

THE PREPARING INDEX FOR LEGISLATIVE CHANGE AND REFORM

Liviu-Bogdan Ciucă

Prof., PhD, "Dunărea de Jos" University of Galați

Abstract: In the last years, Romania passed through a deep and impact legislative reform. The amendment of the Civil Code, of the Code of Civil Procedure, of the Penal Code and of the Code of Criminal Procedure, together with the subsequent amending legislation, have generated debates, opinions and various doctrinal positioning.

It is known that the changes cause interest, fears, excitement but also resistance to change. In matters of legislative reforms, the resistance to change is greater as the legislative field is dominated by custom, tradition and inertia.

According to the KPMG International (KPMG) report on 2015 "the preparing index for amendment, indicates the capacity of a country, of its government, of its private and public enterprises, of the people and civil society to anticipate, to be prepared to manage and to respond to a wide range of changes. "

In the context of this definition, the paper seeks to address the ability to manage the legislative changes, both in terms of state institutions and in terms of those who are the final recipients of the enforcement.

Keywords: index, change, reform, legislative, code

Considerații generale

Lucrarea de față, plecând de la preocupările de evaluare a indicelui pregătirii pentru schimbare pe care fiecare societate îl are în raport cu rezistența la reformă, dorește să abordeze în concret fenomenul de rezistență în materia reformei legislative precum și nevoia de strategie în scopul folosirii eficiente a presiunilor sociale ce conduc la schimbare. Dacă vom analiza modificările legislative profunde ce au avut loc în România începând cu anul 2009, vom constata

atât că putem analiza presiunile ce au determinat schimbarea în funcție de izvorul acestora dar vom putea realiza o analiză și din perspectivele rezistenței la schimbare generate atât de către legislativ, de către instituțiile chemate a aplica norma civilă, dar mai ales de către cei care ar urma să beneficieze de aceasta.

Așa cum este precizat și în Raportul anual de activitate al Ministerului de Justiție pe anul 2010, reforma ce a avut în vedere Codul Civil, Codul penal, Codul de procedură civilă și Codul de procedură penală, reprezintă de fapt o continuare a procesului de reformă legislativă și a sistemului judiciar.

“Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă reprezintă expresia unui efort susținut, desfășurat pe parcursul mai multor ani, care a avut drept scop esențial crearea în materia procesului civil a unui cadru legislativ modern care să răspundă pe deplin imperativelor funcționării unei justiții moderne, adaptate așteptărilor sociale, precum și necesității creșterii calității acestui serviciu public.

Dispozițiile noului Cod de procedură civilă urmăresc să răspundă unor deziderate actuale, precum accesul justițiabililor la mijloace și forme procedurale mai simple și accesibile și accelerarea procedurii, inclusiv în faza executării silite, actul normativ urmărind, în egală măsură, să răspundă și exigențelor de previzibilitate a procedurilor judiciare decurgând din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și, implicit, din cele statuate în jurisprudența C.E.D.O.”¹

Din această perspectivă, Codul civil și epopeea sa istorică poate fi un studiu de caz relevant pentru tema abordată în prezenta lucrare. Act normativ fundamental adoptat în anul 1864 și aplicat începând cu anul 1865, a fost practic norma civilă ce și-a produs efectele inițial în Principatele Române și apoi în România până la data de 1 octombrie 2011. Anul 2011 este anul de aplicare a Noul Cod Civil adoptat în 2009 și reprezintă cumularea mai multor încercări de reformă legislativă civilă. Menționăm faptul că este singurul caz în care un cod legislativ a putut să străbată perioada comunistă fără să suporte modificări generate de filozofia politică a vremii.

¹ Raportul anual de activitate pe anul 2010 al Ministerului Justiției, www.just.ro

Elaborarea codului începută de Guvernul Mihail Kogălniceanu a reușit să intre în vigoare în timpul Guvernului Crețulescu. Inspirat de Codul Civil Francez de la 1804 cunoscut și sub numele de Codul Napoleonian, influențat și de legea franceză asupra transcripției din 28 martie 1853, de proiectul de Cod Civil Italian, de legea ipotecară belgiană de la 10 decembrie 1851 dar și conținând dispoziții din vechiul drept român marcat de tradiții și conservatorism, Codul Civil de la 1865 și prevederile acestuia au rezistat cu succes tuturor încercărilor de modificare, demonstrându-și în mare parte utilitatea normelor sale. După mai multe încercări de modificare, unele dintre acestea reușind să îmbrace chiar forma unor proiecte complete de înlocuire a Codului Civil în vigoare, anul 2009 marchează o reușită din această perspectivă, reușită generată de presiunea noilor relații sociale ale obiectivelor europene asumate prin tratatele de aderare dar și a realităților economice ale momentului. Anul 1940, 1971 precum și anul 2004 reprezintă momente de încercare nereușite de înlocuire a Codului Civil aflat în vigoare. Istoria modificării acestui cod ce atrage atenția asupra faptului că pe de-o parte existau rațiuni de natură politică, culturală, economică în favoarea acestor modificări dar și eșecul, subliniază mai ales rezistența sistemului judiciar în special și a societății în general, la asemenea schimbare.

Reforma legislației civile și indicele pregătirii pentru schimbare

Indicele pregătirii pentru schimbare² indică capacitatea guvernului sau a întreprinderilor private și publice, a oamenilor și societății civile de a anticipa, de a fi pregătiți, de a gestiona și de a răspunde la o gamă largă de schimbări. Începând din anul 2012 (Readiness Index CRI) și-a început activitatea și are în vedere un număr de 127 de țări. Calculul ce stabilește indicele are în vedere peste 100 de variabile date secundare. Dacă analiza noastră privind reforma legislativă civilă în raport cu rezistența la reformă se structurează în raport cu cei trei piloni ai metodologiei de notare CRI în anul 2011 și anume capacitatea de întreprindere, capacitatea guvernului și societății, precum și capacitatea societății civile în ansamblu său vom putea să construim o fotografie fidelă a reacțiilor și contra-reacțiilor generate de modificările legislative.

Dacă în sens general capacitatea de întreprindere în acest context are în vedere capacitatea de acțiune a mediului privat și a statului, referindu-ne strict la reforma legislativă,

² Change Readiness Index (CRI).

avem în vedere capacitatea statului dar și a organizațiilor profesionale ale profesiilor liberale, magistraților judecătorilor și procurorilor și a personalului auxiliar din justiție pentru generarea unei schimbări controlate și administrarea ei pentru a atinge scopul urmărit.

Cel de-a doilea pilon de calcul CRI vizează capacitatea guvernului, dar cu privire la reforma legislativă ne referim la capacitatea instituțiilor de reglementare publice și guvernamentale, de a planifica strategii de guvernare în materie.

În privința celui de al 3-lea pilon privind societatea și capacitatea societății civile în raport cu reforma legislativă, se are în vedere capitalul uman, societatea civilă și diseminarea informațiilor.

Încercând să aplicăm strict vectorii de analiză ai indicelui la subiectul analizei noastre, respectiv modificarea Codului Civil, vom constata, indiferent de momentul istoric la care facem referire, că factorii care pot genera schimbarea dar care au și un rol în realizarea acestuia pot deveni în aceeași măsură factori de rezistență la schimbare. Având în vedere declarațiile și poziționările vremii, atât a profesioniștilor în domeniu, practicienilor și doctinarilor, cât și a decidenților politici cu privire la modificarea Codului Civil, atât în anul 1864 cât și în 1940, dar mai ales în 2009, vom constata că motivele de rezistență și opunere la schimbare au fost aceleași chiar dacă momentul istoric a fost diferit. Printre întrebările repetate obsesiv de către cei preocupați de blocarea reformei, enumerăm câteva pe care le considerăm relevante datorită perenității lor: De ce acum? De ce atât de repede? De ce nu putem genera un Cod Civil în totalitate românesc? De ce trebuie să ne inspirăm din legislația altor state? De ce atât de multe schimbări? Ni s-a părut extrem de relevant ca răspuns la toate aceste întrebări să cităm din expunerea de motive semnată de ministrul justiției Mihai Popoviciu la proiectul de Cod Civil din anul 1933 care în textul indicat apela la celebrul jurist elvetian Vicent Hubert care susținea că “legiuitorul care nu va ține neconținut seama de legislația straină, este expus să se condamne la o îngustime de vederi și la o imobilitate supărătoare. Popoarele ca și indivizii au nevoie să iasă din ele înseși și să se amestece în viața universală. Legea nu trebuie să devină un zid chinezesc”.

Tot în acest sens, cităm din lucrarea “Șaizeci de ani de cod civil” de Andrei Rădulescu³ în care se amintește că atunci “când este vorba de codul nostru civil, se repetă ușor, că este o lege alcătuită în pripă – de abia în 6 săptămâni - că nu e decât o traducere, o copie a codului francez, că n-a fost deloc potrivit pentru noi, etc.”

Dacă ar fi să structurăm rezistența la reformă în funcție de subiectul care o generează, în cadrul reformei legislative, putem spune că din motive diferite sau comune, rezistența la reformă poate fi generată de :

- factorul politic - cel care trebuie să genereze reforma;
- doctrinarii - cei care creează doctrina juridică;
- profesioniștii dreptului - cei care sunt chemați să aplice legea;
- populația - cei care sunt chemați să respecte legea, deci să o cunoască.

În general, rezistența la reforma legislativă, indiferent de izvorul ei, pe lângă interese economice sau de autoritate, nișate sau de grup, se datorează unei puternice inerții. Această inerție care formează automatisme de interpretare legislativă sau de aplicare procedurală, creează un confort care ar trebui părăsit de cei care doresc să învețe, să înțeleagă și să aplice un text normativ nou și o procedură nouă, marcată de o viziune legislativă nouă.

Concluzii

Pentru a putea răspunde la întrebarea cât de pregătiți suntem ca societate să facem față unor schimbări generate de cerințe sociale concrete, va trebui, plecând de la experiențele avute în domeniul reformei, să evaluăm rezultatul schimbărilor pe care le-am prevăzut din timp și față de care am construit strategii prin comparație cu reformele care s-au realizat fără să existe o strategie în acest sens și fără să fim pregătiți în acest scop. Evident, atunci când discutăm despre reforma legislativă, un factor important în schimbarea mentalităților și automatismelor îl reprezintă educația juridică, plecând de la cursurile din cadrul facultăților de drept, continuând cu

³ Andrei Rădulescu, “Șaizeci de ani de cod civil”, Editura Cultura Națională București, 1926, Academia Română - Memoriile secțiunii Istorice, Seria aIII-a, Tomul VI, Mem. 5;

activitățile desfășurate în cadrul institutelor de pregătire profesională și încheind cu seminarii, conferințe, mese rotunde pe teme ce țin de reforma legislativă, necesitatea și efectele acesteia.

Introducerea Noului Cod Civil în anul 2009⁴ a creat o situație atipică din perspectiva învățământului juridic românesc. Practic, studenții care în timpul facultății au studiat Vechiul Cod Civil, terminând facultatea și intrând pe piața de muncă cu profil juridic, au trebuit să aplice un Nou Cod Civil. Neexistând o strategie în sensul pregătirii reformei juridice de la nivelul facultăților de drept, mai mult intuitiv și găsind soluția ad hoc, profesorii de drept au încercat să prezinte instituții de drept privat în paralel, atât în lumina Vechiului Cod cât și în lumina Noului Cod Civil. Legea de punere în aplicare a Noului Cod Civil, respectiv Legea nr. 71/2011⁵, adăugând modificări importante la Legea nr. 287/2009 privind Codul Civil⁶, a generat o nouă provocare pentru segmentul de pregătire profesională și juridică având în vedere că modificările de substanță în materia dreptului privat au succedat la intervale foarte scurte de timp, dând doar posibilitatea adaptării “din mers” la noua legislație a profesioniștilor. Fiind o reformă profundă și substanțială, practic neexistând doctrina sau jurisprudența în materie, profesioniștii dreptului, cei care aplică în mod nemijlocit norma au trebuit să realizeze practic o muncă de pionerat, să-si imagineze soluții, să interpreteze norma, în funcție de context și fără a exista suportul comentariilor juridice realizate de doctrinari și care sunt atât de necesare.

Amintim în acest context că practic, prima lucrare de comentare a Codului Civil Român a apărut la editura Monitorul Oficial în anul 2011 sub egida notarilor publici din România, fiind un îndrumar notarial ce prezintă comentarii pe articole din perspective notariale a Noului Cod Civil. În sens concret, notarii publici din România, pe 30 septembrie 2011, au închis birourilor unde și-au desfășurat activitatea pe Vechiul Cod Civil iar la 1 octombrie 2011 au redeschis birourile, desfășurând activitatea în raport de noua legislație civilă. Din această perspectivă, pregătirea profesională a notarilor publici pentru implementarea Noului Cod Civil reprezintă un model de strategie a unei organizații profesionale juridice de pregătire pentru schimbare, demonstrând

⁴ Cu aplicare în 2011.

⁵ Legea nr.71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr.287/2009 privind Codul Civil, publicata în Monitorul Oficial al României, nr.409 din 10 iunie 2011.

⁶ Legea nr.287 din 17 iulie 2009 privind Codul Civil, publicată în Monitorul Oficial al României nr.511 din 24 iulie 2009.

astfel că instituția a devenit o instituție modernă, fiind practic profesia care a generat cel mai mic indice de rezistență la schimbare.

Este firesc ca atunci când vorbim de generații diferite, de instituții cu inerție mare să luăm în calcul un indice mare de rezistență la schimbare, respectiv la refoma legislativă dar după cum spunea eminentul jurist elvețian Vicent Hubert “cei care nu știu să se adapteze sunt condamnați la izolare”. Pentru a gestiona cu eficiență și înțelepciune orice reformă, este nevoie să identificăm din timp nevoia de schimbare, tendințe și schimbări socio-economice și juridice, să stabilim strategii de adaptare și de implementare și nu în ultimul rând să provocăm schimbarea pentru a nu ne lăsa surprinși de reformă.

În conformitate cu raportul KPMG Internațional pe anul 2015⁷, România ocupă locul 79* din perspectiva indicelui pregătirii pentru schimbare dintre toate țările Europei de Est și a Asiei Centrale. Apreciem că în primul rând la nivel guvernamental și politic dar și împreună cu formatorii profesionali, educaționali precum și cu practicienii dreptului, este o nevoie de a construi strategii de identificare în timp optim al nevoii de schimbare și de realizare a acestei schimbări într-un mod util, eficient și transparent, nu numai la nivel de normă ci și la nivel mental.

Overall rank	Country	Geographic region	Enterprise capability	Government capability	People & civil society capability
65	Kenya	Sub-Saharan Africa	47	84	65
66	Italy	Northern, Southern and Western Europe	76	87	38
* 67	India	South Asia	51	69	83
68	Ghana	Sub-Saharan Africa	71	61	67
69	Rwanda	Sub-Saharan Africa	82	34	89
70	Dominican Republic	Latin America and Caribbean	60	80	64
71	Tonga*	East Asia and Pacific	84	74	57
72	Kyrgyzstan*	Eastern Europe and Central Asia	65	82	61
73	Zambia	Sub-Saharan Africa	78	58	81
74	Uganda	Sub-Saharan Africa	68	75	80
75	Georgia*	Eastern Europe and Central Asia	86	64	76
76	Bhutan*	South Asia	93	47	88
77	Mongolia	East Asia and Pacific	108	59	48
78	Tanzania	Sub-Saharan Africa	90	63	75
79	Romania	Eastern Europe and Central Asia	79	86	62

7 <https://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/2015-change-readiness-index-v1.pdf>

BIBLIOGRAPHY:

1. Andrei Rădulescu, *Șaizeci de ani de cod civil*, Editura Cultura Națională București, 1926, Academia Română - Memoriile secțiunii Istorice, Seria a III-a, Tomul VI, Mem. 5.
2. Raportul anual de activitate pe anul 2010 al Ministerului Justiției, www.just.ro.
3. <https://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/2015-change-readiness-index-v1.pdf>.
4. Legea nr.71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr.287/2009 privind Codul Civil, publicată în Monitorul Oficial al României, nr.409 din 10 iunie 2011.
5. Legea nr.287 din 17 iulie 2009 privind Codul Civil, publicată în Monitorul Oficial al României nr.511 din 24 iulie 2009.