



SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI
DEPARTAMENTUL PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL

Biroul permanent al Senatului

L600,587,651/..... 7.11.2022
650,646,510,635,645

Nr. 11933/2022
03. NOV. 2022

Către: DOMNUL MARIO OVIDIU OPREA,
SECRETARUL GENERAL AL SENATULUI

Ref. la: punctele de vedere ale Guvernului aprobate în ședința Guvernului din data de 28 octombrie 2022

STIMATE DOMNULE SECRETAR GENERAL,

Vă transmitem, alăturat, în original, **punctele de vedere ale Guvernului** referitoare la:

1. *Propunerea legislativă privind unele măsuri pentru continuarea activității pe funcții de execuție de către persoanele care îndeplinesc condițiile de pensionare (Bp. 409/2022, L. 600/2022);*
- L587/2022 2. *Propunerea legislativă privind modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 23/2016 privind înființarea Institutului Național de Administrație, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 44/2017, cu modificările ulterioare (Bp. 502/2022);*
- L651/2022 3. *Propunerea legislativă pentru reducerea poverii fiscale pe muncă (Bp. 563/2022);*
- L650/2022 4. *Propunerea legislativă pentru modificarea alineatului (1) al articolului 310 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal (Bp. 559/2022);*
- L646/2022 5. *Propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 16/1996 a Arhivelor Naționale, republicată (Bp. 555/2022);*
- L570/2022 6. *Propunerea legislativă privind modificarea și completarea Decretului – Lege nr. 118/1990 privind acordarea unor drepturi persoanelor persecutate din motive politice de dictatura instaurată cu începere de la 6 martie 1945, precum și celor deportate în străinătate ori constituite în prizonieri (Bp. 457/2022);*
- L635/2022 7. *Propunerea legislativă pentru completarea alin. (1) al art. 139 din Legea nr. 53/2003 - Codul muncii (Bp. 546/2022);*
- L645/2022 8. *Propunerea legislativă pentru instituirea anului 2023 ca Anul Ciprian Porumbescu, (Bp. 553/2022).*

Cu deosebită considerație,

NINI SĂPUNARU

SECRETAR DE STAT



PRIM MINISTRU

Doamnă vicepreședinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Legii nr.16/1996 a Arhivelor Naționale, republicată*, inițiată de domnul senator USR Claudiu Mureșan împreună cu un grup de parlamentari USR, PNL, neafiliat (Bp.555/2022).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea *Legii nr. 16/1996 a Arhivelor Naționale, republicată*, cu noi prevederi referitoare la procedura de obținere a autorizației de funcționare a operatorilor economici care prestează servicii arhivistice.

II. Observații

1. Observăm că prin demersul legislativ se dorește introducerea în cuprinsul *Legii nr.16/1996*, a unor prevederi preluate, cu modificări și completări, din *Normele metodologice privind aplicarea unor dispoziții ale Legii Arhivelor Naționale nr. 16/1996, aprobate prin Ordinul ministrului afacerilor interne nr. 137/2013* (a se vedea art. 15-19) referitoare la eliberarea autorizației de funcționare pentru serviciul arhivistic de păstrare și conservare, de restaurare, de legătorie, de prelucrare arhivistică, respectiv de utilizare a documentelor deținute.

Arătăm că nu este dezirabilă soluția ridicării nivelului de reglementare, întrucât, pe de o parte, respectivele norme nu sunt de esența legii, ci a aplicării acesteia, iar pe de altă parte, transferul în lege a unor norme regăsite în acte normative subsecvente face să scadă gradul de flexibilitate pentru situația în care evoluția societății permite altă modalitate de aplicare a legii (de exemplu, în privința obligației de depunere a unor „copii certificate...”).

Pe de altă parte, în privința diferențelor de reglementare propuse, arătăm că prin introducerea alin.(1) al art. 26, alin.(1) al art.29, alin.(1) al art.30 din inițiativa legislativă, este creată posibilitatea ca un operator economic autorizat prestator de servicii arhivistice (OEPSA) să angajeze doar o categorie de personal calificat, arhivist sau arhivar. Eliminarea obligației de a angaja ambele categorii generează riscuri la adresa documentelor gestionate, din moment ce pregătirea aferentă calității de arhivar presupune doar deținerea unei diplome de bacalaureat și a unui atestat/certificat specific activităților desfășurate, spre deosebire de calitatea de arhivist, pentru care este necesară deținerea unei diplome de studii universitare.

Astfel, OEPSA va alege varianta cea mai facilă, de a angaja doar un arhivar, care nu posedă abilitățile și cunoștințele necesare gestionării eficiente a documentelor păstrate, în condițiile în care activitatea de prelucrare arhivistică presupune și analizarea conținutului documentelor, pentru fondarea, ordonarea, inventarierea și selecționarea acestora, operațiuni pe care nu le poate realiza decât un arhivist (care deține studiile necesare).

Prin sintagma „în situația prevăzută la litera g) din prezentul articol”, inserată la art. 26 alin. (1) lit. b) din inițiativa legislativă, a fost eliminată obligația transmiterii către Arhivele Naționale ale României (ANR) a unei copii certificate a autorizației de securitate la incendiu emise de către Inspectoratul General pentru Situații de Urgență, în cazul în care operatorul economic nu deține depozit și nu își desfășoară activitatea la propriul sediu.

Dar, prin art. 26 alin. (1) din inițiativa legislativă, un OEPSA este autorizat inclusiv pentru servicii de păstrare (care pot fi prestate doar în cadrul unui depozit gestionat de către acesta, pentru care este obligatorie obținerea autorizației de securitate la incendiu), chiar dacă operatorul intenționează să realizeze doar activități de conservare.

Așadar, autorizația pe care o va obține din partea ANR va fi pentru prestarea de servicii arhivistice de păstrare și conservare.

Pe de altă parte, OEPSA pot exercita activități doar pentru entitățile desființate a căror activitate nu a fost continuată și, în acest sens, la art. 18 alin. (1) din *Legea Arhivelor Naționale nr. 16/1996* se prevede că „În cazul declarării falimentului, în condițiile legii, a unui creator de documente, fără ca activitatea acestuia să fie continuată de altul, (...) iar documentele cu valoare practică, în baza cărora se eliberează copii, certificate și extrase privind drepturile referitoare la stagiile de cotizare la asigurările sociale ale cetățenilor, se predau, pe bază de contract, operatorilor economici autorizați în prestarea de servicii arhivistice”, iar conform alin. (3) al aceluiași articol, „Documentele cu valoare practică, în baza cărora se eliberează copii, certificate și extrase privind drepturile cetățenilor referitoare la stagiile de cotizare în sistemul unitar de pensii publice, aflate la casele teritoriale de pensii, se predau cu prioritate, pe bază de contract, operatorilor economici autorizați în prestarea de servicii arhivistice, la cererea acestora”.

De asemenea, art. IV alin. (1) din *Legea nr. 138/2013 pentru modificarea și completarea Legii Arhivelor Naționale nr. 16/1996* prevede că „În cazul creatorilor de documente desființați (...)documentele cu valoare practică, în baza cărora se eliberează copii, certificate și extrase privind drepturile referitoare la stagiile de cotizare la asigurările sociale ale cetățenilor, se predau, pe bază de contract, operatorilor economici autorizați în prestarea de servicii arhivistice”.

Totodată art. 19 alin. (1) din *Legea nr. 16/1996* prevede faptul că, *„Operatorii economici pot presta servicii de păstrare, conservare, restaurare, legătorie, prelucrare arhivistică și utilizare a documentelor cu valoare practică pe care le dețin, denumite în continuare servicii arhivistice, numai după obținerea autorizației de funcționare din partea Arhivelor Naționale sau a serviciilor județene/Serviciului Municipiului București ale/al Arhivelor Naționale, după caz”*.

Astfel, OEPSA pot prelua documentele cu valoare practică de la creatorii de documente persoane juridice în cazul cărora s-a declarat falimentul și de la casele teritoriale de pensii care au deținut/dețin documentele cu valoare practică provenite de la creatorii desființați, și, deci prestarea de servicii arhivistice nu se poate realiza în mod obiectiv la sediile beneficiarilor, fapt care face necesară deținerea unui depozit pentru desfășurarea activităților.

Această intenție de reglementare se reflectă și în *Expunerea de motive a Legii nr. 138/2013*, Secțiunea a 2-a, pct. 2 - *„Schimbări preconizate”*, unde se prevede că *„Reglementarea propusă urmărește rezolvarea unei situații juridice create de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 39/2006 pentru modificarea și completarea Legii Arhivelor Naționale nr. 16/1996, prin stabilirea unor mecanisme viabile de preluare a arhivelor, reprezentând documente cu valoare practică, de la persoanele juridice care se desființează, fără ca activitatea acestora să fie continuată de altul (...)”*.

Totodată, la Secțiunea a 2-a, pct. 1, *„Descrierea situației actuale”*, se face referire tot la creatorii desființați, precum și la dificultatea ANR de a gestiona documentele provenite de la aceștia, care anterior se aflau în păstrare la casele teritoriale de pensii.

Suplimentar, prin adăugarea sintagmei de la art. 26 alin. (1) lit. g) din inițiativa legislativă, privind condiția deținerii unui depozit, este creată posibilitatea ca OEPSA să declare inițial faptul că nu deține depozit, pentru a obține mai facil autorizația din partea ANR și, ulterior, să decidă să achiziționeze/utilizeze un depozit pentru care nu mai realizează demersurile de obținere a autorizației de securitate la incendiu, din moment ce deține deja autorizația ANR, concomitent, o astfel de abordare, face necesară creșterea capacității de control a ANR, pentru a constata conformarea OEPSA la rigorile legii, între două proceduri de autorizare.

În acest fel, sunt generate riscuri la adresa integrității documentelor care vor fi gestionate de către OEPSA fără deținerea unei autorizații de securitate la incendiu și, implicit, la adresa drepturilor cetățenilor, care nu vor mai avea posibilitatea să obțină drepturile patrimoniale ce decurg din aceste acte în cazul distrugerii fortuite.

Motivele prezentate anterior sunt aplicabile atât art. 26 alin. (1) lit. g) din inițiativa legislativă, cât și alin. (1) lit. b) și g) al art. 27, 28, 29 și 30 din propunerea legislativă, prin care este exclusă obligația operatorului economic de a depune la ANR copia certificată a autorizației de securitate la incendiu și un *„memoriu de prezentare a caracteristicilor tehnico funcționale ale spațiilor (...)”*, în cazul în care nu deține depozit și nu își desfășoară activitatea la propriul sediu (inclusiv din perspectiva în care OEPSA va fi autorizat și pentru serviciul de păstrare de documente pentru art. 26 din propunerea legislativă).

De asemenea, semnalăm că normele propuse pentru lit. f) la alin.(1) al art. 26 privind obligația depunerii unei declarații *„pe propria răspundere privind locul prestării serviciilor (la sediul operatorului economic sau la sediul beneficiarilor de servicii)”*, care conduc la reglementarea practicii privind prestarea de servicii arhivistice de către OEPSA pentru entitățile care nu au fost desființate, sunt în contradicție cu prevederile art. 18 alin. (1) și art. 19 alin. (1) din *Legea nr. 16/1996*, și art. IV alin.(1) din *Legea nr. 138/2013*.

Prevederile art. 26 alin. (1) lit. e) din cadrul inițiativei legislative, conform cărora este necesară depunerea de *„copii certificate ale contractelor de muncă încheiate între operatorul economic și personalul angajat/actului constitutiv sau statutului societății, în cazul în care activitatea este desfășurată de către administratorul societății, în prestarea de servicii arhivistice”*, sunt în contradicție cu cele ale art. 26 alin. (1) din inițiativa legislativă, privind obligația angajării personalului calificat, din moment ce *„personalul operatorului economic trebuie să fie calificat în ocupația de arhivist sau arhivar”* și permit ca un OEPSA să funcționeze cu o singură persoană, arhivar sau arhivist (și administrator al societății).

Acest fapt va conduce, fie la gestionarea necorespunzătoare a documentelor, din moment ce există posibilitatea ca un singur arhivar să presteze servicii arhivistice, deși anumite activități fac necesară și implicarea arhiviștilor, conform prevederilor actuale, fie la angajarea în acest scop a altor persoane, fără formalități legale, pentru eludarea normelor juridice aplicabile.

2. Prin art. 28 alin. (1) din inițiativa legislativă, referitor la „*Eliberarea autorizației de funcționare pentru serviciul arhivistic de legătorie*”, este eliminată obligația OEPSA de a avea cel puțin un angajat calificat pentru ocupația de legător manual în cazul în care deține mijloacele tehnice pentru desfășurarea activității de legătorie în mod automatizat.

Astfel, se conturează riscul ca, pentru prestarea serviciului arhivistic de legătorie, personalul necalificat să gestioneze documentele ori să utilizeze aparatura specifică în mod necorespunzător.

3. Cu titlu preliminar, arătăm că în jurisprudența sa¹, instanța de contencios constituțional a constatat că „*prin reglementarea normelor de tehnică legislativă au fost impuse o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară*”.

Așadar, deși normele de tehnică legislativă nu au consacrare constituțională, nerespectarea acestora poate conduce la încălcarea prevederilor art. 1 alin. (5) din *Constituție*, în componenta privind calitatea legii.

Astfel, sub aspectul normelor de tehnică legislativă, învederăm că potrivit dispozițiilor art. 6 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să ducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă.

Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne, precum și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară.

¹ Decizia nr. 429/2019 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 11 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, ale art. 252 alin. (2) din Codul de procedură civilă, precum și ale art. 1, art. 2 alin. (1) lit. c), art. 4 alin. (4) și art. 18 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004*

Din analiza instrumentului de motivare se observă lipsa elementelor concrete care să motiveze în mod obiectiv justificarea soluției legislative preconizate, astfel că motivarea temeinică era necesară cu atât mai mult cu cât normele propuse se regăsesc deja, în aceeași formă, în cuprinsul *Normelor metodologice aprobate prin Ordinul ministrului afacerilor interne nr. 137/2013*.

Prin urmare, precizăm că soluțiile legislative propuse trebuie motivate temeinic în conținutul *Expunerii de motive* conform cerințelor de tehnică legislativă, fiind necesară completarea instrumentului de prezentare și motivare în mod corespunzător.

Totodată, inițiatorii propunerii legislative ar fi trebuit să asigure respectarea art. 47 alin. (4) din *Legea nr. 24/2000*, potrivit căruia „În cazul actelor normative care au ca obiect modificări sau completări ale altor acte normative, articolele se numerotează cu cifre romane, păstrându-se numerotarea cu cifre arabe pentru textele modificate sau completate”.

Suplimentar, cu privire la dispoziția propusă la finalul demersului legislativ, în măsura în care aceasta vizează republicarea actului normativ, norma se impune a fi reformulată astfel încât să rezulte în mod clar intenția de reglementare, urmând a se asigura și respectarea prevederilor art. 70 din *Legea nr. 24/2000*.

Reiterăm faptul că prevederile legale preconizate în prezenta inițiativa legislativă sunt identice cu cele din cuprinsul art. 15 - art. 19 din *Normele metodologice privind aplicarea unor dispoziții ale Legii Arhivelor Naționale nr. 16/1996, aprobate prin Ordinul ministrului afacerilor interne nr. 137/2013*, publicat în Monitorul Oficial nr. 619 din 4 octombrie 2013, emis în temeiul art. 23 din *Legea nr. 16/1996* potrivit căruia: „Procedura de notificare și conținutul notificării prevăzute la art. 18 alin. (5), datele care se introduc în registrul prevăzut la art. 25 alin. (1) și condițiile privind gestionarea acestuia, precum și procedurile de eliberare, reînnoire, suspendare sau retragere a autorizației se stabilesc prin norme metodologice, aprobate prin ordin al ministrului afacerilor interne, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I”.

Astfel, prin preluarea soluțiilor legislative instituite la nivel terțiar în cuprinsul legislației primare, pe de o parte, se instituie paralelism legislativ, interzis de art. 16 din *Legea nr. 24/2000*, iar pe de altă parte, sunt nesocotite dispozițiile în vigoare din cuprinsul art. 23 din *Legea nr. 16/1996* care reglementează în mod clar că procedurile de eliberare, reînnoire, suspendare sau retragere a autorizației de funcționare eliberată

operatorilor economici se stabilesc prin norme metodologice, aprobate prin ordin al ministrului afacerilor interne.

Prin urmare, având în vedere aspectele prezentate, apreciem că este necesară reconsiderarea întregului demers legislativ.

Raportat la cuprinsul normelor propuse, învederăm următoarele:

a) la art. 26 alin. (1), apreciem că pentru claritatea și precizia textului propus, este necesar să se clarifice dacă intenția de reglementare este în sensul că întreg personalul operatorului economic trebuie să fie calificat în ocupația de arhivist sau arhivar.

Astfel, considerăm că inițiatorii ar fi trebuit să aibă în vedere dispozițiile art. 19 alin. (2) lit. a) din *Legea nr. 16/1996*², din care rezultă că operatorul economic trebuie să dispună de personal angajat cu contract de muncă, având pregătirea profesională necesară prestării serviciilor arhivistice.

Observația este valabilă și pentru art. 27 alin. (1), art. 28 alin. (1), art. 29 alin. (1) și art. 30 alin. (1).

b) apreciem necesară completarea normelor propuse cu dispoziții referitoare la necesitatea ca personalul operatorului economic, angajat ulterior autorizării, să fie calificat în ocupațiile corespunzătoare fiecărui serviciu.

² (2) *Autorizația de funcționare se eliberează, contra cost, conform prevederilor legale, pentru unul sau mai multe servicii arhivistice, dacă sunt îndeplinite cumulativ condițiile referitoare la:*

a) competența profesională - operatorul economic dispune de personal angajat cu contract de muncă, având pregătirea profesională necesară prestării serviciilor arhivistice;

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Nicolae-Ionel CIUCĂ

PRIM-MINISTRU



Doamnei senator **Alina-Ștefania GORGHIU**
Vicepreședintele Senatului