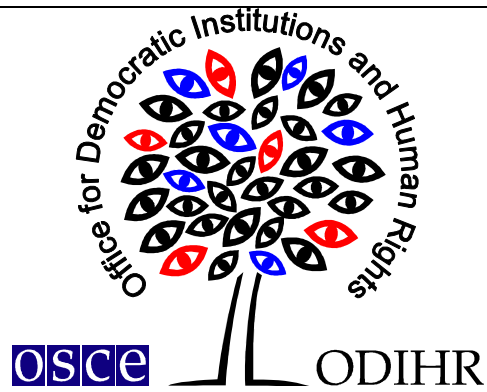


Varșovia, 26 septembrie 2012

Opinia nr.: LEGIS-MOL/211/2012 [LH]

www.legislationline.org



OPINIE

ASUPRA PROIECTULUI DE LEGE

A REPUBLICII MOLDOVA

PRIVIND ACTELE NORMATIVE

În baza traducerii neoficiale a proiectului de Lege

Prezenta opinie a fost elaborată de OSCE/ODIHR în baza comentariilor elaborate de Dna Galina Chirinciuc, doctor în drept, expert principal național din Republica Moldova și Prof. St. John Bates, Director al St John Bates Consultancy și profesor de drept la Centrul de Studii Parlamentare și Legislative al Facultății de drept Strathclyde din Scoția

CONȚINUT

- I. INTRODUCERE**
- II. DOMENIUL STUDIULUI**
- III. SUMAR EXECUTIV**
- IV. ANALIZĂ ȘI RECOMANDĂRI**
 - 1. Observații preliminare
 - 2. Analiză detaliată a proiectului de Lege

I. INTRODUCERE

1. *La 3 august 2012, Ministerul Justiției al Republicii Moldova a expediat la adresa Misiunii OSCE din Moldova o scrisoare (scrisoarea nr. 03/6476) solicitând efectuarea de către OSCE a expertizei juridice asupra Proiectului de lege privind actele normative din Republica Moldova.*
2. *Respectiva solicitare a parvenit drept urmare la Raportul de Evaluare a Procesului Legislativ din Republica Moldova, elaborat de OSCE/ODIHR, împreună cu Misiunea OSCE din Moldova, în perioada 2008-2010. În nota informativă, anexată la Proiectul de Lege privind actele normative se menționează expres că Legea are drept scop principal „îmbunătățirea procesului de creație legislativă în vederea asigurării stabilității, previzibilității și clarității actelor legislative” în baza unui șir de studii și “în special în baza Rapoartelor OSCE și ODIHR privind Evaluarea procesului legislativ din Republica Moldova (2008, 2010)”.*
3. *Prezenta Opinie a fost elaborată la solicitarea sus-menționată a Ministerului Justiției, în baza mandatului OSCE/ODIHR de oferire, la solicitare, a asistenței în domeniul reformelor legislative statelor membre OSCE.*

II. DOMENIUL STUDIULUI

4. Domeniul studiului al Opiniei se extinde doar asupra Proiectului de Lege privind actele normative a Republicii Moldova, (în continuare, ”Proiect de Lege”), prezentat spre avizare. Astfel stabilită, Opinia nu reprezintă o analiză deplină și exhaustivă a întregului cadru juridic existent care reglementează procesul legislativ din Moldova.
5. Opinia abordează probleme cheie și semnalează sferele de preocupare. Recomandările prezentate se bazează pe standardele internaționale relevante și bunele practici. În vederea asigurării conciziunii, Opinia se axează în special asupra domeniilor problematice, și nu pe aspectele pozitive ale Proiectului de Lege. Opinia trece cu vederea ocazionalele numerotări eronate ale articolelor, trimiterile inexacte și erorile gramaticale, care sunt considerate erori de redactare ce urmează să fie corectate în decursul avansării Proiectului de Lege prin diversele etape ale procesului legislativ.
6. Prezenta Opinie se bazează pe traducerea neoficială a proiectului de Lege, asigurată de Misiunea OSCE din Moldova. Sunt posibile erori de traducere.
7. În contextul celor expuse, OSCE/ODIHR face mențiunea că prezenta Opinie nu aduce atingeri oricăror altor recomandări și comentarii orale sau scrise la Proiectul de Lege sau legislației conexe care ar putea fi elaborate de OSCE/ODIHR în viitor.

III. SUMAR EXECUTIV

8. OSCE/ODIHR consideră că Proiectul de Lege este binevenit și prezintă un pas semnificativ în procesul de perfecționare a procesului legislativ din Moldova. În același timp, în scopul îmbunătățirii în continuare a procesului legislativ, se recomandă următoarele:

1. Recomandări cheie

- A. Excluderea sintagmei ”administrativ” și introducerea sintagmei ”moțiuni parlamentare” în articolul 1, alin. 2 al Proiectului de Lege (paragr. 13-14)
- B. Modificarea articolului 6, alin. 2, pentru ca acesta să reflecte faptul că ordonanțele Guvernului se poziționează la același nivel ierarhic cu legile ordinare (paragr. 15)
- C. Modificarea articolului 8, alin. 2, pentru ca acesta să reglementeze de asemenea și procedura de revizuire a Constituției la inițiativa cetățenilor (paragr. 18)
- D. În articolul 10, fie înlocuirea alin. 3 cu o normă de trimitere, realizând conexiunea dintre articolul 10 al Proiectului de Lege și articolul 72, alin. 3 din Constituție, fie completarea listei din articolul 10 cu prevederi suplimentare, stipulate în Constituție (paragr. 21)
- E. Clarificarea și specificarea hotărârilor Parlamentului și decretelor prezidențiale care necesită aprobare printr-o hotărâre de Guvern (paragr. 23)
- F. Reglementarea procedurii de elaborare, examinare, adoptare și promulgare a unui proiect de lege, pentru care Guvernul își angajează răspunderea în fața Parlamentului (paragr. 24)
- G. Reconsiderarea articolului 70, alin. 2, conform căruia legile organice și ordinare se interpretează de Parlament prin adoptarea dispozițiilor de interpretare (paragr. 35)
- H. Specificarea în articolul 73 că actele normative adoptate de către autoritățile publice locale și unitățile teritoriale autonome cu statut special vor fi aplicabile doar pe teritoriul unității respective (paragr. 38)
- I. Modificarea articolului 76 alin. 2, astfel încât și organele emitente să dețină prerogativa de reexaminare a actelor normative, de rînd cu organele responsabile de implementarea actelor normative (paragr. 40)

2. Recomandări suplimentare

- J. Examinarea posibilității introducerii în Proiectul de Lege a unor referințe specifice la legile și actele normative subordonate ce reglementează examinarea proiectelor de lege în Parlament, promulgarea legilor, ierarhia și procedura de adoptare a actelor de către

**Opinia OSCE/ODIHR asupra proiectului de Lege a Republicii Moldova privind
actele normative**

autoritățile publice locale, precum și procedura controlului parlamentar asupra executării legilor (paragr. 10-11)

- K. Adăugarea sintagmei ”adoptarea/aprobarea” la procedurile enumerate în articolul 1, alin. 1 (paragr. 12)
- L. Modificarea articolului 6, alin. 2, literele “g” și “h”, conform recomandărilor făcute (paragr. 16)
- M. Eliminarea referințelor la actele normative ”departamentale” din articolele 6 și 16 (paragr. 16 și 25)
- N. Examinarea posibilității de a modifica articolul 8, alin. 1 al Proiectului de Lege, astfel încât acesta să reflecte mai exact prevederile articolului 7 din Constituție (paragr. 17)
- O. Modificarea și reformularea articolului 9, după cum se sugerează (paragr. 19-20)
- P. În articolul 12, alin. 1, lit. “b”, de a specifica mai precis care organe și instituții ar putea avea structura aprobată sau modificată prin hotărârile Parlamentului cu caracter normativ (paragr. 22)
- Q. În articolul 36, de a specifica care organe sau instituții vor fi investite cu funcția de a elabora expertiza anti-corupție (paragr. 28)
- R. Reconsiderarea regulii din articolul 33, alin. 4 și articolul 34, alin. 5, care stipulează că toate actele normative cu sigla ”UE” vor fi adoptate în regim prioritar (paragr. 27)
- S. Examinarea posibilității de a introduce în articolul 48, alin. 2 a unor termene limită în care autoritățile responsabile să fie obligate să execute actele normative (paragr. 29)
- T. Reconsiderarea prevederii din articolul 55, alin. 1, litera ”d”, care este confuz și pare să descurajeze utilizarea definițiilor la elaborarea actelor normative (paragr. 30)
- U. În articolul 55, alin. 1, lit. ”e”, să se includă prevederea că terminologia trebuie să fie conformă nu doar cu legislația UE, dar și cu alte instrumente internaționale ratificate de Republica Moldova (paragr. 31)
- V. Redactarea articolului 66 al Proiectului de lege, conform sugestiilor făcute (paragr. 33)
- W. Modificarea titlului Capitolului VI în ”Interpretarea autentică a actelor normative”, sau ”Interpretarea oficială a actelor normative” (paragr. 34)
- X. Clarificarea și specificarea, în articolul 71, a cazurilor excepționale în care actele normative pot ultra-activa (paragr. 36)
- Y. În articolul 72, de a adăuga sintagma ”suspendarea” la lista situațiilor în care actul normatului încetează să producă efecte (paragr. 37)
- Z. De a examina posibilitatea simplificării și reformulării articolului 74 (paragr. 39)
- AA. În articolul 79, a defini noțiunea ”Cod”, conform sugestiilor făcute (paragr. 41)

BB. De a include în articolul 80 prevederea că actele normative trebuie să fie accesibile și publice (paragr. 42).

IV. ANALIZĂ ȘI RECOMANDĂRI

1. Observații preliminare

9. Proiectul de lege intenționează să înlocuiască două legi existente, și anume Legea privind actele legislative (nr. 780-XV, din 27 decembrie 2001) și Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice locale și centrale (nr. 317-XV, din 18 iulie 2003). Legile menționate reglementează procesul de elaborare și adoptare a legilor și, respectiv, a actelor normative subordonate, astfel, în mod inevitabil, conținând un șir considerabil de prevederi similare și repetitive. Înlocuirea acestor două legi cu Legea în cauză, unifică, simplifică și consolidează prevederile care reglementează procesul legislativ din Moldova, ceea ce în sine reprezintă un pas pozitiv.
10. De menționat, Proiectul de Lege reglementează procedura de inițiere, elaborare, examinare și adoptare/aprobare a actelor normative, cu precădere la etapa-nivelul guvernamental și al autorităților administrative centrale. Etapa examinării proiectelor de lege în Parlament nu este prevăzută pe larg, deoarece este reglementată în Regulamentul Parlamentului. De asemenea, proiectul de Lege nu reglementează etapa promulgării și nici procedura prin care Președintele trimite proiectul de lege Parlamentului spre reexaminare.¹ Proiectul de lege nu reglementează ierarhia actelor emise de autoritățile administrației locale și nici procedura adoptării acestor acte. Mai mult, în timp ce Proiectul de lege prevede regulile de reexaminare a actelor normative și de monitorizare a aplicării actelor normative, acesta omite să specifice procedura controlului parlamentar asupra executării legilor de către executiv.²
11. Se prezumă că omisiunile sus-menționate se datorează faptului că respectivele proceduri specifice sunt reglementate prin Constituție și alte legi și acte normative subordonate. În scopul facilitării accesibilității și cunoașterii legii, precum și pentru a asigura că Proiectul de Lege stabilește o reglementare comprehensivă a procesului legislativ în tot ansamblul, se recomandă examinarea posibilității de a introduce referințe specifice la acele alte legi și acte normative în textul Proiectului de Lege.

2. Analiză detaliată a Proiectului de lege

12. 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,

¹ Aceste proceduri sunt reglementate prin articolul 93 din Constituția Republicii Moldova (adoptată pe 29 iulie 1994, în vigoare din 27 august 1994).

² A se vedea articolul 66 litera “f)” din Constituția Republicii Moldova.

după sintagma ”redactare”, deoarece procedurile respective sunt de asemenea reglementate tangențial de Proiectul de Lege.³

13. Articolul 1, alin. 2 stipulează că ”prezenta lege nu se aplică la elaborarea actelor individuale sau cu caracter politic, *administrativ* ori de alt ordin” (caracterele italice adăugate). Includerea termenului ”administrativ” în acest context este problematică deoarece ”actele administrative” – conform definiției din Legea Contenciosului Administrativ⁴ – *pot* 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.
14. Luînd în considerație faptul că Parlamentul Moldovei poate adopta nu doar legi și hotărîri, dar și moțiuni,⁵ 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.
15. 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 din 1958.⁶ 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.
16. 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 încît 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.
17. 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

³ A se vedea, de exemplu, articolul 16 alin. 4 al Proiectului de Lege.

⁴ Articolul 2 al Legii privind contenciosul administrative definește ”actul administrativ” ca ”manifestare juridică unilaterală de voință, cu caracter individual sau normativ, din partea unei autorități publice, în scopul organizării executării sau executării în concret a legii”.

⁵ A se vedea articolul 66 litera ”a)” din Constituție.

⁶ Constituția Republicii Franceze din 4 octombrie 1958. A se vedea, în particular, articolul 38 din Constituția Republicii Franceze, care este foarte asemănător cu articolul 106² din Constituția Moldovei.

prevederilor Constituției nu are putere juridică”. Articolul 8, alin. 1 al Proiectului de Lege ar putea fi reformulat în mod similar.

18. 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.
19. 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 prescrise 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 aliniatului ar fi mai concretă dacă ar fi inclusă enumerarea specifică a acestor acte, fie în același aliniat, fie în anexă la Lege. Aceste recomandări sunt aplicabile și articolului 17, alin. 2 și articolului 20 alin. 1.
20. 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.
21. 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.⁷
22. 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.

⁷ A se vedea articolul 110, alin. 3 al Constituției Republicii Moldova și articolul 115, alin. 4 al Constituției Republicii Moldova.

23. 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.
24. 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.⁸ 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.
25. 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”.
26. 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 *trimitere expresă* 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 *Evaluarea Procesului Legislativ în Republica Moldova* (2010),⁹ și este salutabilă deoarece contribuie la sporirea accesibilității și previzibilității legale. Din motive similare, precum și din considerentele coeziunii și consecvenței legale, este lăudabil 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.
27. 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 atât din perspectiva procedurii folosite, cât și a calității actului 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.

⁸ A se vedea articolul 106¹ al Constituției Republicii Moldova.

⁹ Raportul OSCE/ODIHR privind *Evaluarea procesului legislativ în Republica Moldova* (2010), disponibil online la

http://www.legislationline.org/download/action/download/id/3197/file/Assessment%20of%20the%20Legislative%20Process_2010_en.pdf

28. 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).
29. 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.
30. 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 în limbajul normativ aceleași noțiuni se exprimă numai prin aceiași termeni.
31. 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.
32. 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 *Evaluarea Procesului Legislativ în Republica Moldova*, cadrul legislativ actual din Republica Moldova prevede că doar “limba de stat” este limbă utilizată în textul autentic al legilor primare adoptate, dar traduceri 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.¹⁰ 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” reprezintă în mod obligatoriu versiunea

¹⁰ A se vedea articolul 19 al Legii privind actele legislative și articolul 47(8) și (10) al Legii privind Regulamentul Parlamentului.

autentică în cazurile în care apar neconcordanțe și discrepante în urma traducerii.¹¹

33. 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”.¹²
34. 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.
35. 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.
36. 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

¹¹ A se vedea Raportul OSCE/ODIHR privind *Evaluarea procesului legislativ în Republica Moldova* (2010), paginile 54-55.

¹² A se vedea articolul 20, alineatul 5 și articolul 32, alineatul 2 al Legii privind administrația publică locală (adoptată la 28 decembrie 2006, în vigoare de la 9 martie 2007).

**Opinia OSCE/ODIHR asupra proiectului de Lege a Republicii Moldova privind
actele normative**

în curs de realizare la data intrării în vigoare a legii noi,¹³ totuși ar fi de dorit ca excepția aceasta să fie reglementată mai detaliat, în vederea asigurării securității raporturilor juridice și a previzibilității legale.

37. 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”.
38. 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 unității teritoriale respective, în corespundere cu articolul 17 al Proiectului Legii și articolul 20, alineatul 2 al Legii privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale.¹⁴
39. 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 [...].
40. 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.
41. 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,¹⁵ sau Codul de etică al judecătorului¹⁶ – și din acest motiv, se recomandă de a include în definiția de mai-sus sintagma “de regulă”.
42. 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.

¹³ A se vedea articolul 6, alineatul 4 al Codului civil al Republicii Moldova (adoptat la 6 iunie 2002, în vigoare de la 12 iunie 2003).

¹⁴ Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale (adoptată la 18 iulie 2003, în vigoare de la 3 octombrie 2003).

¹⁵ A se vedea Legea privind Codul de conduită al funcționarului public (adoptată de către Parlamentul Republicii Moldova la 22 februarie 2008, în vigoare de la 1 septembrie 2009).

¹⁶ *Codul de etică al judecătorului*, adoptat prin hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 366/15 de la 29 noiembrie 2007.

***Opinia OSCE/ODIHR asupra proiectului de Lege a Republicii Moldova privind
actele normative***

[SFÂRȘIT DE TEXT]