

NOTA INFORMATIVĂ
la proiectul Legii privind actele normative

Numele inițiatorului și a autorului, precum și a participanților la elaborarea proiectului
Proiectul de lege privind actele normative a fost elaborat de către Ministerul Justiției.
Scopul și obiectivele urmărite prin adoptarea actului normativ
<p>Necesitatea optimizării procesului de elaborare a actelor normative a fost indicată și în numeroasele studii realizate la acest capitol, a căror recomandări au fost luate în calcul la elaborarea prezentului proiect, în special <i>Rapoartele OSCE și ODIHR privind evaluarea procesului legislativ din Moldova (2008, 2010)</i>.</p> <p>Îmbunătățirea procesului de creație legislativă constituie unul din principalele domenii de intervenție, orientate spre armonizarea cadrului legal al sectorului justiției cu standardele europene, consacrate în Strategia de reformare a sectorului justiției pentru anii 2011-2013, aprobată prin Legea nr. 231 din 25 octombrie 2011 și în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei menționate, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 16 februarie 2012.</p> <p>Astfel, reieșind din importanța soluționării celor mai stringente probleme legate de tehnica legislativă, cu care se confruntă atât autorii proiectelor de acte normative, cât și autoritățile care avizează sau efectuează expertiza acestora, promovarea proiectului Legii privind actele normative a fost inclusă în Prioritățile Guvernului pentru 100 de zile.</p> <p>Proiectul Legii privind actele normative oferă un cadru legal unificat al procesului de elaborare a actelor normative, acordând în același timp suficiente garanții de eficiență, transparență și previzibilitate a acestora.</p> <p>Prin promovarea acestui proiect se urmărește:</p> <ul style="list-style-type: none">• eliminarea dublelor standarde în ceea ce privește procesul de elaborare a actelor normative;• crearea unui cadru normativ unitar bazat pe principii unice aplicabile procesului elaborării actelor normative indiferent de organul emitent;• asigurarea respectării principiului transparenței în procesul decizional;• asigurarea clarității conținutului actelor normative, care să devină accesibile utilizatorilor;• organizarea colaborării autorităților și instituțiilor publice în procesul de elaborare a actelor normative.
Argumentarea necesității de reglementare
Relațiile sociale ating cote maxime de flexibilitate, mai cu seamă într-o societate în tranziție cum este Republica Moldova. Toate aceste relații sociale urmează să i-a o formă juridică, care

constituie nemijlocit rezultatul unui proces complex de elaborare a unor norme, care le-ar asigura o reglementare și garanta forța coercitivă a statului. În cele ce urmează, procesul de elaborare a actelor normative capătă un rol cheie în aceste circumstanțe. Or, nu putem avea norme juridice de o aplicabilitate eficientă atîta timp, cît procesul lor de elaborare nu are caracteristicile unui mecanism eficient. Adesea este pus accentul greșit în ceea ce privește analiza procesului de elaborare a actelor normative, și anume – pe concentrarea asupra calității rezultatelor acestui proces, adică asupra actelor normative. Asemenea focusare nu este corectă deoarece nu rezolvă problema ineficienței aplicării ulterioare a actelor normative. Rezolvarea celor mai stringente probleme a procesului de elaborare a actelor normative, ar trebui să înceapă de la soluționarea cauzei de bază a ineficienței actelor normative, și anume de la procesul de elaborare a acestora.

Expunerea problemelor abordate în proiect prin prisma cadrului normativ în vigoare, evidențierea elementelor noi

La moment există două legi-cadru care reglementează procesul de elaborare a actelor normative, și anume *Legea nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative și Legea nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale*. Aceste două legi, fiind foarte similare ca și conținut, stabilesc principii și reguli generale ale procesului elaborării actelor normative. Dispozițiile acestor legi sînt în proporție de mai bine de 60% similare, iar pe alocuri chiar identice. Diferența la nivel de concept ține doar de o clasificare mai mult teoretică decît una practică și, anume în acte legislative și acte normative subordonate legii. Această clasificare ține doar de criteriul subiectului emitent, care în cazul legilor este Parlamentul, iar în cazul altor acte normative subordonate legii sînt Guvernul, ministerele, alte autorități administrative centrale, autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special, autoritățile publice locale.

Cadrul normativ actual care reglementează procesul de elaborare a actelor normative presupune duble standarde. Or, actele normative indiferent de organul emitent (legi ori acte normative subordonate legii) sunt acte normative ca și gen, prin urmare, elaborarea acestora ar trebui guvernate de principii și mecanisme identice, luînd în calcul particularitățile fiecărui tip de act normativ în parte.

Astfel, în contextul reglementărilor în vigoare, precum și a cauzelor care au condiționat această stare de lucruri, s-a conturat necesitatea de a veni cu o abordare nouă și de a elabora un nou proiect de lege în acest sens.

Prevederile proiectului încorporează recomandările prezentate în Raportul OSCE și ODIHR privind evaluarea procesului legislativ din Moldova din 2008 și 2010. Printre cele mai importante recomandări acceptate sunt următoarele:

- Stabilirea obligației ce ține de indicarea expresă a numărului și denumirii actului normativ la care se face trimitere în textul proiectului de act normativ;
- Aplicarea mecanismului de respectare a transparenței în procesul decizional, în special respectarea procedurilor de consultare a societății civile în privința proiectelor de acte normative elaborate în scopul modificării și completării actelor normative în vigoare;
- Introducerea prevederilor exprese care reglementează superioritatea textului actului normativ în limba de stat asupra textului tradus în altă limbă, în caz de discrepanță între acestea.

Necesitatea comasării Legii nr. 780 din 27 decembrie 2001 cu Legea 317 din 18 iulie 2003 a fost stabilită în rezultatul reevaluării procesului de creație normativă. Pentru consolidarea certitudinii și clarității juridice a fost necesară întreruperea practicii de divizare a procesului de creație normativă. Legislația în vigoare creează incertitudine pentru cetățeanul simplu, pe motiv că structura acesteia se bazează pe criteriul de separare a actelor cu caracter normativ după ierarhia organului care l-a adoptat, respectiv în legi și non-legi.

În cadrul procesului de creație legislativă urmează să fie cuprinse toate actele normative cu caracter obligatoriu, general și impersonal, ce vin să reglementeze relații sociale și a căror nerespectare este asigurată la nevoie de forța coercitivă a statului. Toate aceste acte urmează să treacă prin procedura de elaborare și să respecte normele de tehnică legislativă, indiferent de organul care l-a emis.

În vederea atingerii scopurilor și obiectivelor propuse, în proiect sînt definite așa noțiuni, ca: *act normativ, autor al proiectului, notă informativă, analiză ex-ante a impactului, monitorizare a procesului de implementare a actului normativ, sigla UE.*

O inovație constituie crearea premiselor normative pentru circulația electronică a documentelor (proiectele, avizele, expertizele ș.a.). Astfel, ținînd cont de importanța pentru societate a promovării și utilizării pe scară largă a performanțelor actuale ale tehnicii de calcul, care ușurează și simplifică substanțial lucrul cu documentele și reduce termenul necesar pentru transmiterea acestora, prezentul proiect prevede aceleași reguli de lucru atît pentru proiectele în format de hîrtie, cît și pentru cel în format electronic.

Pentru claritate, în proiect a fost introdusă lista domeniilor reglementate prin lege organică, conform art. 72 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova.

Un element nou îl constituie introducerea în sfera de reglementare a acestei legi a decretelor cu caracter normativ ale Președintelui Republicii Moldova.

Schimbările ce au loc la nivel de cooperare între autoritățile publice, precum și conlucrarea în comun a acestora în vederea relizării documentelor de politici, au generat necesitatea

reglementării actelor normative interdepartamentale.

De asemenea, proiectul intervine cu completări ce țin de succesiunea competenței de adoptare. Astfel, în cazul modificării actului normativ adoptat, aprobat sau emis anterior de o altă autoritate, în clauza de adoptare actului de modificare se indică denumirea succesorului de drept, precum și temeiul juridic pentru operarea modificărilor.

Proiectul cuprinde reglementări referitoare la programele legislative ale Parlamentului și, anume este concretizat conținutul acestora, modul de publicare, precum și detalii referitoare la programele legislative care vizează armonizarea actelor normative cu legislația Uniunii Europene.

Atenționăm asupra faptului că fost detaliată procedura de fundamentare, fiind reglementată o practică deja existentă – antrenarea de către subiecții inițiativei de elaborare a actului normativ a altor autorități ale administrației publice centrale sau locale, organizațiilor neguvernamentale, altor părți interesate în vederea efectuării investigațiilor științifice (studii, rapoarte, cercetări etc.).

Proiectul de lege prezintă o structură integră a procesului de elaborare a actelor normative, reflectând etapele elaborării într-o consecutivitate logică. O noutate în acest sens, ca și element structural, îl constituie procedura de analiză ex-ante. Acest mecanism presupune identificarea necesității de intervenție prin reglementare în diverse sfere ale vieții sociale, în special în cazul unor reglementări cu impact major asupra bugetului, asupra activității de întreprinzător sau care prevăd reorganizări și reforme structurale sau instituționale, fiind în concordanță cu principiile stabilite de către Comisia Europeană în vederea perfecționării procedurilor de elaborare a actelor normative, simplificării conținutului acestora și participării în procesul de luare a deciziilor a societății civile și mediului de antreprenoriat

Analiza ex-ante își propune drept scop evaluarea unei stări de fapt, identificării problemelor sectorului social care necesită reglementare, determinării soluțiilor și consecințelor acestora. Implementarea acestor metodologii reprezintă o importanță deosebită, mai cu seamă într-o societate în tranziție cum este Republica Moldova, unde soluțiile normative trebuie să garanteze o stabilitate a normelor de drept.

Este de menționat că analiza ex-ante se va materializa prin întocmirea unui raport, care va fi extrem de necesar și util la întocmirea notei informative a proiectului de act normativ. În acest sens, elaborarea actului normativ va putea fi accelerată din moment ce deja va exista un suport informativ pentru argumentarea inițiativei legislative.

Proiectul legii privind actele normative reglementează principiile și etapele principale care le poate parcurge mecanismul analizei ex-ante. În această ordine de idei după luarea deciziei de a

intervenii cu un proiect de act normativ, se lasă o flexibilitate în alegerea metodei prin care pot fi analizate diverse impacturi ale acestuia, cele mai des utilizate fiind *Cost Benefit Analysis* (CBA) și *Regulatory Impact Assessment* (RIA). Implementarea acestei metode este larg răspândită în procesul de elaborare a actelor normative în alte state, cum ar fi Statele Unite ale Americii, majoritatea statelor europene înalt dezvoltate (Marea Britanie, Franța, Germania), unele state europene în curs de dezvoltare cum este Albania.

Întru optimizarea procesului de elaborare a actului normativ, a fost reglementată în calitate de etapă inițială formarea grupului de lucru sau, după caz, desemnarea persoanei care va elabora proiectul de act normativ. De asemenea, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația UE, după întocmirea versiunii inițiale a proiectului și a notei informative, necesită a fi întocmit tabelul de concordanță, în care se analizează comparativ gradul de transpunere a legislației Uniunii Europene în legislația națională.

În contextul celor expuse, a fost concretizată ordinea efectuării avizării și a expertizelor.

În vederea optimizării proceselor de lucru s-au păstrat procedurile de avizare conform reglementărilor în vigoare. Termenele de avizare au rămas aceleași, însă au fost incluse prevederi referitoare la avizarea de urgență în 5 zile lucrătoare, aplicabile în situația în care necesitatea elaborării unui proiect de act normativ derivă dintr-un document de politici, având un termen de executare restrâns. Avizarea actelor legislative în Parlament se efectuează conform prevederilor art. 53 și art. 58 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-III din 02 aprilie 1996, reglementări la care se face trimitere expresă în textul proiectului.

Un alt aspect nou constă în concretizarea cazurilor în care sînt obligatorii anumite tipuri de expertiză. După efectuarea expertizelor necesare, proiectele de acte normative (cu excepția celor departamentale ale autorităților publice centrale de specialitate, ale autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special și ale autorităților administrației publice locale) urmează a fi obligatoriu remise Centrului Național Anticorupție, în proiect fiind detaliată lista documentelor care trebuie să însoțească proiectul de act normativ. O altă expertiză obligatorie, este cea juridică, care trebuie efectuată înainte de expedierea proiectului de act normativ autorității cu competență de aprobare și este obligatorie pentru toate proiectele de acte normative elaborate de către autoritățile publice centrale de specialitate.

Ținem să accentuăm că eficiența procesului de elaborare nu depinde în exclusivitate de structura etapelor pe care le cuprinde, ci și de eficacitatea regulilor de tehnică legislativă. Noul proiect de lege a intervenit cu modificări în tehnica legislativă, printre care, urmînd practica altor state, a fost modificată și completată structura notei informative ce se prezintă împreună cu proiectul de act normativ. Informațiile reflectate în nota informativă urmează să reflecte sumativ

condițiile ce au impus crearea actului normativ, fundamentarea elaborării, costurile de implementare, legislația UE armonizată, ș.a;

Cu scopul de a asigura claritatea actelor normative, în structura acestuia se exclude utilizarea cratimei pentru numerotarea subdiviziunilor unităților structurale, ea fiind înlocuită cu cifre arabe. Astfel, în cazul modificării acestor elemente ale actului normativ, cifrele modificate vor fi notate cu indice și vor putea fi identificate, fapt ce nu era posibil în practica anterioară când se utiliza cratima.

E de menționat faptul că, conform proiectului, autorul proiectului de act normativ va prezenta textul proiectului autorității cu competență de adoptare doar în limba de stat. Traducerea actului normativ în altă limbă de circulație pe teritoriul Republicii Moldova urmează a fi asigurată, în caz de necesitate, de către autoritatea cu competență de adoptare, aprobare sau emitere.

Menționăm că a fost exclusă posibilitatea abrogării tacite a actelor normative. Acest moment era o practică care crea adesea confuzii în ceea ce privește aplicabilitatea noilor și vechilor reglementări, lăsându-se loc abuzurilor. Soluția cu care vine acest proiect constă în faptul că o dată cu reexaminarea actelor normative o dată la 2 ani, fiecare organ responsabil de implementarea acestora va face o evaluare a actelor normative care reglementează activitatea domeniului respectiv. În cazul în care ca urmare a monitorizării implementării actului normativ se va constata necesitatea operării modificărilor, completărilor, abrogărilor sau necesitatea elaborării sau modificării cadrului juridic secundar, rezultatele raportului de monitorizare vor servi drept bază pentru fundamentarea necesităților de elaborare a proiectelor actelor normative respective.

În această ordine de idei, procesul normativ urmează a fi finalizat cu monitorizarea implementării și/sau reexaminarea actelor normative. Aceste procese vin să încoroneze eforturile legiutorului, astfel încât să poată fi evaluat impactul adoptării actului normativ. În acest sens pot fi evidențiate neajunsurile implementării actului normativ și poate fi planificată o intervenție juridică pentru a diminua efectele acestor neajunsuri.

Această metodologie este una relativ nouă în Republica Moldova, la moment existînd doar un act normativ și anume Hotărîrea Guvernului nr. 1181 din 22 decembrie 2010 privind monitorizarea procesului de implementare a legislației. Utilizarea acestor mecanisme în mod cumulativ în procesul de elaborare a actelor normative va face ca acest proces să aibă o structură integră, ce va putea genera acte normative cu o aplicabilitate eficientă și de durată.

De asemenea, în proiect au fost incluse regulile specifice pentru actele normative cu privire la încheierea, suspendarea, denunțarea sau stingerea tratatelor internaționale.

Fundamentarea economico-financiară

Implementarea proiectului implică survenirea unor ajustări în procesul prestabilit de inițiere și promovare a actelor normative, la nivel organizatoric, fără a implica cheltuieli financiare suplimentare de la bugetul de stat, legate de ajustarea procesului de inițiere și promovare a actelor normative.

Descrierea constatărilor expertizei anticorupție

În rezultatul efectuării expertizei anticorupție în proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele internaționale anticorupție, din textul proiectului nu rezultă promovarea unor interese/beneficii de grup sau individuale în detrimentul interesului public, nu au fost identificate cerințe excesive care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați. De asemenea, nu au fost identificate norme de trimitere, blanchetă sau în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

Obiecțiile și propunerile ce țin de formulările lingvistice ambigue și de conflictele normelor de drept, precum și opinia autorului proiectului sînt reflectate în sinteza obiecțiilor și propunerilor Centrului Național Anticorupție.

Modul de incorporare a proiectului în sistemul actelor normative în vigoare, actele normative care trebuie elaborate sau modificate

În vederea implementării corespunzătoare a proiectului de Lege privind actele normative, odată cu intrarea în vigoare a noii legi cu privire la actele normative, se vor abroga următoarele acte normative:

1. Legea nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și altor autorități ale administrației publice centrale și locale;
2. Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative;

Concomitent, în termen de 3 luni de la intrarea în vigoare a acestui proiect de lege, Guvernul va aduce actele sale normative în concordanță cu acesta și va prezenta Parlamentului propuneri pentru aducerea legislației în vigoare în conformitate cu aceasta.

În același timp se impune necesitatea elaborării cadrului normativ secundar de către autoritățile publice centrale (metodologii, regulamente interne, reguli etc.) în scopul realizării măsurilor organizatorice, metodologice, procesul de circulație a proiectelor de acte normative în limita sferei de competență a acestora.

Respectarea transparenței în procesul decizional

În scopul respectării prevederilor legii nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul legii privind actele normative a fost plasat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, la directoriul *Transparența decizională*, secțiunea

Proiecte de acte normative remise spre coordonare.

Denumirea autorităților care au avizat proiectului de act normativ. Rezultatele avizării și al expertizelor efectuate.

La 30 decembrie 2011 proiectul de lege privind actele normative a fost remis spre avizare Secretariatului Parlamentului, Cancelariei de Stat, autorităților publice centrale, și spre expertizare Centrului Național Anticorupție. Dat fiind faptul că în urma acestui proces a fost înaintat un număr mare de propuneri, s-a decis definitivarea proiectului în contextul acestora și remiterea proiectului spre avizare repetată.

La 25 iunie 2012, prin scrisoarea nr. 03/5245, proiectul a fost prezentat spre avizare repetată Secretariatului Parlamentului, Cancelariei de Stat, autorităților publice centrale, Direcției de justiție a Găgăuziei. De asemenea, proiectul a fost expediat spre avizare Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa Opiniile și recomandările expuse, precum și poziția autorului față de acestea, sînt prezentate în sinteza obiecțiilor și propunerilor.

La 20 noiembrie 2012 au avut loc consultări publice pe marginea proiectului Legii cu privire la actele normative. Altă rundă de consultări a avut loc în perioada 11-15 martie 2013.

La 25 ianuarie 2013, prin scrisoarea nr. 03/694, după definitivarea proiectului, acesta a fost expediat Centrului Național Anticorupție pentru efectuarea expertizei anticorupție.

Viceministru

Nicolae EȘANU