

NOTA INFORMATIVĂ

la proiectul Legii cu privire la actele normative

Condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite

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 ia o formă juridică, care constituie nemijlocit rezultatul unui proces complex de elaborare a unor norme, care le-ar asigura o reglementare și le-ar 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 pe deplin 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.

Necesitatea optimizării procesului de elaborare a actelor normative a fost indicată și în numeroasele studii realizate la acest capitol, ale căror recomandări au fost luate în calcul la elaborarea prezentului proiect, în special *Rapoartele OSCE și ODIHR privind evaluarea procesului legislativ din Moldova (2008, 2010)*.

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 2011-2016, aprobată prin Legea nr. 231 din 25 noiembrie 2011 și în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei menționate, aprobat prin Hotărîrea Parlamentului nr. 6 din 16 februarie 2012 (în continuare PA SRSJ). **În acest context menționăm că prin promovarea acestui proiect de lege se urmărește realizarea următoarelor acțiuni din PA SRSJ:**

- **Acțiunea 7.2.2.(2)** - *Operarea modificărilor în Legea nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități publice centrale și locale și în Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative în vederea asigurării stabilității, previzibilității și clarității legislației;*
- **Acțiunea 7.2.2.(3)** - *Elaborarea cadrului normativ privind metodologia aplicării procedurii ex-ante.*
- **Acțiunea 7.2.3.(3)** – *Crearea bazei de date în regim on-line privind procesul de elaborare a actelor normative (de la etapa inițierii pînă la etapa publicării)*

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 publice autonome, 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 să fie guvernată de principii și mecanisme identice, luând 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.

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.

Prin promovarea acestui proiect se urmărește:

- 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;
- reglementarea modului de funcționare a sistemului informațional e-Legislație;
- asigurarea clarității conținutului actelor normative, care să devină accesibile utilizatorilor;
- organizarea colaborării autorităților și instituțiilor publice în procesul de elaborare a actelor normative.

Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

I. Comasarea Legii nr. 780/2001 și a Legii nr. 317/2003

Necesitatea comasării Legii nr. 780 din 27 decembrie 2001 cu Legea nr. 317 din 18 iulie 2003 a fost stabilită în rezultatul evaluării procesului de creație normativă. Pentru consolidarea certitudinii și clarității juridice a fost necesară întreruperea practicii de divizare a procesului de creație normativă în „elaborarea legilor” și „elaborarea actelor normative”. 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.

Aici trebuie să remarcăm faptul că, din punct de vedere a Teoriei generale a dreptului, actul normativ este un izvor de drept creat de organele autorității publice, care conține reguli generale și obligatorii, a căror aplicare, la nevoie, este asigurată prin forță de constrângere a statului. De asemenea, menționăm că Constituția Republicii Moldova operează cu noțiunea de

„legi și alte acte normative” (art. 23 alin. (2), art. 140 alin. (1)). De aici derivă concluzia că legile nu constituie o categorie normativă separată, ci fac parte din totalitatea actelor normative. Astfel, actele normative, în dependență de forța juridică a acestora, se clasifică în legi și acte normative subordonate legilor.

În consecință, considerăm că procesul de creație legislativă urmează să cuprindă toate actele normative cu caracter obligatoriu, general și impersonal, ce vin să reglementeze relații sociale și ale căror nerespectare este asigurată la nevoie de forța coercitivă a statului. Toate aceste acte normative urmează să treacă prin aceeași procedură de elaborare și să fie întocmite cu respectarea aceluiași norme de tehnică legislativă, indiferent de organul care le-a emis.

Structura proiectului de lege reflectă etapele elaborării într-o consecutivitate logică, conținând și capitole referitoare la tehnica legislativă, procedeele tehnice ș.a.

Proiectul are următoarea structură:

Cap. I. Dispoziții generale

Cap. II. Categoriile de acte normative

Cap. III. Elaborarea actelor normative

Secț. 1. Etapele legiferării

Secț. 2. Inițierea elaborării proiectelor actelor normative

Secț. 3. Procedura de fundamentare

Secț. 4. Întocmirea proiectului de act normativ

Secț. 5. Avizarea și expertiza

Secț. 6. Definitivarea proiectului de act normativ

Cap. IV. Structura și conținutul actului normativ

Secț. 1. Structura actului normativ

Secț. 2. Conținutul actului normativ

Cap. V. Intrarea în vigoare, evidența și sistematizarea actelor normative

Secț. 1. Intrarea în vigoare și evidența actelor normative

Secț. 2. Sistematizarea actelor normative

Cap. VI. Procedeele tehnice aplicabile actelor normative

Secț. 1. Modificarea și completarea actului normativ

Secț. 2. Abrogarea actului normativ

Secț. 3. Republicarea actelor normative

Cap. VII. Interpretarea actelor normative

Cap. VIII. Aplicarea actului normativ în timp

Cap. IX. Monitorizarea implementării și reexaminarea actelor normative

Cap. X. Elaborarea actelor normative cu privire la încheierea, suspendarea, denunțarea sau stingerea tratatelor internaționale

Cap. XI. Dispoziții finale și tranzitorii

Anexa nr. 1. Nota informativă la proiectul de act normativ

Anexa nr. 2. Sinteza obiecțiilor și propunerilor (structurată pe articolele din proiect)

Anexa nr. 3. Sinteza obiecțiilor și propunerilor (structurată pe autori ai avizelor/recomandărilor)

Anexa nr. 4. Sinteza obiecțiilor și propunerilor (primate de la o singură autoritate publică sau de la un singur reprezentant al societății civile)

În cele ce urmează, prezentăm elementele noi ale proiectului de lege.

II. Dispozițiile generale ale proiectului (Cap. I.)

1. Reieșind din faptul că acest proiect de lege, după adoptare, va constitui legea-cadru în domeniul legiferării, proiectul definește așa noțiuni, ca: *act normativ, autor al proiectului actului normativ, activitate de legiferare, analiză ex-ante, analiza impactului de reglementare, monitorizare a procesului de implementare a actului normativ, registrul de stat al actelor juridice, sigla UE, tehnica legislativă, textul electronic consolidat al actului normativ*. Actualmente, noțiunile date fie nu sînt definite deloc, fie sînt definite într-un mod neclar, fapt care lasă loc de interpretări și confuzii. Explicarea cu exactitate a acestor noțiuni va contribui esențial la simplificarea utilizării în practică a legii.

2. În prezent, Legea nr. 780 clasifică actele legislative în generale, speciale și de excepție.

De facto, atît legile, cît și actele normative subordonate legilor conțin norme juridice. În acest context, menționăm că în același act normativ se pot conține atît norme generale, cît și norme speciale, sau de excepție. De asemenea, pot fi situații în care normele generale se regăsesc într-un act normativ, iar normele speciale sînt în alt act normativ. Drept urmare, ajungem la concluzia că categoriile de „general, special și de excepție” se referă la normele juridice din toate actele normative și nu doar la actele legislative, cum este prevăzut în prezent.

Drept urmare, pentru corectarea acestei confuzii apărute odată cu adoptarea Legii nr. 780, prin intermediul prezentului proiect clasificarea actelor legislative a fost substituită cu clasificarea normelor juridice.

III. Categoriile de acte normative (Cap. II.)

3. Un element nou îl constituie introducerea în categoria de acte normative a decretelor cu caracter normativ ale Președintelui Republicii Moldova. În esență, decretul este act administrativ, iar actele administrative pot avea atît caracter individual, cît și caracter normativ. Dat fiind faptul că toate actele normative urmează să parcurgă aceleași etape ale elaborării, decretul Președintelui care are caracter normativ a fost inclus în lista actelor normative.

4. Lista domeniilor reglementate prin lege organică este stabilită în art. 72 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova. Conform lit. p) din alineatul menționat, prin lege organică pot fi reglementate și alte domenii, prevăzute în alte articole din Constituție. Drept urmare, atît pentru claritate, cît și pentru a simplifica procesul de elaborare, în proiectul de lege a fost introdusă lista detaliată a tuturor domeniilor respective.

5. Actualmente, art. 10 din Legea nr. 317 face referire la actele normative ale autorităților administrației publice centrale. Trebuie să menționăm că din art. 24 din Legea nr. 64 din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, rezultă clar că din organele centrale de specialitate ale administrației publice fac parte ministerele și alte autorități administrative centrale, expres indicate în articolul menționat. Astfel, cu toate că *de facto* Legea nr. 317 li se aplică și autorităților publice autonome, *de iure* actele normative ale acestora nu pot fi încadrate în categoria de „acte normative ale autorităților administrației publice centrale”, deoarece autoritățile publice autonome nu se subordonează Guvernului, ci Parlamentului. Pentru excluderea acestui vid din legislație, în proiect la categoriile de acte normative alături de cele ale autorităților publice centrale de specialitate sînt indicate și cele ale autorităților publice autonome.

6. Schimbările ce au loc la nivel de cooperare între autoritățile publice, precum și conlucrarea în comun a acestora în vederea realizării documentelor de politici, au generat necesitatea reglementării actelor normative interdepartamentale. În acest context, în proiect a fost reglementat detaliat specificul acestor tipuri de acte normative.

7. Avînd în vedere specificul și diferențele dintre actele normative ale autorităților publice locale și cele ale autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special, aceste două tipuri de acte normative au fost reglementate ca două categorii separate.

8. 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.

IV. Etapele legiferării (Cap. III, secț. 1.)

9. Actualmente diferite etape ale procesului de legiferare se regăsesc expuse în diferite legi, dar în nici una din aceste legi nu există o sistematizare generală a acestor etape. La momentul actual, atât Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001, cât și Legea nr. 317 din 18 iulie 2003 reglementează doar etapele elaborării actelor normative. Remarcăm că conceptul de „legiferare” este mult mai vast, comparativ cu conceptul de „elaborare”. Or, elaborarea este una din etapele legiferării.

Pentru comparație, menționăm că în legislația **României**, activitatea de legiferare este definită ca „principala modalitate de implementare a politicilor publice, asigurând instrumentele necesare pentru punerea în aplicare a soluțiilor de dezvoltare economică și socială, precum și pentru exercitarea autorității publice.” (art. 1, alin. (3) din Legea României nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative).

În legislația **Lituaniei** de asemenea operează cu noțiunea de legiferare, definind-o ca un proces care cuprinde anunțarea inițiativelor legislative, elaborarea proiectelor de acte normative, aprobarea lor, semnarea și publicarea (Legea Lituaniei nr. XI-2220 din 18 septembrie 2012 privind bazele legiferării).

DEX-ul definește legiferarea ca acțiunea de a elabora și adopta o lege, iar Dicționarul juridic explică legiferarea ca „sistem de elaborare și adoptare a legilor.

În **Federația Rusă**, procesul de elaborare de asemenea este perceput ca o etapă a procesului general de legiferare.

Pentru depășirea acestui gol legislativ, precum și pentru clarificarea locului elaborării actelor normative în cadrul procesului de legiferare, proiectul propune reglementarea expresă a tuturor etapelor legiferării.

Reieșind din faptul că marea parte a acestora este reglementată de alte acte normative (Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, Hotărârea Biroului permanent al Parlamentului nr. 30 din 7 noiembrie 2012 pentru aprobarea Instrucțiunii privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament, Legea cu privire la Guvern, Legea cu privire la transparența în procesul decizional, Legea privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale ș.a.), prezentul proiect vine cu o reglementare detaliată a procesului de elaborare a proiectelor de acte normative.

V. Reglementarea modului de elaborare a actelor normative în cadrul Sistemului informațional e-Legislație (Cap. III, secț. 1, art. 22)

10. Un aspect nou, propus spre reglementare prin intermediul prezentului proiect constă în reglementarea modului de elaborare a actelor normative în cadrul Sistemului informațional e-Legislație.

Crearea și implementarea sistemului informațional „e-Legislație” va permite realizarea următoarelor obiective:

- asigurarea tranziției activității elaborării actelor la o altă tehnologie de lucru bazată pe generarea și evidența electronică a tuturor actelor, înregistrarea și aplicarea online a proiectelor de lege;
- integrarea sistemului „e-Legislație” cu sistemele informatice externe ale autorităților publice și instituțiilor care dețin date relevante în scopul regăsirii și recepționării online a datelor și expedierii online a solicitărilor;
- furnizarea pentru autoritățile și instituțiile publice ale Republicii Moldova a informației

analitice și statistice veridice referitoare la proiectele de acte normative;

- reducerea timpului necesar pentru circulația proiectelor de acte normative, pentru întocmirea și circulația avizelor și rapoartelor de expertiză între autoritățile publice și optimizare și control;
- realizarea unui mecanism eficient de colaborare între subiecții implicați în procesul de elaborare;
- asigurarea controlului accesului la datele despre proiect și asigurarea unei securități maxime;
- asigurarea informațională a activității de analiză, prognozare și cercetare științifică în domeniu.

În scopul întocmirii conceptului și creării acestui Sistem informațional, prin Ordinul ministrului justiției nr. 462 din 8 octombrie 2012 a fost creat „Grupul de lucru pentru crearea bazei de date on-line privind procesul de elaborare a actelor normative”.

Trebuie să menționăm că Sistemul informațional a fost deja creat în cadrul Proiectului „Sistemul Informatic e-Legislație – Baza de Date on-line privind procesul de Elaborare a Actelor Normative – BDEAN”.

La momentul de față, creatorii Sistemului Informațional lucrează asupra migrării acestuia pe platforma Guvernamentală MCloud, după care va avea loc testarea Sistemului informațional de către autoritățile publice.

În acest context, finalitatea prezentului proiect de lege constă în crearea temeiului juridic pentru existența și utilizarea Sistemului informațional. Astfel, proiectul stabilește scopul și esența Sistemului informațional, materialele care se fac publice prin intermediul acestuia, cercul de subiecți care îl vor utiliza, precum și utilizarea acestuia în cadrul diferitor etape ale procesului de elaborare a actelor normative.

Menționăm că detaliile referitoare la funcționarea și modul de utilizare a Sistemului informațional urmează a fi stabilite prin hotărâre de Guvern. Aceasta va fi elaborată în termen de 3 luni de la intrarea în vigoare a legii.

De asemenea, trebuie să remarcăm faptul că **proiectul nu impune trecerea imediată la utilizarea Sistemului informațional e-Legislație.**

Prevederile referitoare la utilizarea sistemului informațional vor intra în vigoare la 12 luni de la data publicării Legii. Între timp, Guvernul va aproba etapele conectării autorităților publice la sistemul informațional „e-Legislație”. Astfel, autoritățile publice vor începe utilizarea sistemului informațional pe măsura conectării la acesta. În acest mod este creată o perioadă de tranziție, în care autoritățile publice vor fi conectate treptat la „e-Legislație”.

Necesitatea instituirii unei perioade de tranziție derivă și din faptul că în procesul de avizare și consultare publică a proiectelor de acte normative sînt antrenate nu doar autorități publice centrale, ci și autoritățile publice locale, precum și alte instituții de stat și reprezentanți ai societății civile. Și, dacă cercul de subiecți care efectuează anumite expertize obligatorii/facultative este mai lesne de identificat, atunci cercul de subiecți implicat în procesul de avizare și consultare publică a proiectelor de acte normative este foarte mare. Astfel, conectarea imediată a tuturor subiecților posibili la Sistemul informațional este imposibilă și acest lucru face dificilă pentru unii subiecți parcurgerea etapelor elaborării doar prin intermediul Sistemului informațional. Drept urmare, avînd în vedere faptul că autoritățile publice vor fi conectate treptat la sistemul informațional, proiectul prevede expres faptul că autorul proiectului de act normativ urmează să introducă în sistem avizele, recomandările și expertizele recepționate pe suport de hîrtie.

Conștientizînd faptul că testarea Sistemului informațional va dura o anumită perioadă de timp, precum și faptul că autoritățile publice vor fi conectate treptat la acest sistem informațional, proiectul prevede că prevederile referitoare la utilizarea Sistemului informațional

e-Legislație vor intra în vigoare în termen de 12 luni de la data publicării legii. Drept urmare, conectarea treptată a autorităților publice la sistemul informațional va începe după expirarea acestor 12 luni.

Astfel, ținând 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 de la o autoritate publică la alta, **prezentul proiect prevede aceleași reguli de lucru atât pentru etapele elaborării proiectelor de acte normative în format de hârtie, cât și pentru cele ale elaborării în format electronic în cadrul sistemului informațional „e-Legislație”, fără a face vreo diferență între acestea.**

VI. Inițierea elaborării proiectelor actelor normative (Cap. III, sect. 2.)

11. Această secțiune a legii stabilește Subiecții cu drept de inițiere a elaborării proiectelor de acte normative.

12. De asemenea, aici se regăsesc prevederi referitoare la documentele de politici. Menționăm faptul că actualmente, art. 13¹ din Legea nr. 780 reglementează doar două categorii de documente de politici – concepția și strategia, iar Hotărîrea Guvernului nr. 33 din 11 ianuarie 2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici, pe lângă acestea a reglementat încă două categorii – programul și planul. Astfel, s-a creat o situație în care prevederile unei hotărîri de Guvern depășesc cadrul legal stabilit prin lege. De asemenea, remarcăm că în ultimul timp în practică a început să fie utilizat din ce în ce mai des încă un tip de documente de politici – foaia de parcurs – structura și esența căreia nu este pe deplin cristalizată. Drept urmare a faptului că categoriile de documente de politici sînt în continuă evoluție, precum și pentru a evita modificarea frecventă a prezentului proiect de lege, se propune ca tipurile și structura documentelor de politici, precum și modul de elaborare, aprobare, monitorizare și evaluare a acestora să fie stabilite de Guvern.

În acest context va fi necesară actualizarea Hotărîrii Guvernului nr. 33 din 11 ianuarie 2007.

13. 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.

VII. Procedura de fundamentare (Cap. III, sect. 3.)

14. Prin intermediul prezentului proiect de lege a 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.).

15. Elaborarea unui proiect de act normativ este precedată de studierea amănunțită a relațiilor sociale, legislației, practicii naționale și internaționale în domeniul în care se intenționează a interveni cu o reglementare. Actualmente Legea nr. 780 utilizează noțiunea de „investigații științifice” pentru a defini aceste cercetări. Această noțiune nu este una tocmai reușită, or, cercetările care se efectuează în diferite domenii ale științelor naturale (biologie, chimie, fizică, geografia, astronomie etc.) de asemenea poartă denumirea de „investigații științifice”, fapt care provoacă confuzii în practică.

Dacă e să ne referim la practica deja creată, cercetările care au loc anterior elaborării unui proiect de act normativ sînt denumite „studii”. Drept exemplu aducem Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției, aprobat prin Hotărîrea Parlamentului nr. 6 din 16 februarie 2012, în care elaborarea proiectelor de acte normative este precedată de

efectuarea studiilor în domeniile respective.

Luînd în considerație practica României, unde cercetările respective sînt denumite „studii de cercetare”, propunem utilizarea aceleiași noțiuni în legislația națională.

16. Un alt aspect nou al proiectului constă în reglementarea posibilității și modului de a contracta experți pentru efectuarea studiilor de cercetare. La momentul de față, pentru efectuarea studiilor de cele mai multe ori sînt antrenați experți din afara autorităților responsabile de elaborarea proiectului de act normativ. Cu toate că în marea parte a cazurilor contractarea acestora are loc prin procedura de achiziții publice, totuși mai sînt și situații în care identificarea și contractarea experților a avut loc într-un mod nu tocmai corect.

În vederea evitării unor asemenea situații, propunem reglementarea expresă a faptului că contractarea acestora trebuie să aibă lor în conformitate cu prevederile legislației referitoare la achizițiile publice. Menționăm că reglementări similare există în legislația Lituaniei și în României.

17. O dată cu lansarea Sistemului informațional „e-Legislație”, studiile de cercetare vor fi publicate în acesta, ca parte componentă a dosarului de însoțire a proiectului de act normativ.

VIII. Procedura *ex-ante* (Cap. III, sect. 3.)

18. O novație în acest sens, ca și element structural, îl constituie reglementarea procedurii 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 sau care prevăd reorganizări și reforme structurale sau instituționale. Analiza *ex-ante* își propune drept scop evaluarea unei stări de fapt, identificarea problemelor sectorului social care necesită reglementare, determinarea soluțiilor și consecințelor acestora. În cazul proiectelor de acte normative care au impact asupra activității de întreprinzător, urmează a fi efectuată analiza impactului de reglementare (AIR), conform prevederilor Legii nr. 235 din 20 iulie 2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător. Utilizarea acestor tipuri de analiză a impactului este 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 antreprenariat. 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 fie prin elaborarea unei politici publice, fie prin întocmirea unui raport, care va fi extrem de necesar și util la întocmirea notei informative a proiectului de act normativ. De asemenea și rezultatele analizei impactului de reglementare se includ în nota informativă. 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 interveni 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 Assesment* (RIA). Implementarea acestei metode este larg răspîndită 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.

Prin stabilirea conceptului analizei impactului de reglementare ca categorie a analizei *ex-ante*, utilizată pentru actele normative din domeniul antreprenotariatului, s-a intenționat păstrarea instituțiilor existente deja (Grupul de lucru al Comisiei de Stat pentru Reglementarea Activității de Întreprinzător, Secretariatul EIR ș. a.), care constituie un mecanism eficient de evaluare a proiectelor actelor normative din acest domeniu.

IX. Întocmirea proiectului de act normativ (Cap. III, secț. 4.)

19. Un aspect nou al proiectului constă în includerea în sistemul informațional a informației despre persoana responsabilă de elaborarea proiectului de act normativ sau, după caz, despre grupurile de lucru create. Acest fapt va contribui la sporirea transparenței procesului de elaborare.

20. Proiectul reglementează un drept nou pentru autoritățile cu competență de adoptare, aprobare sau emitere a actului normativ, de a contracta experți, organizații sau autorități care vor elabora proiecte de acte normative.

21. 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. Astfel, se propune o structură perfecționată a notei informative, structură ce s-a cristalizat deja în practica Ministerului Justiției. De asemenea, în proiect sînt indicate expres rubricile din nota informativă care se vor adăuga pe măsura efectuării etapelor corespunzătoare ale elaborării proiectului de act normativ, fapt nereglementat în prezent.

22. De asemenea, avînd în vedere practica României, prezentul proiect de lege reglementează expres faptul că la elaborarea unui proiect, precum și la întocmirea notei informative se examinează recomandările internaționale în acel domeniu, practica Curții Europene pentru Drepturile Omului, practica Curții Constituționale, practica instanțelor judecătorești în aplicarea reglementărilor în vigoare, precum și doctrina juridică în materie.

23. Spre deosebire de legislația actuală, proiectul conține un articol separat, dedicat armonizării legislației naționale cu legislația Uniunii Europene. Articolul respectiv reglementează temeiurile armonizării, utilizarea siglei "UE" și obligativitatea efectuării expertizei de compatibilitate pentru aceste proiecte de acte normative.

24. De asemenea, această secțiune reglementează expres faptului că pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația UE, după întocmirea versiunii inițiale a proiectului și a notei informative, se întocmește tabelul de concordanță, în care se analizează comparativ gradul de transpunere a legislației Uniunii Europene în legislația națională.

X. Avizarea și expertiza (Cap. III, secț. 5.)

25. Prin intermediul proiectului a fost concretizată ordinea efectuării consultărilor publice, avizării și a expertizelor facultative și obligatorii. Atragem atenția asupra faptului că însăși structura proiectului corespunde ordinii stabilite pentru diferite etape ale procesului de elaborare.

26. În prezent, Legea nr. 780 stabilește o singură excepție de la regula generală, potrivit căreia „*consultarea publică a proiectului de act legislativ se sistează pe perioada electorală*” și, anume – pentru procesele de consultare inițiate pînă la lansarea campaniei electorale.

Avînd în vedere faptul că o mare parte a proiectelor de acte normative elaborate derivă din angajamentele asumate de Republica Moldova în baza acordurilor internaționale, acorduri care prevăd termene concrete pentru adoptarea sau aprobarea unui proiect de act normativ, sistarea consultărilor publice în perioada electorală poate servi un impediment pentru realizarea acestor angajamente, și poate provoca urmări grave pentru țară. Or, conform Legii nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional un proiect de act normativ nu poate fi promovat fără a fi consultat public.

Drept urmare, soluția propusă prin intermediul prezentului proiect constă în stabilirea încă a unei excepții de la regula generală, enunțată mai sus – **nu se vor sista consultările publice organizate în legătură cu proiectele de acte normative elaborate în vederea realizării angajamentelor asumate de Republica Moldova în baza acordurilor internaționale.**

27. 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 a proiectelor de acte normative în 5 zile lucrătoare, aplicabile în situația în care necesitatea elaborării unui proiect de act normativ derivă dintr-un document de politici, avînd un termen de executare restrîns.** Avizarea actelor legislative în Parlament se efectuează conform prevederilor art. 53 și art. 58 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797-III din 2 aprilie 1996, reglementări la care se face trimitere expresă în textul proiectului.

28. Un alt aspect nou constă în detalierea reglementărilor despre expertizele obligatorii. Astfel, după efectuarea expertizelor necesare, proiectele de acte normative (cu excepția celor departamentale ale autorităților publice centrale de specialitate, ale autorităților publice autonome și 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.

29. Proiectul vine cu detalii referitoare expertiza anticorupție a proiectelor actelor normative departamentale și interdepartamentale ale autorităților publice, precum și cele ale autorităților publice locale – expertiza acestora urmează a fi efectuată de către autori, dar în conformitate cu metodologia aprobată de Centrul Național Anticorupție.

30. De asemenea, proiectul stabilește expres obligația pentru autorii proiectelor de acte normative de a întocmi sinteza obiecțiilor și propunerilor Centrului Național Anticorupție. Astfel, va fi clar care recomandări ale Centrului au fost acceptate și care recomandări au fost respinse, precum și motivele respingerii acestora.

31. Pentru toate proiectele cu sigla „UE” este obligatorie **expertiza de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene.** Această expertiză urmează a fi efectuată după înlăturarea din proiectul actului normativ a factorilor de coruptibilitate, depistați de Centrul Național Anticorupție. Menționăm că, actualmente, nici Legea nr. 780 nici legea nr. 317 nu conține prevederi exprese și clare în acest sens.

32. De asemenea, proiectul propune spre reglementare la nivel de lege a obligației pentru toți autorii proiectelor elaborate în scopul armonizării legislației naționale de a întocmi tabelul de concordanță. Acest tabel urmează a fi întocmit la etapa elaborării proiectului. Detaliile despre modul de efectuare a expertizei de compatibilitate urmează a fi reglementate prin Hotărîre de Guvern, iar Centrul de Armonizare a Legislației va elabora metodologia de efectuare a expertizei compatibilitate.

33. **O altă expertiză obligatorie, este cea juridică**, care constituie ultima etapă a procesului de elaborare, înainte de a remite proiectul de act normativ autorității cu competență de aprobare sau emitere și este obligatorie pentru toate proiectele de acte normative elaborate de către autoritățile publice atât cele centrale de specialitate și cele autonome, cât și cele locale.

34. Dat fiind specificul elaborării și înregistrării actelor normative departamentale și interdepartamentale ale autorităților publice centrale de specialitate și ale autorităților publice autonome, prezentul proiect reglementează ca o categorie separată expertiza juridică efectuată în acest context. Detaliile despre expertiza juridică în general, cât și cele referitoare la expertiza juridică a actelor normative departamentale și interdepartamentale urmează a fi reglementate prin hotărîre de Guvern, iar Ministerul Justiției urmează să aprobe o metodologie în acest sens (la fel ca și Centrul Național Anticorupție și Centrul de Armonizare a Legislației).

35. De asemenea, similar expertizei anticorupție, proiectul instituie obligația pentru autorii proiectelor de acte normative de a întocmi sinteza obiecțiilor și propunerilor Ministerului Justiției.

36. Menționăm faptul că în prezent, nici Legea nr. 780, nici Legea nr. 317 nu prevăd nici un termen general de efectuare a expertizelor proiectelor de acte normative. Aceste termene derivă fie din alte legi fie din practica deja stabilită între autorități. Reieșind din

responsabilitatea asumată de autoritățile care urmează să efectueze anumite tipuri de expertize ale proiectelor de acte normative, precum și din necesitatea de a asigura calitatea rapoartelor de expertiză, propunem **mărirea termenului pentru efectuarea expertizelor pînă la 15 zile lucrătoare**, dacă legea nu prevede alt termen, cu posibilitatea prelungirii acestuia pînă la 30 de zile lucrătoare.

XI. Definitivarea proiectului de act normativ (Cap. III, sect. 6.)

37. Trebuie să menționăm că, reieșind din practica deja formată, conținutul dosarului de însoțire a proiectelor de acte normative a fost modificat, deoarece setul de acte solicitat *de facto* de către autoritățile cu competență de adoptare, aprobare sau emitere diferă de cel prevăzut *de iure* în Legea nr. 780 și Legea nr. 317.

38. Suplimentar, în contextul implementării sistemului informațional „e-Legislație”, proiectul prevede că odată cu demararea utilizării acestuia, dosarul de însoțire va fi transmis prin intermediul sistemului informațional.

XII. Structura actului normativ (Cap. IV, sect. 1)

39. Pentru eliminarea confuziilor existente la momentul de față în utilizarea noțiunilor „dispoziții finale” și „dispoziții tranzitorii” (actualmente Lenea nr. 708 nu face o diferență certă între acestea), proiectul vine cu reglementarea detaliată a acestor tipuri de dispoziții ale unui proiect de act normativ.

40. Cu referire la anexele actelor normative, menționăm că practica a creat o regulă nescrisă încă – fiecare anexă trebuie să aibă un temei-cadru în corpul actului normativ. Dat fiind faptul că această normă la momentul de față nu este prevăzută nici în Legea nr. 780, nici în Legea nr. 317, există acte normative pentru care nu este clar la care prevederi din actul normativ se referă anexele.

Astfel, în proiect este reglementat expres regula conform căreia „Anexa trebuie să aibă un temei-cadru în corpul actului normativ și să se refere exclusiv la obiectul determinat prin textul de trimitere.”. Menționăm că o formulare similară întâlnim și în legislația României.

41. Încă un element nou al acestei secțiuni constă în reglementarea posibilității de a semna electronic actele normative. Această prevedere vine atât în contextul implementării sistemului informațional, cât și a promovării noilor tehnologii informaționale. Remarcăm că în vederea păstrării caracterului solemn al semnării legilor și hotărîrilor Guvernului, pentru semnarea acestora se exclude semnarea electronică.

XIII. Conținutul actului normativ (Cap. IV, sect. 2)

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.

42. Astfel, proiectul vine cu o completare referitoare la reglementarea modului de numerotare a elementelor structurale ale proiectelor actelor normative de modificare și completare a altor acte normative – diviziunile articolelor acestor acte normative se numerotează cu cifre arabe și punct. Această normă derivă din practica deja formată, dar nereglementată încă. De asemenea, o prevedere similară se regăsește și în legislația României.

43. Cu scopul de a asigura claritatea actelor normative, **se exclude utilizarea cratimei pentru numerotarea subdiviziunilor unităților structurale ale actelor normative**, 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 mult mai ușor, fapt ce nu era posibil în practica anterioară, cînd se utiliza cratima.

44. E de menționat faptul că, conform proiectului, autorul proiectului de act normativ va

prezenta textul proiectului autorității cu competență de adoptare în limba de stat, **iar în limba rusă va fi tradus doar textul proiectului**, deoarece în Monitorul Oficial al Republicii Moldova este publicat în două limbi doar actul normativ, nu și materialele din dosarul însoțitor al acestuia. Traducerea actului normativ într-o limbă de circulație internațională, urmează a fi asigurată, în caz de necesitate, de către autoritatea cu competență de adoptare, aprobare sau emitere.

XIV. Intrarea în vigoare și înregistrarea actelor normative (Cap. V, sect. 1.)

45. Conform art. 76 din Constituția Republicii Moldova „*Legea se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei. Nepublicarea legii atrage inexistența acesteia.*”.

În contextul acestei norme constituționale, art. 2 din Legea nr. 92 din 1 aprilie 2004 privind procedura publicării și republicării actelor normative și a rectificărilor operate în ele, prevede că „*Toate actele normative [...] se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și în Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova*”.

Suplimentar celor menționate, Legile nr. 780 și nr. 317 reglementează utilizarea și altor registre ale actelor normative, după cum urmează:

a) actele legislative se înscriu în Registrul de stat al actelor Parlamentului Republicii Moldova, precum și în Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova (art. 55 alin. (1) din Legea nr. 780);

b) toate actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale se publică, sub responsabilitatea conducătorilor acestora, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, editat de Agenția Informațională de Stat "Moldpres" și în Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova, în limba moldovenească, cu traducere în limba rusă și în alte limbi, conform legislației. (art. 2 din Legea nr. 92 din 2004);

c) toate actele normative ale Guvernului se înscriu în registru al actelor sale normative. (art. 25, alin. (1) din Legea nr. 317);

d) autoritățile administrației publice centrale și locale înscriu actele lor normative în registru al actelor normative pe care îl țin. (art. 25, alin. (3) din Legea nr. 317) ;

e) actele normative ale autorităților administrației publice centrale se înregistrează de către Ministerul Justiției în Registrul de stat al actelor normative departamentale, în modul stabilit. (art. 25, alin. (4) din Legea nr. 317) ;

f) Actele oficiale se publică în Monitorul Oficial în termen de cel mult 10 zile de la data primirii lor de către Agenția Informațională de Stat “Moldpres”, iar în Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova - în termen de 3 zile de la data publicării lor în Monitorul Oficial. (art.1 alin. (4) din Legea nr. 173 din 6 iulie 1994)

În contextul celor expuse, menționăm că Ministerul Justiției a lansat proiectul-pilot de versionare a actelor normative din Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova. Acest lucru presupune publicarea online nu doar a versiunii actului normativ în vigoare la momentul actual, ci și a tuturor versiunilor anterioare ale acestuia, cu modificările operate pe parcurs. Astfel, proiectul-pilot vine să satisfacă unele necesități specifice ale comunității juridice și societății civile prin asigurarea accesului la textul actului normativ în vigoare la o anumită dată. Printre actele versionate și disponibile în prezent sunt Codul Civil, Codul Contravențional, Codul Muncii, Codul Penal. Scopul final al proiectului-pilot este versionarea integrală a conținutului Registrului de stat al actelor juridice al Republicii Moldova (peste 66 mii de acte normative), asigurarea legăturii între documente și implementarea îmbunătățirilor solicitate la Registrul respectiv. Menționăm că proiectul-pilot este disponibil pe pagina lex1.justice.md.

Drept urmare, avem intenția de a-i conferi Registrului de stat al actelor juridice statut de registru unic, la nivel de țară, în care în mod obligatoriu vor fi publicate absolut toate actele

normative care trebuie publicate și în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

În prezent există și alte registre - Registrul de stat al actelor Parlamentului, registrul actelor normative ale Guvernului, registre interne ale actelor autorităților publice ș.a. – însă fiecare dintre acestea se referă la categorii limitate de acte normative doar ale unor autorități publice. Având în vedere specificul acestora, considerăm că reglementarea registrelor de acte normative ale fiecărei autorități în parte trebuie efectuată în legea sau hotărârea Guvernului care îi reglementează activitatea și nu în Legea cu privire la actele normative.

Din aceste considerente, prezentul proiect de lege prevede că actele normative se înscriu în Registrul de stat al actelor juridice. Excluderea din prezentul proiect a registrelor de acte normative ale unor autorități nu împiedică deloc ținerea în continuare a registrelor respective, o dată ce funcționarea acestora este reglementată și de alte acte normative (spre exemplu, art. 148 din Legea nr. 797 din 2 februarie 1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului de asemenea reglementează modul de funcționare al Registrului de stat al actelor Parlamentului).

Pentru a facilita lucrul cu actele normative și a contribui la o mai bună percepție a conținutului actelor normative, propunem ca în Registrul de stat al actelor juridice, pentru fiecare act normativ să se conțină referințe la dosarul de însoțire al acestuia. Acest fapt presupune efectuarea unei interconexiuni între Registru și sistemul informațional „e-Legislație”.

Cu referire la modul de publicare a actelor normative, proiectul vine cu o completare la cadrul normativ actual, prevăzând că, concomitent cu publicarea în Monitorul Oficial (sau, după caz, în monitoarele oficiale ale raioanelor, municipiilor și ale unității teritoriale autonome cu statut juridic special), acestea urmează a fi publicate în Registrul de stat al actelor juridice, ținut de Ministerul Justiției.

În prezent, actele normative se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și doar această publicare îi conferă actului normativ forță juridică. Având în vedere tendințele Guvernului de a promova „e-guvernarea”, propunem ca publicarea în Registrul de stat să aibă aceeași forță juridică ca și publicarea în Monitorul Oficial. Având în vedere nivelul de digitizare a serviciilor publice, precum și nivelul de răspândire a tehnologiilor informaționale, considerăm că acest fapt va spori cu mult accesibilitatea actelor normative.

XV. Sistematizarea actelor normative (Cap. V, sect. 2.)

Referitor la sistematizarea actelor normative, menționăm că proiectul nu intervine cu modificări, fiind doar preluate și unificate normele din Legea nr. 780 și Legea nr. 317.

XVI. Modificarea și completarea actului normativ (Cap. VI, sect. 1.)

46. Actualmente Legea nr. 780 nu trasează o diferență clară între modificarea și completarea ca procedee tehnice, chiar reglementându-le în aceleași articole. Acest fapt a dus la crearea unor confuzii în practică, confuzii ce țin de incorectitudinea întocmirii proiectelor de legi de modificare și/sau completare a unor acte normative.

Drept urmare, propunem reglementarea acestor procedee tehnice în două articole separate, cu detalierea specificului fiecăreia.

47. De asemenea, condițiile generale de modificare și completare a actelor normative au fost reexaminare și aduse în concordanță cu practica actuală.

XVII. Abrogarea actului normativ (Cap. VI, sect. 2.) și monitorizarea implementării (Cap. IX)

48. 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 legiuitorului, 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 existând doar un act normativ și anume, Hotărârea 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.

XVIII. Interpretarea actelor normative (Cap. VII) și acțiunea în timp (Cap. VIII)

49. Unul din aspectele noi ale acestui proiect de lege constă în reglementarea detaliată a autorităților publice abilitate cu dreptul de a da interpretare oficială pentru diferite tipuri de acte normative.

50. Cu referire la aplicarea actului normativ în timp, menționăm că au fost reexamineate temeiurile încetării acțiunii actului normativ. Astfel, a fost exclusă din lista acestor temeiuri „devenirea caducă a actului normativ”, iar locul acesteia l-a ocupat un alt temei – „devenirea desuetă a actului normativ”.

Atît conform DEX-ului, cît și conform dicționarelor juridice, noțiunea de „caduc” semnifică „act ce nu mai are putere legală; nul, anulat, perimat”. Reieșind din faptul că, potrivit tehnicii legislative, actele normative se „anulează” prin abrogare, acesta fiind un temei deja reglementat, dublarea acestuia nu este necesară. Din aceste considerente, „devenirea caducă” a fost exclusă.

Desuetudinea unui act normativ presupune faptul că acest act normativ încetează a fi aplicat în practică. În acest caz, este vorba de acte normative care au fost total depășite de schimbările social-economice care au avut loc în societate, de faptul că stările de lucru ce au determinat necesitatea adoptării acestui act normativ au încetat să mai existe, astfel încît acțiunea lor nu mai are nici o justificare și nici nu mai poate fi susținută, fiind depășită de noile relații ale vieții. Drept urmare a faptului că statul nostru este la o etapă de tranziție, nu pot fi evitate și ignorate situațiile în care unele acte normative devin inaplicabile fără să fi fost abrogate, fiind depășite de timp. Astfel, a devenit strict necesară reglementarea acestui temei de încetare a acțiunii actului normativ.

XIX. Elaborarea actelor normative cu privire la încheierea, suspendarea, denunțarea sau stingerea tratatelor internaționale (Cap. X)

51. Încheierea, suspendarea, denunțarea sau stingerea tratatelor internaționale se materializează printr-un act normativ. Din acest considerent, în proiectul Legii cu privire la actele normative a fost inclus un capitol separat referitor la elaborarea acestor acte normative. Dat fiind faptul că dreptul internațional își are specificul său, pentru aceste acte normative urmează a fi aplicate procedurile speciale, Legea nr.595-XIV din 24 septembrie 1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova. Cu toate acestea, normele de tehnică legislativă vor rămîne neschimbate pentru aceste acte normative.

XX. Dispoziții finale și tranzitorii (Cap. XI)

52. În vederea creării unei perioade de tranziție suficiente de la reglementările actuale, la cele ale prezentului proiect de lege, se propune ca aceasta să intre în vigoare peste **6 luni** de la data publicării.

53. Având în vedere faptul că sistemul informațional „e-Legislație” încă nu a fost lansat, acesta urmînd abia a fi testat, propunem ca normele referitoare la sistemul informațional să intre în vigoare peste 12 luni de la data publicării legii. Astfel, această perioadă de **12 luni** va servi pentru testarea și pregătirea pentru lansare a sistemului informațional.

54. Reieșind din faptul că autoritățile publice nu vor fi conectate concomitent la sistemul informațional, considerăm necesar a prevedea expres că acestea vor începe utilizarea sistemului informațional pe măsura creării condițiilor necesare, conform etapelor conectării. În acest context, menționăm că Guvernul urmează să aprobe etapele conectării la sistem.

55. De asemenea, reieșind din faptul că urmarea adoptării prezentei legi, va fi necesară modificarea cadrului normativ conex, proiectul prevede un termen de **3 luni** de la intrarea în vigoare a acestuia pentru aducerea în concordanță a actelor Parlamentului și Guvernului.

56. Pentru asigurarea bunei funcționări a Registrului de stat al actelor juridice, considerăm necesară prevederea obligației pentru toate autoritățile publice, care la data intrării în vigoare a prezentei legi țin registre de evidență ale diferitor tipuri de acte normative de a transmite versiunile electronice ale acestora Ministerului Justiției (Centrului de Informații Juridice din subordinea ministerului).

XXI. Anexe

57. Anexa nr. 1 la proiectul legii stabilește structura notei informative. Pentru uniformizarea practicilor de întocmire a notelor informative, precum și pentru evitarea situațiilor în care unele autorități prezintă Guvernului proiecte însoțite de note informative incomplete, propunem o formă tabelară a notei informative, cu rubrici prestabilite. Menționăm că acest model de notă informativă este utilizat cu succes pe parcursul mai multor ani de către Ministerul Justiției.

Suplimentar modelului Notei informative, această anexă conține și o Notă cu explicația detaliată a informației ce urmează a fi prezentată în fiecare rubrică a notei informative.

58. În scopul uniformizării practicilor de întocmire a sintezelor obiecțiilor și propunerilor, în Anexele nr. 2-4 au fost expuse trei modele de sinteze:

a) sinteza obiecțiilor și propunerilor, structurată pe articolele din proiect – această sinteză este utilizată cel mai frecvent de către Parlament pentru a sistematiza amendamentele deputaților, dar trebuie să remarcăm că este foarte eficientă și pentru lucrul cu proiectele mari, pentru care a fost recepționat un volum mare de obiecții și propuneri. Or, sistematizarea propunerilor diferitor autorități pentru fiecare articol în parte contribuie la evitarea situațiilor în care unele din propunerile cu același obiect pot fi acceptate, iar altele acceptate parțial;

b) sinteza obiecțiilor și propunerilor, structurată pe autori ai avizelor/recomandărilor – acest tip de sinteză este cel mai des utilizat de autorități, fiind mai simplu.

c) sinteza obiecțiilor și propunerilor, primite de la o singură autoritate publică sau de la un singur reprezentant al societății civile – acest tip de sinteză se utilizează mai frecvent în situațiile în care este recepționat avizul doar de la o singură autoritate publică sau de la un singur reprezentant al societății civile. De asemenea, acest tip de sinteză este util pentru situațiile în care un aviz/recomandare este recepționată cu întârziere, după ce proiectul de act normativ a fost deja transmis autorității cu competență de adoptare/aprobare/emitere. În acest caz, modelul dat de sinteză se utilizează pentru întocmirea sintezei suplimentare.

Fundamentarea economico-financiară

În general, 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.

În particular, menționăm că implementarea proiectului va implica cheltuieli financiare doar în partea ce ține de gestionarea, menținerea și perfecționarea Sistemului informațional e-Legislație.

Sistemul informațional e-Legislație este deja creat în cadrul Proiectului „Sistemul Informatic e-Legislație – Baza de Date on-line privind procesul de Elaborare a Actelor Normative – BDEAN”. În acest scop au fost deja alocate următoarele resurse financiare: în anul 2013 a fost alocat un buget de 577 000 lei pentru dezvoltarea conceptului e-Legislație, iar în anul 2014 a fost alocat un buget de 2 350 000 lei pentru dezvoltarea Sistemului informațional e-Legislație. Pentru anul 2015 Ministerul Justiției a mai alocat o sumă de 2 160 000 lei, pentru dezvoltarea unor componente suplimentare celor caietului de sarcini, pentru adaptarea soluției tehnice ce țin de posibilitățile platformei de interoperabilitate și de necesitățile Parlamentului RM.

Modul de incorporare a proiectului în sistemul actelor normative în vigoare.

În vederea implementării corespunzătoare a proiectului Legii privind actele normative, odată cu intrarea în vigoare a noii legi cu privire la actele normative, **vor fi abrogate următoarele acte normative:**

1. Legea nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative;
2. Legea nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și altor autorități ale administrației publice centrale și locale.

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. **Astfel, urmează a fi modificate următoarele acte normative:**

1. Legea nr. 92 din 1 aprilie 2004 privind procedura publicării și republicării actelor normative și a rectificărilor operate în ele;
2. Legea nr. 173 din 6 iulie 1994 privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale;
3. Hotărârea Guvernului nr. 33 din 11 ianuarie 2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici
4. Hotărârea Guvernului nr. 1104 cu privire la modul de efectuare a expertizei juridice și înregistrării de stat a actelor normative departamentale;
5. Hotărârea Guvernului nr. 1345 din 24 noiembrie 2006 cu privire la armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară;
6. Hotărârea Guvernului nr. 190 din 21 februarie 2007 privind crearea Centrului de armonizare a legislației;
7. Hotărârea Guvernului nr.1381 din 7 decembrie 2006 cu privire la Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova;

Urmează a fi elaborate următoarele proiecte de acte legislative/normative:

8. Proiectul metodologiei privind modul de efectuare a expertizei anticorupție, aprobată de Centrul Național Anticorupție
9. Proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la funcționarea și modul de utilizare a Sistemului informațional „e-Legislație”;
10. Proiectul Metodologiei de analiză *ex-ante*;
11. Modelul tabelului de concordanță cu legislația Uniunii Europene;
12. Proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la expertiza juridică.

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, procesului de circulație a proiectelor de acte normative în limita sferei de competență a acestora.

Avizarea și consultarea publică a proiectului

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.

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.

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

La 23 august 2013, prin scrisoare nr. 03/7907, drept urmare a modificărilor efectuate în proiect, acesta a **fost supus încă o dată avizării și consultării publice**. De asemenea, a fost efectuată și expertiza anticorupție repetată.

În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul legii 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*.

Constatările expertizei anticorupție

În rezultatul efectuării expertizelor 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 vizati. De asemenea, nu au fost identificate norme de trimitere, blanchetă sau în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

Obiecțiile și propunerile ce țin de formulările utilizate în proiect, precum și opinia autorului proiectului sînt reflectate în sinteza obiecțiilor și propunerilor Centrului Național Anticorupție.

Viceministru

Nicolae EȘANU