

**Sinteza obiecțiilor și propunerilor
expuse de către OSCE/ODIHR referitor la proiectul
Legii cu privire la actele normative**

Nr.	Conținutul recomandării	Opinia Ministerului Justiției
1.	<p>Articolul 1, alin. 1 prevede că Proiectul de Lege “stabilește (...) modul de inițiere, elaborare, coordonare, expertiză, redactare, interpretare, intrare în vigoare și încetare a acțiunii actelor normative (...)”. Se recomandă de a adăuga sintagma ”adoptare/aprobare” la cele enumerate mai sus, de exemplu, după sintagma ”redactare”, deoarece procedurile respective sunt de asemenea reglementate tangențial de Proiectul de Lege.</p>	<p>Nu se acceptă. Procedura de aprobare/adoptare a actelor normative este distinctă pentru fiecare categorie, prin urmare aceasta se stabilește în actele normative care reglementează activitatea fiecărei autorități cu competență de aprobare/adoptare (Constituția RM conține prevederile generale, care sunt dezvoltate ulterior în Regulamentul Parlamentului, Legea cu privire la Guvern, Legea privind administrația publică centrală de specialitate, legea privind administrația publică locală, etc.)</p>
2.	<p>Articolul 1, alin. 2 stipulează că ”prezenta lege nu se aplică la elaborarea actelor individuale sau cu caracter politic, <i>administrativ</i> ori de alt ordin” (caracterele italice adăugate). Includerea termenului “administrativ” în acest context este problematică deoarece “actele administrative” – conform definiției din Legea Contenciosului Administrativ – <i>pot</i> avea caracter normativ, ceea ce le-ar aduce sub incidența Proiectului de Lege în cauză. Prin urmare, se recomandă excluderea cuvântului “administrativ” din fraza respectivă.</p>	<p>Nu se acceptă. În textul alineatului este indicat expres: „Prezenta lege nu se aplică actelor cu caracter individual sau celor exclusiv politice, administrative ori de alt ordin <u>care nu conțin norme de drept</u> (...)”. Prin urmare, actele administrative cu caracter normativ implicite cad sub incidența prezentei legi.</p>
3.	<p>Luând în considerație faptul că Parlamentul Moldovei poate adopta nu doar legi și hotărâri, dar și moțiuni, se recomandă de asemenea adăugarea sintagmei “moțiunile Parlamentului” la lista actelor enumerate în articolul 1, alin. 2, la care Proiectul de Lege nu se aplică.</p>	<p>Nu se acceptă. În opinia autorului moțiunile nu se încadrează în categoria actelor normative, întrucât poartă caracter individual.</p>
4.	<p>Articolul 6 al Proiectului de Lege stabilește ierarhia actelor normative din Moldova. Se cere menționat că ordonanțele Guvernului ar trebui clasificate ierarhic la același nivel cu legile ordinare, în baza articolului 106² din Constituție. O astfel de clasificare a ordonanțelor Guvernului la același nivel cu legile ordinare este o trăsătură comună a tuturor modelelor constituționale elaborate conform Constituției Republicii Franceze</p>	<p>Se acceptă. Modificările respective au fost introduse în proiect.</p>

	din 1958. Astfel, se recomandă modificarea articolului 6, alin. 2 al Proiectului de Lege în mod corespunzător. Din aceleași motive, articolul 15 al Proiectului de Lege, privind ordonanțele Guvernului, ar urma să fie amplasat după articolul 11, privind legile ordinare, cu modificarea respectivă a numerotării articolelor în Proiectul de Lege.	
5.	Articolul 6, alin. 2 lit. “g)” prevede “acte departamentale și alte acte ale autorităților publice centrale”. Această normă ar fi mai clară și mai concisă dacă s-ar referi la actele administrative ale autorităților administrației publice centrale – o asemenea formulare ar include și ”actele departamentale”. În articolul 6, alin. 2, literele “h)” și “i)”, privind actele autorităților unităților teritoriale autonome cu statut special, și respectiv actele autorităților administrației publice locale, ar putea fi completate cu termenul „normativ”, astfel încât să se refere, în mod adecvat, la „actele normative” ale autorităților respective. Această precizare este necesară fiindcă autoritățile sus-menționate pot să adopte și acte cu caracter individual, adică ne-normativ, care nu ar cădea sub incidența articolului 6, alin. 2.	Se acceptă. Modificările respective au fost introduse în proiect.
6.	Articolul 8, alin. 1 stipulează: ”Constituția Republicii Moldova este Legea Supremă a societății și statului și nici un act normativ nu va fi în contradicție cu prevederile acesteia”. Aceasta reflectă prevederile articolului 7 al Constituției, care, totuși, conține o prevedere explicită privind nulitatea actelor neconstituționale: “Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică”. Articolul 8, alin. 1 al Proiectului de Lege ar putea fi reformulat în mod similar.	Nu se acceptă. Considerăm că redacția actuală a articolului reflectă propunerea înaintată.
7.	Articolul 8, alin. 2 reglementează procedura de modificare și completare a Constituției. Este de amintit că, Constituția poate fi revizuită și la inițiativa cetățenilor, după cum se stipulează în articolul 141 din Constituție. Se recomandă ca Proiectul de Lege să reflecte și această procedură. Referința la Regulamentul Parlamentului, care este legea internă de funcționare a Parlamentului, este insuficientă în acest context deoarece nu conține prevederi privind revizuirea Constituției la inițiativa cetățenilor.	Se acceptă. Modificările respective au fost introduse în proiect.
8.	Articolul 9 definește legile ca fiind “acte normative adoptate de autoritatea legislativă a statului în temeiul normelor constituționale, conform procedurii stabilite de Regulamentul Parlamentului, de alte acte normative în vigoare”. Sintagma ”autoritatea legislativă a statului” ar putea fi înlocuită prin sintagma “Parlament”, ceea ce ar face fraza mai clară și mai concisă, și, totodată, mai conformă cu cerințele prescise în articolul 55, alin. 1 al Proiectului de Lege privind limbajul, ortografia și punctuația în actul normativ. În mod similar, referința la ”alte acte normative” de la sfârșitul alineatului ar fi mai concretă dacă ar fi inclusă enumerarea specifică a acestor acte, fie	Se acceptă. Modificările respective au fost introduse în proiect.

	în același aliniat, fie în anexă la Lege. Aceste recomandări sunt aplicabile și articolului 17, alin. 2 și articolului 20 alin. 1.	
9.	În articolul 9, alin. 2, se recomandă înlocuirea conjuncției ”și” cu ”sau”, deoarece o lege nu poate fi în același timp organică și ordinară. Aceasta ar fi în consens și cu 72, alin. 1 al Constituției.	Se acceptă. Modificările respective au fost introduse în proiect.
10.	Articolul 10, alin. 3 din Proiectul de Lege conține enumerarea domeniilor legilor organice, în baza articolului 72, alin. 3 al Constituției. În loc să reitereze prevederile Constituției, articolul 10, alin. 3 ar putea fi înlocuit cu o simplă normă de trimitere la articolul respectiv din Constituție. Înlocuirea cu o normă de trimitere ar fi în corelație cu articolul 30, alin. 4 al Proiectului de Lege, care prescrie folosirea unei trimiteri exprese la alte norme existente în locul repetării lor. Dacă, totuși, se menține enumerarea existentă în articolul 10 alin. 3 din Proiectul de Lege, atunci lista respectivă ar trebui completată cu sintagmele “statutul capitalei Republicii Moldova, orașul Chișinău”, și “organizarea instanțelor judecătorești, competența acestora și procedura de judecată” – care, conform Constituției, de asemenea fac obiectul reglementării legilor organice.	Nu se acceptă. Redarea în textul legii a domeniilor pentru care Constituția prevede adoptarea legilor organice ține de respectarea principiului clarității actului normativ. În cazul dat ar putea fi aplicată norma de trimitere, dar în contextul indicării la alin. (2) a altor domenii pentru care Constituția implicit prevede adoptarea legilor organice, păstrarea caracterul previzibil, în opinia noastră, este superioară. Celelalte propuneri se acceptă.
10.	Articolul 12 alin. 1 lit. “b” prevede că Parlamentul poate adopta hotărâri cu caracter normativ în scopul aprobării sau modificării structurii unor organe sau instituții. Această prevedere este destul de vagă și ar putea conferi un spațiu de discreție excesiv de larg în implementare. De aceea, se recomandă includerea unor prevederi mai precise, care să indice structura căror organe sau instituții ar putea fi aprobată sau modificată prin hotărârile cu caracter normativ ale Parlamentului. Prezumtiv, aceasta se referă la instituțiile de stat aflate sub control parlamentar, cum ar fi Curtea de Conturi, Avocatul Parlamentar, Comisia Națională a Valorilor Financiare, Banca Națională, Consiliul Coordonator al Audiovizualului și altele.	Se acceptă. Modificările respective au fost introduse în proiect.
11.	Articolul 14 alin. 2 lit, “f)” pare să implice faptul că o hotărâre a Guvernului ar fi necesară pentru aprobarea nu doar a proiectelor de legi, dar și pentru hotărârile Parlamentului și decretele prezidențiale. Se recomandă de clarificat care anume hotărâri parlamentare și decrete prezidențiale ar necesita aprobare prin hotărâre a Guvernului, deoarece această procedură riscă să prejudicieze principiul separării puterilor în stat.	Se acceptă. Modificările respective au fost introduse în proiect.

12.	Proiectul de Lege nu reglementează procedura privind cazurile în care Guvernul își angajează răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege. Se recomandă de a reglementa procedura prin care un proiect de lege, pentru care Guvernul își asumă un vot de încredere, se elaborează, se examinează, se adoptă și se promulgă, pentru a clarifica regulile speciale care se aplică în situația respectivă.	Nu se acceptă. Proiectele de legi asupra cărora Guvernul își angajează răspunderea nu au o procedură distinctă de elaborare sau avizare/expertizare. Este diferită procedura de adoptare, iar aceasta, după cum a fost expus la p.1, urmează a fi reglementată în actele normative care reglementează procedura de adoptare/aprobare a actelor normative. În plus, pentru situații de urgență este prevăzută avizarea în termene restrânse (art. 34 alin. (3)).
13.	Din motivele menționate anterior (a se vedea paragraful 16 de mai sus), în articolul 16 al Proiectului de Lege se recomandă de exclus referințele la acte normative “departamentale”, și în schimb de a menționa doar “actele normative ale autorităților publice centrale”.	Nu se acceptă. Acest termen este deja consacrat în legislația națională, este pe larg aplicabil în cadrul administrației publice centrale și, atâta timp cât nu există un concept de alternativă, excluderea acestei categorii de acte este nejustificată.
14.	Articolul 30, alineatul 4 stabilește că “[î]n cazul în care proiectul de act normativ cuprinde prevederi deja reglementate de alte acte normative în vigoare, autorul proiectului nu le va reproduce, dar va face <i>trimitere expresă</i> la actul normativ principal care le conține” (caractere italice adăugate). Această prevedere este consolidată și prin articolul 56 al proiectului de Lege, care cere indicarea cu precizie a articolului relevant din legea la care se face referință, împreună cu indicarea titlului, numărului și a datei legii respective. Cerința de a face referință expresă și precisă la alte acte normative (și nu doar la “legislația în vigoare”, așa cum se face deseori) reflectă una din principalele recomandări făcute de ODIHR în Raportul privind <i>Evaluarea Procesului Legislativ în Republica Moldova</i> (2010), și este salutabilă deoarece contribuie la sporirea accesibilității și previzibilității legale. Din motive similare, precum și din considerentele coeziunii și consecvenței legale, este laudabil faptul că articolul 32, alineatul 1, litera “h”) a Proiectului de Lege cere ca nota informativă anexată la orice proiect de lege să facă referință la actele normative care urmează a fi elaborate sau modificate după intrarea în vigoare a actului normativ respectiv.	Se acceptă. Modificările respective au fost introduse în proiect.
15.	Articolul 33, alineatul 4 și articolul 34, alineatul 5 stabilesc că toate actele normative cu sigla „UE” se avizează de către toate autoritățile și instituțiile interesate în regim de prioritate. Avizarea tuturor actelor cu sigla „UE” în regim de prioritate s-ar putea dovedi problematică atît din perspectiva procedurii folosite, cît și a calității actului	Nu se acceptă. Regimul de prioritate în cazul dat se referă la ordinea examinării actelor, atîta timp cît termenul de avizare este același. În plus, reglementări detaliate privind procedura de

	normativ adoptat în final. Prin urmare, se recomandă de a modifica articolele respective astfel, încât regula priorității să nu intervină în mod automat, ci să fie concret aplicată de la act la act.	avizare a unor asemenea acte normative urmează a fi reglementată prin acte normative ale autorităților administrației publice.
16.	Articolul 36 al Proiectului de Lege stabilește că toate proiectele de acte normative trebuie să fie însoțite de expertiză juridică și expertiză anticorupție. Deși cerința de a efectua “o expertiză anticorupție” este binevenită în sine, nu este clar care organ sau instituție vor fi responsabile pentru efectuarea unei asemenea expertize (aceasta ar putea fi Centrul Anticorupție, o autoritate publică și/sau organizații de profil ale societății civile,). Se recomandă ca Proiectul de Lege să specifice acest lucru, după cum este specificat care organe sunt responsabile pentru efectuarea expertizei economice (Ministerul Economiei), expertizei financiare (Ministerul Finanțelor), expertizei științifice (instituții științifice specializate) și expertizei mediului înconjurător (Ministerul Mediului).	Se acceptă. Modificările respective au fost introduse în proiect.
17.	În ceea ce privește articolul 48, alineatul 2, potrivit căruia în dispoziții finale se includ reglementări privind obligația autorităților responsabile de a executa actul normativ, bunele practici internaționale sugerează introducerea unor termene limită concrete pentru astfel de obligații.	Nu se acceptă. Dispozițiile finale sunt specifice pentru fiecare categorie de act normativ separat. În plus, textul actual al alineatului (2) implicit prevede stabilirea unor asemenea termene.
18.	Articolul 55, alineatul 1, litera “d)” prevede că noțiunea se redă prin „termenul respectiv, evitându-se definiția acesteia sau utilizarea frazeologică”. Prin urmare, această prevedere pare să descurajeze utilizarea definițiilor în proiectele actelor normative. Dacă aceasta este adevărat, atunci această regulă contravine nu doar tehnicii legislative a prezentului Proiect de lege propriu-zis (a se vedea articolul 2 al Proiectului de lege, privind “Noțiuni”), dar și experienței internaționale, care sugerează că utilizarea corespunzătoare a definițiilor în legislație este un avantaj. Se recomandă reconsiderarea acestei prevederi. Probabil, se are în vedere regula consacrată în tehnica legislativă, potrivit căreia <i>în limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceași termeni.</i>	Se acceptă. Modificările respective au fost introduse în proiect.
19.	Articolul 55, alineatul 1, litera “e)” prevede că “terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte normative și în reglementările legislației Uniunii Europene”. Este de notat că terminologia trebuie să fie, de asemenea, uniformă și cu alte instrumente internaționale ratificate de către Republica Moldova – cum ar fi tratatele ONU sau Convențiile Consiliului Europei – terminologia cărora nu se regăsește întotdeauna și în legislația UE.	Se acceptă. Modificările respective au fost introduse în proiect.

20.	<p>Articolul 55, alineatul 3, prevede că “[î]n cazul în care în urma adoptării actului normativ și intrării în vigoare a acestuia apar discrepanțe între textul în limba de stat și traducerea acestuia în altă limbă de circulație, prevalează prevederile stabilite de textul în limba de stat”. Această nouă prevedere este salutară. După cum a fost menționat în Raportul OSCE/ODIHR privind <i>Evaluarea Procesului Legislativ în Republica Moldova</i>, cadrul legislativ actual din Republica Moldova prevede că doar “limba de stat” este limbă utilizată în textul autentic al legilor primare adoptate, dar traducerile în limba rusă ale proiectelor de lege, ale propunerilor legislative și ale modificărilor la proiectele de legi pot constitui documente de lucru în procesul legislativ parlamentar. Articolul 55, alineatul 3 este o salutară transpunere în lege a recomandării OSCE/ODIHR de a stabili în mod clar și fără echivoc că textele proiectelor de lege în “limba de stat” este obligator versiunea autentică în cazurile în care apar neconcordanțe și discrepanțe în urma traducerii.</p>	<p>Se acceptă.</p>
21.	<p>Articolul 66 stipulează că actele normative ale Parlamentului, Guvernului, ale autorităților publice centrale de specialitate, și ale autorităților cu statut autonom sau locale intră în vigoare la data publicării lor în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în text. Se recomandă de a modifica alineatul 1 al acestui articol, deoarece actele normative ale autorităților cu statut autonom sau ale autorităților locale nu se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. De asemenea, se recomandă de a revizui alineatul 2 al articolului, având în vedere că nu există monitoare oficiale ale “raioanelor, municipiilor și ale unităților teritoriale autonome”. De notat că intrarea în vigoare a actelor normative locale este reglementată de Legea privind administrația publică locală, care prevede că “[d]eciziile cu caracter normativ intră în vigoare la data aducerii la cunoștință publică prin publicare sau prin afișare în locuri publice [...]. Dispozițiile cu caracter normativ se remit, în termen de 5 zile după semnare, oficiului teritorial al Cancelariei de Stat și intră în vigoare la momentul aducerii lor cunoștință publică”</p>	<p>Nu se acceptă. În vederea modificării modului de publicare a actelor normative ale autorităților publice locale, urmează a fi modificat cadrul normativ conex.</p>
22.	<p>Titlul capitolului VI – “Interpretarea actelor normative” – ar putea fi modificat în “Interpretarea autentică a actelor normative”, sau “Interpretarea oficială a actelor normative”, având în vedere că există și alte tipuri de interpretare a actelor normative – cum ar fi interpretarea judiciară, științifică – care nu cad sub incidența reglementărilor capitolului respectiv.</p>	<p>Nu se acceptă. Titlul este expus în contextul reglementărilor prezentei legi care nu prevede alte tipuri de interpretări.</p>

23.	Potrivit articolului 70, alineatul 2 legile organice și ordinare sunt interpretate de Parlament prin adoptarea dispozițiilor de interpretare cuprinse într-o nouă lege. Cu excepția cazului în care această prevedere se datorează unei confuzii conceptuale dintre, pe de o parte, interpretarea legislației și, pe de altă parte, modificarea acesteia în vederea clarificării sensului (această din urmă prerogativă aparținând în mod evident Parlamentului sau organului emitent respectiv), această prevedere trebuie descurajată. Practica de introducere a dispozițiilor de interpretare prin adoptarea unei legi separate prezintă anumite dezavantaje față de modificarea formală a legii originale. Această practică poate face legea mai puțin accesibilă, și totodată are tendința de a reduce din claritatea și precizia textelor de proiecte de acte normative, deoarece persoanele care elaborează proiecte de legi pot considera, în mod inconștient, că dacă nu găsesc un limbaj legislativ corect și precis la momentul elaborării proiectului de lege, atunci această chestiune va putea fi soluționată mai târziu printr-un act de interpretare. Din aceste motive, este preferabil ca procedura propusă de adoptare a actelor de interpretare să fie înlocuită cu modificarea directă a textelor legislative respective.	Nu se acceptă. Introducerea unei astfel de prevederi oferă autorității care a aprobat/adoptat actul normativ posibilitatea de a introduce claritate în privința modului de aplicare a prevederilor actelor normative respective. Această procedură este mai puțin consumativă și mai rapidă decât procedura de modificare a actelor normative, după cum se propune, care este una de modificare a conceptului și reprezintă un proces de durată.
24.	Articolul 71, alineatul 3 prevede că “[a]ctele normative pot ultraactiva în mod excepțional”. Se recomandă ca această normă să fie explicată și reglementată mai detaliat. Este posibil că ea se referă la situațiile juridice contractuale aflate în curs de realizare la data intrării în vigoare a legii noi, totuși ar fi de dorit ca excepția aceasta să fie reglementată mai detaliat, în vederea asigurării securității raporturilor juridice și a previzibilității legale.	Se acceptă ca propunere. Reglementările respective urmează a fi detaliate în actele normative adoptate/aprobate în scopul punerii în executare a prevederilor prezentei legi (metodologii, regulamente, ghiduri etc.).
25.	Articolul 72 al Proiectului de Lege reglementează încetarea acțiunii actului normativ. Se recomandă de a completa acest articol, în partea ce ține de enumerarea situațiilor în care acțiunea actului normativ încetează, prin adăugarea cuvântului “suspendarea”.	Nu se acceptă. Propunerea nu este suficient argumentată. Din considerentul schimbărilor sociale și evoluției raporturilor juridice, actul normativ care intră în vigoare a după suspendare ar putea să nu corespundă necesităților societății a acel moment. Proiectul oferă suficiente pîrghii pentru elaborarea, modificarea, completarea și încetarea acțiunii actului normativ.
26.	Articolul 73, alineatul 1, care prevede că “[a]ctul normativ se aplică pe întreg teritoriul Republicii Moldova”, ar urma să fie completat cu o prevedere care să specifice că actele normative adoptate de autoritățile administrației publice locale și autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut special se vor aplica doar pe teritoriul unități teritoriale respective, în corespundere cu articolul 17 al Proiectului Legii și articolul 20,	Se acceptă. Textul a fost exclus.

	alineatul 2 al Legii privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale.	
27.	Structura articolului 74, alineatul 1, privind aplicarea actului normativ asupra cercului de persoane, pare să fie supra-elaborată. Având în vedere că diversele categorii enumerate în acest alineat nu sunt tratate în mod diferit, nu există necesitatea de a le identifica în diverse sub-paragrafe. În schimb, alineatul 1 ar putea să prevadă pur și simplu că actul normativ se aplică tuturor persoanelor fizice și juridice aflate pe teritoriul Republicii Moldova. Respectiv, alineatul 2 ar putea să prevadă că aplicarea actului normativ asupra cetățenilor străini, apatrizilor și a persoanelor juridice străine cu sediu pe teritoriul Republicii Moldova este stabilită prin tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte [...].	Se acceptă. Textul a fost exclus.
28.	Articolul 76 reglementează “reexaminarea” actelor normative, și prevede în alineatul 2 că “[r]eexaminarea se efectuează de către organele responsabile de implementarea actelor normative”. Ar fi rațional de a include în rândul organelor responsabile de reexaminarea actelor normative și organele care au adoptat actul normativ respectiv, adică organele emitente. Se recomandă modificarea în acest sens a, alineatului 2 din articolul 76	Nu se acceptă. Reexaminarea în contextul prezentei legi presupune evaluarea prevederilor în timpul aplicării acestora. Prin urmare autoritățile responsabile de implementare sunt cei care pot depista cu ușurință la nivel practic deficiențele unui act normativ și, respectiv, formularea propunerilor de îmbunătățire. Pe de altă parte autoritățile emitente au suficiente pîrghii pentru a interveni cu propuneri de modificare sau completare și în afara procedurii de reexaminare.
29.	Articolul 79 definește Codul drept “actul normativ care cuprinde într-un sistem unitar cele mai importante norme dintr-o anumită ramură a dreptului”. Este de menționat că anumite Coduri nu se încadrează în această definiție “clasică” – de exemplu, Codul de conduită a funcționarului public, sau Codul de etică al judecătorului – și din acest motiv, se recomandă de a include în definiția de mai-sus sintagma “de regulă”.	Se acceptă. Modificările respective au fost introduse în proiect.
30.	Articolul 80, privind “Înregistrarea de stat și evidența actelor normative”, ar putea fi completat cu o dispoziție scurtă care să prevadă că registrul actelor normative va fi accesibil public.	Se acceptă. Modificările respective au fost introduse în proiect.