Legii Arhivelor Naționale nr. 16/1996 stabilesc un număr minim de angajați necesar pentru fiecare dintre calificările respective, în funcție de serviciile prestate de operatorul economic.

Precizăm, totodată, că documentația necesară pentru obținerea autorizației de funcționare nu se poate depune de către personalul calificat în specialitățile menționate la art. 26, 29 și 30, așa cum propune inițiatorul în cuprinsul proiectului de act normativ, acest demers fiind în responsabilitatea operatorului economic care parcurge procedura de autorizare, după cum rezultă din prevederile art. 19 din Legea Arhivelor Naționale. De altfel, abordarea este neunitară pentru cele cinci categorii de servicii arhivistice, întrucât la art. 27 nu se menționează cine depune documentația, iar art. 28 prevede că aceasta se depune de către operatorul economic.

Referitor la aceste aspecte, menționăm că art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 prevede că *„actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic (...) clar și precis, care să excludă orice echivoc”*.

PREȘEDINTE  
[REDACTAT]  
Florin TORDAȘ  
[REDACTAT]

București  
Nr. 1131/13.10.2022

Δ1072

*EVENIMENTE SUFERITE de actul ...*

---

**O. nr. 137/2013**

M. Of. nr. 619/4 oct. 2013

Ministerul Afacerilor Interne

M.Af.I.

*Ordin pentru aprobarea Normelor metodologice privind aplicarea unor dispoziții ale Legii Arhivelor Naționale nr. 16/1996*

*EVENIMENTE SUFERITE de actul ...*

---

**L. nr. 16/1996**

M. Of. nr. 71/9 apr. 1996

*Legea Arhivelor Naționale*

<sup>1</sup> republicare cu  
renumerotare

M. Of. nr. 293/22 apr. 2014

Legea Arhivelor Naționale