



MINISTERUL CULTURII ȘI  
IDENTITĂȚII NAȚIONALE

**RAPORT INTEGRARE –  
INVENTARIEREA ȘI ANALIZA LEGISLAȚIEI DIN DOMENIUL PATRIMONIULUI CULTURAL**

**- prezentare introductivă a procesului de elaborare -**

**Coordonator,**

**Adrian CRĂCIUNESCU**

**20.11.2019**

**Proiect: „Monumente istorice - planificare strategică și politici publice optimizate” (SIPOCA 389)**

**Activitatea A 1.2. Integrarea rezultatelor inventarierii și analizei + consultare publică**

## Descriere a procesului de analiză

În vederea scrierii propunerii de text al Codului Patrimoniului Cultural, proiectul „*Monumente istorice - planificare strategică și politici publice optimizate*” (SIPOCA 389) a prevăzut o etapă de analiză a legislației curente cu impact asupra gestionării în prezent a categoriilor disparate ale Patrimoniului Cultural Național. În cererea de finanțare, datele de temă indicau un număr de 23 texte legislative necesar a fi analizate. În realitate, o înșiruire a actelor normative din categoria legilor sau a ordonanțelor împreună cu ordinele ministrului de aplicare a acestora precum și cu hotărârile guvernului pentru reglementarea unor domenii ale patrimoniului cultural depășea numărul 50. Acestea urmau a fi alocate unui număr potențial mare de experți. Experții care au fost angajați au acoperit prin rapoartele lor de analiză un număr de 41 de legi sau ordonanțe, 16 hotărâri ale guvernului și 27 de ordine ale ministrului deci **un total de 84 de acte normative** care sunt evidențiate în raportul integrator întocmit de Alis Vasile.

Numărul inițial mare de specialiști care fusese prevăzut pentru acest proiect a fost retrâns și dedicat mai centrat pe obiectivele titlurilor Codului prevăzute în Tezele sale prealabile și pe unele problematici transversale comune. Problemele majore ale organizării lucrului la acest proiect complex au fost de ordin conceptual și unele de ordin administrativ.

## Problemele conceptuale

Proiectul are prevăzută o etapă de analiză, încheiată cu un raport ce face obiectul unei prezentări publice. Am interpretat această analiză ca având potențial două componente, deja dată fiind existența Tezelor Prealabile, document ce conține implicit o atare analiză a situației legislative supuse codificării. Prin urmare, în vederea organizării lucrului la această etapă, am considerat că cele două componente pe care analiza din cadrul proiectului le putea introduce în completarea Tezelor prealabile puteau viza:

1) analiza legislației existente ca actualizare care să reflecte evoluția post-aprobarea Tezelor și ca potențială identificare a unor aspecte ce ar fi fost omisă anterior elaborării respectivelor Teze;

2) analiza potențialului impact pe care structura propusă în Teze îl va avea, prin extragerea opiniilor unor organizații din domeniile culturale vizate.

O problemă majoră pentru Cod, al cărei impact nu poate fi corect estimat la acest moment, este elaborarea în paralel a proiectului de Cod al urbanismului, amenajării teritoriului și construcțiilor, în coordonarea distinctă a Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice. Raportarea conceptuală la un segment major al problematicii patrimoniului cultural depinde radical de modul cum va fi parcursul acestei inițiative legislative distincte, aflate însă în urma noastră din punct de vedere al parcursului legal de elaborare.

De asemenea, dată fiind contestarea la Curtea Constituțională a noului Cod administrativ, nici influența fundamentală a acestei legi nu poate fi corect estimată la acest moment.

Mai trebuie precizat că, de la bun început, am considerat că, înainte de a fi o problemă tehnică de specialitate, elaborarea unui proiect de lege adresat patrimoniului cultural este o acțiune profund politică prin alegerile de orientare în legătură cu raportarea la proprietate, la raporturile dintre activitățile din sfera publică versus cele private respectiv la nivelul organizării birocratice a sistemului de gestionare al patrimoniului cultural. Aspectul acesta transpare și din Tezele prealabile. Cu toate acestea, până în prezent, nu a existat nicio consultare cu conducerea ministerului sau cu vreuna dintre comisiile pentru cultură din Parlament, proiectul neprevăzând o astfel de etapă preliminară. Proiectul prevede însă respectarea unor termene de adoptare a proiectului de Cod, chestiuni care, dincolo de lansarea unui proiect de lege în circuitul de avizare al Guvernului, nu mai pot fi în niciun fel controlate, parcursul în Parlament al unei inițiative legislative a Guvernului neputând a fi anticipat.

Cea mai sensibilă problemă conceptuală rezidă în derularea unei analize a legislației în această etapă fără a fi putut stabili o orientare doctrinară căreia această analiză să-i servească în organizarea și utilizarea eficientă a concluziilor. Fără o astfel de orientare deja stabilită, concluziile obținute nu pot fi decât unele generale și dificil de sistematizat prin faptul că nu pot reflecta decât aspecte statistice și de constatare a unui anumit conținut al cadrului legal existent, cu aprecieri referitoare la calitatea sa doar în raport cu sistemul de referință pe care îl avem în prezent și nu în raport cu un sistem pe care ni l-am dori. Un exemplu pentru această dilemă de organizare conceptuală poate fi chestiunea atestării specialiștilor. Analiza sistemului actual ar fi putut să ducă la concluzia că procesele referitoare la atestarea specialiștilor și administrarea acestora sunt de bună calitate și pe deplin funcționale. În același timp, tot acest efort de investigație și raportare ar fi putut să fie inutil de la bun început dacă orientarea doctrinară la care mă refeream mai sus ar fi presupus, poate prin absurd, că întreg sistemul respectiv ar fi fost considerat *ab initio* a fi unul prea birocratic, în condițiile în care știm de la bun început că

sunt țări europene care nu aplică astfel de filtre profesionale în timp ce altele au filtre chiar mai birocratice decât avem noi în prezent. În realitate, concluziile unei analize legislative asupra acestei chestiuni nu pot fi decât sub forma unui tablou al situației actuale, cu eventuale comparații cu alte state, modul în care ar fi acestea utilizate în scrierea ulterioară a textului de lege aplicat respectivei chestiuni nefiind de ordin ethnic, ci de compromis politic. Cu alte cuvinte, orientarea pentru rezolvările viitoare are mai curând a se raporta la concepte precum "bariere în calea circulației bunurilor și serviciilor", "reducerea birocrăției", "nivelul de implicare a statului în piață" și alte asemenea enunțuri eminentemente politice, cărora aspectele tehnice de specialitate nu le pot fi decât subordonate și greu de exprimat sau de extras dintr-un raport precum cel prevăzut în această etapă de proiect.

### **Problemele administrative**

Organizarea administrativă a proiectului a presupus:

- 1) o ierarhizare a nivelului estimat de implicare și stabilirea profilului profesional al specialiștilor necesar a fi implicați și scoaterea la concurs a posturilor alocate în consecință;
- 2) existența unei componente de management a proiectului cu o echipă redusă.

Parcursul proiectului a fost fragmentat de imposibilitatea de a contracta toți specialiștii pe care schema de finanțare a acestui proiect a prevăzut-o atunci când a fost aprobată. În special posturile care fuseseră dedicate analizelor economico-sociale precum și a celor centrate pe aspectele juridice nu au putut fi ocupate din cauza lipsei de competitori, în ciuda scoaterii la concurs a posturilor în mod repetat. O posibilă cauză a putut fi identificată în regimul incompatibilităților induse de aceste posturi, ceea ce a exclus din start cooptarea de specialiști deja angajați în sistemul administrației publice și un interes scăzut în zona mediului privat din cauza unor potențiale incompatibilități.

Angajarea decalată în timp a acestor specialiști a perturbat substanțial ritmul activităților, unii specialiști putându-și încheia rapoartele în primăvara acestui an timp ce alții au făcut-o abia în cursul lunilor de toamnă, existând chiar unele ce sunt în curs de predare abia la momentul în care integrarea trebuia deja făcută. O altă problemă a constat în alocarea orelor de lucru în manieră fixă, pe luni calendaristice, ceea ce a blocat activitatea coordonatorilor și integratorilor, activitatea lor fiind decalată în așteptarea recuperării timpilor care au curs diferit pentru specialiștii care au fost angajați la al doilea apel. Din aceste motive, a fost solicitată o modificare

a cadrului de elaborare, cu flexibilizarea orelor de activitate ale specialiștilor implicați, cu un decalaj pentru unele termene, în condițiile menținerii obiectivului general de finalizare.

### **Soluțiile propuse pentru elaborarea analizei**

În transpunerea schemei proiectului am considerat că este nevoie de o diferențiere a cercetării și plasarea acesteia pe două paliere distincte. Am considerat esențial a face distincție între coerența și corectitudinea textelor legislative și aspectele ce țin de aplicarea acestora de un aparat administrativ care ar putea fi performant sau deficitar în funcție de numărul și nivelul de performanță al persoanelor care-l deservește. În consecință, conținutul cadrului legal ar trebui văzut întotdeauna strâns legat de capacitatea administrativă și financiară de a îl implementa.

Prin urmare, chestiunile conceptuale s-au reflectat în calea de acțiune stabilită împreună cu echipa de management a proiectului.

1) Problema analizei legislative a fost urmărită printr-un caiet de sarcini sintetic, pe baza căruia s-a trecut la selecția experților alocați fiecărei teme majore. Caietul de sarcini urmărea obținerea unor răspunsuri pe baza unor cerințe formulate după cum urmează:

"Fiecare dintre experți va redacta un raport pentru legislația patrimoniului cultural analizată în manieră transversală, **urmărind să evidențieze cel puțin aspectele de interes general:**

**A.** obligațiile actuale neonorate de către sistemul specializat pe administrarea culturii (minister și instituții ale domeniului) din motive de:

- personal
- reglementare
- resurse financiare

**B.** îndeplinirea sarcinilor autorităților administrației publice ce au atribuții și în domeniile patrimoniului cultural

**C.** raportarea cetățenilor la obligațiile pe care le au în raport cu patrimoniul cultural în sensul:

- conformării datorită (x)
- neconformării din cauza (x)

- înțelegerii sau a așteptărilor pe care le au

**D.** exemplele pozitive de organizare a domeniului respectiv în alte țări sau cele negative, dacă au cauze similare organizării de la noi."

Cerințelor de ordin general li s-au adăugat cerințe specifice, adecvate fiecăruia dintre subdomeniile supuse raportării.

2) Pentru o analiză de impact, s-au lansat în primele săptămâni ale proiectului invitații pentru comentarea orientărilor și a conținutului previzionat de Tezele prealabile ale codului. Invitațiile au fost lansate în tranșe, către grupe profesionale distincte după cum urmează:

- către asociațiile profesionale din zona proiectării de arhitectură și urbanism;
- către asociațiile de restauratori pentru patrimoniul cultural mobil și imobil;
- către ONG cu activitate semnificativă în domeniile culturale.

De asemenea, membrii echipei au participat la întâlniri organizate de direcțiile județene pentru cultură pe teme administrative sau pe tema revizuirii legislației patrimoniului arheologic (care era o inițiativă în curs a ministerului la momentul respectiv). Răspunsurile, în măsura în care au fost trimise, au fost centralizate în vederea cuprinderii lor ulterioare în rapoartele de analiză a legislației și sunt reflectate în raportul integrator.

### **Rezultate așteptate**

Rezultatele acestei etape a proiectului se regăsesc în mod esențial în rapoartele individuale ale experților, integrate de către raportorul principal. Rapoartele cuprind, la rândul lor, acele reacții primite din zona administrației, a mediului profesional și a societății civile, așa cum au fost acestea recepționate de Unitatea de Management a Proiectului. Concluziile esențiale se referă la calitatea legislației actuale și la utilitatea acesteia precum și, într-o mai mică măsură, la direcțiile de urmat în cursul scrierii noului text al Codului patrimoniului cultural.

A rezultat din rapoartele furnizate de experți că există o serie de caracteristici comune claselor de patrimoniu analizate în ceea ce privește deficiențele administrative. Acestea au rezultat destul de explicit a fi, într-o ordine ce nu reflectă neapărat importanța acestora, în efectele negative de protejare sau punere în valoare:

- lipsa personalului administrativ în număr și calificare suficientă și imposibilitatea până în acest moment de a utiliza un instrument juridic coerent și adecvat pentru a stabili și a controla o grilă optimă de personal în domeniu;
- lipsa resurselor financiare adecvate și, din nou, inexistența unui cadru legislativ adecvat pentru normarea și controlul coercitiv în ce privește asigurarea și derularea execuției bugetelor despre care legislația actuală face referire în manieră generică;
- inexistența sau ineficiența măsurilor coercitive – pe linie contravențională sau infracțională – în cadrul legal existent.

Din analizele făcute până în prezent, a mai rezultat că o mare parte a deficiențelor care se pot constata nu sunt cauzate în principal de lipsa sau deficiența cadrului legal existent, ci de o interpretare nepotrivită în unele situații sau în altele sau de o incapacitate profesională ori de personal de a aplica acest cadru normativ. Totodată, o altă concluzie generală a fost însă că este necesar a găsi soluțiile de a simplifica până la esență prevederile legale, de a găsi formulele de eliminare a actualelor ambiguități de interpretare a unor prevederi care sunt clare pentru profesioniștii din domeniu dar care sunt distorsionate de persoanele din afara specializărilor care sunt chemate fie să administreze bunurile culturale, fie să aplice legislația în administrația publică sau în justiție.

Pentru direcțiile de urmat, putem implicit concluziona că urmează ca prin scrierea textului Codului să avem următoarele situații, ca efecte ale ulterioarei adoptări:

- abrogarea unor acte normative vizate de reformă totală;
- schimbarea unor prevederi punctuale din legi conexe, în special acolo unde fondul acestora reglementează un cadru general, care excede atribuțiile stricte ale administrației care vizează patrimoniul cultural;
- introducerea unor articole în Cod care, făcând trimitere la fondul legilor generale conexe, să detalieze procedural situațiile particulare care afectează administrarea patrimoniului cultural;
- identificarea termenelor pentru care unele acte normative, de regulă unele secundare de rangul normelor metodologice, ar putea fi menținute sau în care ar trebui elaborate norme noi.

## **Abrogarea și modificarea unor acte normative în vigoare**

În ce privește analiza legislației existente, s-a desprins destul de clar din concluziile rapoartelor că următoarele acte normative urmează a fi abrogate, cu cuprinderea în viitorul Cod al patrimoniului cultural a problematicii pe care aceste acte o rezolvă:

- Legea nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice;
- Legea nr. 182/2000 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil;
- Legea nr. 311/2003 a muzeelor și colecțiilor publice;
- Legea nr. 6/2008 privind regimul juridic al patrimoniului tehnic și industrial;
- Legea nr. 26/2008 privind protejarea patrimoniului cultural imaterial;
- O.G. nr. 43/2000 privind protecția patrimoniului arheologic și declararea unor situri arheologice ca zone de interes național;
- O.G. nr. 47/2000 privind stabilirea unor măsuri pentru protecția monumentelor istorice care fac parte din lista patrimoniului mondial;
- O.G. nr. 21/2006 privind regimul concesiunii monumentelor istorice.

A rezultat și necesitatea completării punctuale a următoarelor legi speciale, fie pentru a introduce în acestea trimiteri la viitorul Cod al patrimoniului cultural în ce privește maniera specifică de abordare a prevederilor cu caracter general prevăzute în respectivele legi, fie pentru a rezolva respectivele chestiuni ce privesc patrimoniul cultural în chiar corpul lor:

- Codul penal (în completarea referirilor la patrimoniul cultural, la gravitatea sau pericolul social al infracțiunilor de patrimoniu cultural);
- Codul civil (în precizarea mai clară a rolului documentațiilor de reglementare urbanistică în stabilirea amplasării construcțiilor față de spațiul public sau față de vecini, în alte referiri la chestiunile legate de proprietate);
- Codul administrativ (în detalierea sau accentuarea obligațiilor sau a atribuțiilor administrației publice locale în raport cu patrimoniul cultural aflat pe raza unităților administrativ-teritoriale respective);
- Codul fiscal (pentru chestiuni legate de facilități fiscale sau pentru regimul taxelor și tarifelor necesare în domeniile patrimoniului cultural);
- Codul urbanismului și construcțiilor (aflat în curs de elaborare, pentru chestiuni de suprapunere majoră în ceea ce privește procedurile de avizare și autorizare la construcții sau la reglementarea zonelor protejate tratate prin Titlul IV al Codului patrimoniului cultural referitor la peisajul cultural);



- Legea nr. 98/2016 a achizițiilor publice (în chestiuni ce ar putea viza sporirea colecțiilor publice al muzeelor sau în impunerea unor obligativități privind prioritate metodei achiziției prin concurs de soluții a serviciilor de proiectare pentru anumite categorii ale patrimoniului cultural imobil, în transpunerea mai explicită a directivei europene în acest sens);
- Legea nr. 273/2006 a finanțelor publice locale (pentru detalieri care să elimine eventuale impedimente de finanțare a protejării patrimoniului cultural, care vor rezulta din analizele legate de finanțarea sistemului cultural);
- Legea nr. 33/1994 a exproprierii pentru cauză de utilitate publică (în clarificarea procedurală a identificării și fundamentării interesului public în relație cu patrimoniul cultural care necesită expropriere);
- Legea nr. 16/1996 a Arhivelor Naționale (în lămurirea unor definiții și a unor proceduri referitoare la fondurile arhivistice care ar putea avea un regim de protecție suplimentar ce ar putea rezulta din valoarea pentru patrimoniul cultural mobil);
- Legea nr. 334/2002 a bibliotecilor (în lămurirea unor definiții și a unor proceduri referitoare la fondurile arhivistice care ar putea avea un regim de protecție suplimentar ce ar putea rezulta din valoarea pentru patrimoniul cultural mobil);
- O.U.G. nr. 189/2008 privind managementul instituțiilor de spectacole sau concerte, muzeelor și colecțiilor publice, bibliotecilor și al așezămintelor culturale de drept public;
- O.U.G. nr. 118/2006 privind înființarea, organizarea și desfășurarea activităților așezămintelor culturale.

Probabil că unele dintre aceste modificări vor fi mai greu de acceptat și de introdus, dată fiind încărcătura politică pe care am menționat-o anterior și din cauza lipsei unui acord pe tema traseului optim de compromis în ce privește atingerea unei orientări doctrinare stabile în raport cu patrimoniul cultural.

### **Organizarea și ierarhizarea propunerilor legislative**

În general, structura prevăzută de Tezele Prealabile va fi urmată, analiza cuprinsă în rapoarte nesugerând necesitatea modificării acesteia, altfel decât la nivel de ajustări sau detalieri. Aparatul critic al rapoartelor a fost însă relativ redus pe această direcție, opiniile raportorilor privind oportunitatea păstrării sau a reformării, respectiv a eliminării unora dintre

prevederile normative citate în rapoarte nefiind suficient de ferme pentru a avea drept consecință o atare schimbare de direcție în raport cu Tezele Prealabile. Eventuale astfel de sugestii ar putea fi încă receptate cu ocazia prezentării publice a prezentului raport de etapă, în cadrul conferințelor destinate consultării mediului profesional interesat. Pentru această etapă trebuie subliniat faptul că a fost modificată programarea inițială a proiectului ce prevedea un unic astfel de eveniment la nivel central și s-a optat pentru organizarea a încă trei astfel de prezentări, la nivel de regiuni istorice.

În ce privește rezolvarea prin normele tranzitorii ale Codului Patrimoniului Cultural a statutului unor acte normative, acestea se vor referi preponderent la norme tehnice ale legilor care sunt în vigoare. Rămâne încă de analizat împreună cu Consiliul Legislativ, care este maniera cea mai potrivită de rezolvare a perioadei de trecere la noi norme sau dacă unele dintre acestea pot fi sau nu readoptate prin ordine ale ministrului culturii emise cu modificări minore, în temeiul noului Cod al Patrimoniului Cultural.

Din analizele făcute până în prezent, a rezultat că o mare parte a deficiențelor care se pot constata nu sunt cauzate în principal de lipsa sau deficiența cadrului legal existent ci de o interpretare nepotrivită în unele situații sau în altele de o incapacitate profesională sau de personal de a aplica acest cadrul normativ. Totodată, o altă concluzie generală a fost însă că este necesar a găsi soluțiile de a simplifica până la esență prevederile legale, de a găsi formulele de eliminare a actualelor ambiguități de interpretare a unor prevederi care sunt clare pentru profesioniștii din domeniu dar care sunt distorsionate de persoanele din afara specializărilor care sunt chemate fie să administreze bunurile culturale, fie să aplice legislația în administrația publică sau în justiție.

Ulterior colectării opiniilor ce se vor exprima cu ocazia prezentării publice a rapoartelor se va putea trece la corelarea lor cu toate concluziile trase în prima etapă pentru a consolida propunerile de articole care au început să fie schițate pentru textul proiectului de lege.