



Parlamentul
Republicii Moldova

Dec. nr. 6
09 ianuarie 2024

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

Aviz la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (procesul de elaborare și promovare a proiectelor actelor normative) (nr.435 din 30.11.2023)

În conformitate cu articolul 54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996 și cu prevederile Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (procesul de elaborare și promovare a proiectelor actelor normative), înaintat în regim prioritar, și expune următoarele.

I. Aspecte generale

1. Proiectul de lege a fost înaintat de către Guvern, fiind aprobat prin Hotărârea nr.924/2023, fapt ce corespunde art.73 din Constituție și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Prin natura relațiilor sociale reglementate, proiectul de lege face parte din categoria legilor organice, ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu prevederile art.66 din Constituția Republicii Moldova.

3. Elaborarea proiectului de lege a fost generată de necesitatea ajustării prevederilor Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative (în continuare - Legea nr.100/2017) realităților existente la capitolul creație legislativă, activitate de legiferare și respectarea procedurilor de tehnică legislativă. Promovarea prezentului proiect constituie unul din obiectivele Guvernului stabilite în Planul de acțiuni ale Guvernului pentru anul 2023, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.90/2023, și anume acțiunea nr.1.28. „Perfecționarea procedurii de elaborare și expertizare a proiectelor de acte normative”.

4. Conform notei informative, implementarea prevederilor proiectului de lege nu necesită alocarea surselor financiare bugetare suplimentare.

5. Procedura de înaintare a proiectului de lege în Parlament a fost respectată, iar dosarul de însoțire a acestuia corespunde art.40 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

II. Obiecții și sugestii de ordin juridic.

1. Proiectul de lege vine să modifice procesul de elaborare și promovarea a proiectelor de acte normative. În acest sens, Legea nr.100/2017 este legea specială, de

prevederile căreia se ghidează toți subiecții prevăzuți de art.23 din legea prenotată. Observăm că proiectul de lege modifică un șir de acte normative, care sunt expuse în conformitate cu cerințele art.63 din Legea 100/2017, adică în ordine cronologică. În prezent, practica a arătat că modalitatea de expunere cronologică a actelor normative este aplicabilă și benefică în cazul în care modificarea unui șir de acte normative care rezultă dintr-un act normativ considerat de bază, dar care nu este încorporat în actul de modificare, iar în cazul când proiectul de lege conține modificarea actului normativ de bază și actele normative conexe, cea mai oportună modalitate de expunere a proiectului este ca acesta să conțină în primul rând legea de bază ce se modifică, apoi actele normative conexe, această modalitate de expunere fiind conformă unei practici constante de redactarea a actelor normative.

Pentru un spor de claritate în acest sens, considerăm necesară reglementarea prezentei situații în cuprinsul art.63 al Legii nr.100/2017 și care ar putea avea următorul cuprins:

„Dacă se modifică mai multe acte normative, modificările se expun, de regulă, în ordinea cronologică a anului și datei adoptării actelor normative modificate. În cazul modificării unei legi de bază și, respectiv, a legilor conexe, se expun cu prioritate modificările din legea de bază, iar modificările în legile conexe se expun în ordinea cronologică a anului și datei adoptării.”

2. În vederea valorificării prevederilor art.13 din Constituție care obligă ca actele normative să fie emise în limba română, propunem următoarea redacție a Art.VI.:

”Art.IV. - Legea nr.382/2001 cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2001, nr. 107, art. 819), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. La articolul 8 alineatul (1) și alineatul (3) vor avea următorul cuprins:

„(1) Statul asigură publicarea, conform legislației, a actelor normative, comunicărilor oficiale și altor informații de interes public”.

(3) Pe teritoriile în care persoanele aparținând unei minorități naționale constituie o parte considerabilă din populație, actele autorităților administrației publice locale se publică în limba română și, după caz, cu traducere în limba minorității respective”.

2. Articolul 12 alineatul (1) se abrogă.”

3. Cu referire la Art.IX. ce vine să opereze modificări în Legea nr.100/2017:

1) Pct.6 ce completează art.16 cu alin.(2¹),

- considerăm pertinentă menținerea obligației de a indica temeiului legal al transunerii actelor UE în actele normative secundare;

- constatăm caracterul ambiguu al formulării ”se vor limita la cadrul juridic necesar” și atenționăm asupra necesității reformulării acesteia în vederea clarității modificării propuse;

- având în vedere caracterul prevederilor alineatului (2¹), considerăm că acest alineat trebuie să se regăsească în cuprinsul articolul 31 ”Proiectele actelor normative care vizează armonizarea legislației naționale cu legislația UE”.

2) În pct.7, ce modifică art.20 alin.(1) lit.a), întru evitarea situațiilor de interpretare eronată a prevederilor legii, sugerăm autorilor excluderea textului „și, după, caz, a notei de fundamentare”, or constatăm că, lăsând la discreția autorilor anexarea notei de fundamentare, această prevedere va crea incertitudine și neclaritate în ce situații se anexează/nu se anexează nota de fundamentare.

3) La pct.15, art.30, nu identificăm raționamentul introducerii alin.(2²), care prevede acordarea dreptului discreționar al autorului de a întocmi notele de fundamentare anterior elaborării proiectului de act normativ ce vizează activitatea de întreprinzător. Considerăm că proiectele actelor normative ce vizează activitatea de întreprinzător trebuie să fie însoțite de notele de fundamentare la toate etapele elaborării și în această ordine de idei reamintim că Nota de însoțire este actul ce fundamentează condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări ș.a., fiind drept una din sursele de interpretare ale legii ulterior adoptate.

O obiecție valabilă pentru acest articol, precum și pentru întreg textul proiectului de lege, vizează formulări precum ”pot fi întocmite”, ”după caz”, ”alte cazuri”, fapt ce contravine principiului clarității și accesibilității actului normativ.

4) La pct.17, cu privire la art.32, atragem atenția că inițiativele legislative elaborate de către deputați și cele elaborate de Guvern nu întotdeauna parcurg aceleași etape ale legiferării. În acest sens, atestăm existența divergențelor între *Legea nr.100/2017* și *Regulamentul Guvernului*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr.610/2018* referitor la etapele elaborării proiectului de act normativ. În acest context, se propune următoarea redacție a propoziției a doua din alin.(4) al art.32 ” ***Proiectele actelor normative elaborate de către deputații în Parlament se transmit spre avizare, expertizare și consultare publică anterior înregistrării acestora în Parlament.***”

- Limitarea autorităților publice de a se expune „exclusiv” și doar „asupra domeniilor care îi vizează direct” este nejustificată, or acestea se pot expune asupra tuturor soluțiilor juridice cuprinse în proiect. Astfel, alin.(5¹) al art.32 urmează a fi redactat corespunzător, în sensul excluderii acestor limitări.

- Cu privire la introducerea modelelor noi de Sinteze (modelul 1 și modelul 2), art.32 alin.(6) alin.(8), art.21 alin.(1) reținem caracterul neclar al normelor, în practică, existând posibilitatea unei aplicări neuniforme. Este esențială analizarea detaliată a motivelor care au condus la instituirea a 2 modele de sinteze, ori considerăm că aceasta opțiune nu este aliniată la obiectivele și nevoile reale ale subiecților legii.

5) La pct.19:

- cu privire la art.34, propunem excluderea alin.(6), or prevederile alineatului se regăsesc în alin.(7) ale art.32;

- cu privire la art.35 alin.(4), reținem că pentru evitarea paralelismelor și asigurarea coerenței procesului de armonizare a legislației UE, care este unul planificat/gradual, se recomandă să se acorde prioritate Guvernului în elaborarea și promovarea proiectelor de acte normative cu relevanță UE, care are deopotrivă rolul cheie în procesul de armonizare legislativă, dar și deține mecanismul de control al asigurării conformității cu legislația UE. Consecvent, se recomandă deputaților în Parlament, Președintelui Republicii Moldova și Adunării Populare a unității

teritoriale autonome Găgăuzia să se abțină de la înaintarea proiectelor de legi care vizează armonizarea legislației naționale cu legislația UE, aceasta fiind o prerogativă a Guvernului, rezultată dintr-un tratat internațional la care Republica Moldova este parte.

Astfel, considerăm oportună excluderea alin.(4) al art.35, întrucât obligativitatea autorului proiectului de lege privind întocmirea tabelului de concordanță se conține la art.31 alin.(4) al proiectului de lege.

- cu privire la art.36, atenționăm asupra necesității examinării articolului prin prisma prevederilor Legii integrității nr.82/2017 care statuează că *"Agenții publici și entitățile publice cu drept de inițiativă legislativă, alte entități publice care elaborează și promovează proiecte de acte legislative și normative (în continuare în acest articol – autori), precum și Secretariatul Parlamentului, în cazul inițiativelor legislative ale deputaților, au obligația de a supune expertizei anticorupție proiectele de acte, cu excepția documentelor de politici, actelor cu caracter individual de remanieri de cadre; decretelor Președintelui Republicii Moldova; dispozițiilor Guvernului; hotărârilor Guvernului de aprobare a avizelor asupra proiectelor de legi și decrete ale Președintelui Republicii Moldova; tratatelor internaționale, actelor de acordare a deplinelor puteri și de exprimare a consimțământului Republicii Moldova de a fi legată prin tratat internațional.*

6) La pct.20, ce modifică art.37, considerăm necesară revizuirea conținutului alin.(5), or comasarea prevederilor cu privire la actele normative care se supun sau nu expertizei juridice, este confuză. Constatăm că actuala redacție a alin.(5) comportă un caracter mai clar. Mai mult, criteriile de selectare aplicabile actelor normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale autorităților publice autonome ce se vor supune expertizei juridice, poartă un caracter general. Acest fapt va avea drept consecință lărgirea spectrului actelor normative supuse expertizei juridice, intenția Ministerului Justiției este de fapt de a îngusta spectrul actelor normative supuse expertizei juridice.

7) Pct.21 ce modifică art.38, cu referire la termenele de întocmire a avizelor, de formulare a recomandărilor și de efectuare a expertizelor, ținem să informăm despre dezacordul în legătură cu **stabilirea termenului general de 10 zile pentru întocmirea avizelor, formularea recomandărilor și efectuarea expertizelor** (a se vedea alin.(1) și (3)). Considerăm termenul de 10 zile unul foarte restrâns, în special în cazurile când proiectele de acte normative sunt proiecte de legi integrale, sunt complexe și voluminoase și necesită examinare minuțioasă. Stabilirea unui termen mic va avea drept consecință întocmirea unor avize formale, care nu vor întruni trăsăturile calitative ale unui act normativ (*accesibilitate, previzibilitate și claritate*). În aceeași ordine de idei, reamintim despre Hotărârea Parlamentului nr.149/2023 privind aprobarea Platformei de dialog și participare civică la procesul decizional al Parlamentului prin care s-a stabilit expres că *"Consultarea părților interesate asupra proiectelor de acte normative se efectuează în conformitate cu Regulamentul Parlamentului, cu Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, cu Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative și cu prezenta hotărâre. Termenul de prezentare a recomandărilor este de 15 zile lucrătoare de la data publicării proiectului de act normativ pe pagina*

web oficială a Parlamentului, în cazul în care comisia permanentă nu stabilește alt termen rezonabil.”

- **la alin.(2)**, cu privire la inițiativele legislative ale deputaților, reiterăm opinia expusă la art.32, cu completarea că aceleași etape de legiferare parcurs și inițiativele Președintelui Republicii Moldova.

8) La pct.22, (art.39 alin.(1), ținând cont de faptul că cuvintele ”propunerile” și ”recomandările” sunt sinonime, cuvântul ”propuneri” se va exclude.

9) La pct.23 (art.40), propunem următoarea redacție a lit.d):

”d) sinteza obiecțiilor și recomandărilor, conform Anexei nr.2 la prezenta lege”.

10) La pct.30, (art.53) alin.(5) îl considerăm inutil și urmează a fi exclus, or alin.(1) al art.53 stabilește că *în funcție de complexitatea actului normativ, elementele structurale ale actului normativ pot fi grupate în [...] articole și puncte, paragrafe și/sau subsecțiuni ș.a.* Mai mult, reținem că nici un element structural al actului normativ nu poate fi constituit dintr-un singur element structural inferior.

11) Cu referire la traducerea actelor normative în limba rusă.

Ținem să evidențiem că, statutul și rolul limbii de stat are funcția de asigurare a comunicării interetnice și integrarea minorităților lingvistice în spațiul cultural, lingvistic și social al Republicii Moldova. Având o societate bazată pe diversitate etnică și lingvistică, în vederea respectării standardelor internaționale privind minoritățile naționale, statul a întreprins măsuri concrete pentru a satisface necesitățile cetățenilor ce nu posedă limba română, oferind prin *Programul național privind învățarea limbii române de către minoritățile naționale, inclusiv populația adultă, pentru anii 2023-2025*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.115/2023, oportunitatea studierii limbii române de către aceștia.

Traducerea în limba rusă a actelor normative urmează a fi analizată prin prisma relevanței juridice a actului normativ tradus în limba rusă și a scopului urmărit prin traducere. Traducerea actului normativ în limba rusă urmărește scopul asigurării accesului publicului vorbitor de limbă rusă la conținutul actului normativ pentru o mai bună înțelegere a acestuia. Accentuăm că actul normativ tradus în limba rusă nu poate fi luat drept bază la valorificarea rapoartelor sociale prin acte administrative sau la exercitarea justiției. În acest context, traducerea actelor normative în limba rusă îndeplinește un rol social de acces la informație și nu unul juridic de valorificare a drepturilor și libertăților persoanelor.

Proiectul de lege, prin noua redacție a alin.(7) al art.56 din lege, **obligă** ”*autoritatea publică cu competența de adoptare, aprobare sau emitere a actului normativ să asigure traducerea în limba rusă a acestuia în termen de până la 1 lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, dar nu mai târziu de data intrării în vigoare a acestuia*”. Din conținutul noilor reglementări rezultă condiționarea intrării în vigoare a legii cu traducerea acesteia în limba rusă, lucru care nu este nici necesar, nici oportun. Or, rolul limbii ruse nu poate fi echivalat cu rolul limbii de stat, oricât de largă n-ar fi aria de folosire a acesteia.

Considerăm relevant ca traducerea actelor normative să fie asigurată într-un **termen rezonabil** de la publicarea acestora în limba română, încât să asigure funcția de informare și nu trebuie să condiționeze intrarea în vigoare a actului normativ.

Redacția alineatului analizat îl considerăm împovăraător or, practica arată că obligarea autorității publice să asigure traducerea în limba rusă a actelor normative în termen de până la o lună, generează un șir de probleme conexe, și anume :

- probleme de discriminare a vorbitorilor de alte limbi (nerespectarea angajamentului de a garanta diversitatea lingvistică, ceea ce duce la intoleranță și discriminare și tulbură buna conviețuire tradițională dintre grupurile etnice din Republica Moldova);

- devine o povară pentru autorități (în lipsa traducătorilor specializați, a resurselor financiare și administrative);

- pentru Secretariatul Parlamentului volumul traducerilor va crește considerabil și va fi necesară angajarea specialiștilor noi în traduceri;

- se conturează riscul ca prevederile legii să rămână nerealizate.

În acest context, se consideră relevant pentru perioada de acțiune a *Programului național privind învățarea limbii române de către minoritățile naționale*, traducerile actelor normative ale Parlamentului, Guvernului și Președintelui, să fie asigurate de către Cancelaria de Stat, astfel în această perioadă să fie asigurat accesul publicului vorbitor de limbă rusă la conținutul actului normativ pentru o mai bună înțelegere a acestuia. Un alt argument în acest sens ar fi intenția Cancelariei de Stat de a crea Serviciul de traduceri.

Sub alt aspect urmează a fi examinată oportunitatea traducerii actelor normative armonizate. În legătură cu acordarea Republicii Moldova a statutului de țară candidată la UE și deschiderea negocierilor de aderare, apreciem necesar de a menționa că traducerile actelor normative capătă o abordare mai largă odată cu asumarea obligației de armonizare a legislației, fapt care impune țării candidate obligativitatea traducerii actelor normative armonizate în limba engleză, care este una din limbile de lucru ale Uniunii Europene.

12) La pct.37, (art.62), propunem ajustarea prevederilor ce țin de tehnica legislativă, astfel încât modificarea actelor să fie realizată prin schimbarea și redarea într-o formulare nouă a întregului element structural (de ex. alineat, articol etc.), dar nu prin substituirea, excluderea unor cuvinte, cifre, sintagme ori prin completarea cu unele cuvinte, enunțuri. O astfel de modalitate de operare a modificărilor va permite o înțelegere mai facilă și mai exactă a intenției normative, va exclude erorile tehnice care apar la modificarea fragmentară a actelor normative, mai mult utilizarea unor astfel de tehnici la operarea modificărilor în actele normative este în consonanță cu practica UE preluată de România și de alte state ale UE.

- Considerăm alin.(2¹) irelevant pentru textul proiectului de lege, această normă se recomandă a fi inclusă în Ghidul privind regulile de tehnică legislativă.

13) La pct.40, (art.70¹), în alin.(1) cuvântul "materiale" se va exclude.

14) În pct.41, alin.(2) art.74, evidențiem drept defectuoasă formularea "autoritatea emitentă poate interveni cu modificări pentru a preveni încetarea acțiunii actului normativ", or constatăm că este vorba de intrarea în vigoare /aplicare a unui act de la o dată concretă prevăzută în textul legii și nicidecum despre încetarea acțiunii actului.

15) La pct.43, în ceea ce privește reglementarea în **art.78,** a modului de aplicare a normelor de tehnică legislativă asupra proiectelor de acte cu privire la

tratatele internaționale, considerăm judicioasă ajustarea, în conformitate cu practica de redactare, a prevederilor alin.(2) din acest articol. Ținem să informăm, că actualmente, în practică data și locul încheierii/semnării tratatului internațional se indică în art.1 al actului normativ și nu în denumirea acestuia.

16) Cu referire la Art.XII ce vine să modifice Legea nr.174/2017 cu privire la energetică, atenționăm că nota informativă nu conține argumente în favoare necesității abrogării alineatelor (3) și (4) ale art.17 din legea indicată. Mai mult, în contextul intenției de abrogare a alin.(4) este judicios de a examina conținutul art.17, în special a alin.(5) care face trimitere la termenul de 5 zile prevăzut la alin.(4), - care se propune a fi abrogat. În acest sens, considerăm că modificarea art.17 urmează a fi reexaminată în contextul observație expuse mai sus.

4. Întru respectarea art.54 din Legea nr.100/2017 proiectul se va supune unei prelucrări redacționale și ortografice și se va revizui textul acestuia întru ajustarea la exigențele normelor tehnicii legislative.

În concluzie, relevăm că la examinarea proiectului urmează a se ține cont de recomandările menționate supra, iar oportunitatea examinării proiectului de lege ține de prerogativa exclusivă a Parlamentului.



ION CREANGĂ
Șeful Direcției generale

ex.: Viorica Stratiev
tel.: 022.820.584
e-mail: viorica.stratiev@parlament.md

ex. : Lilia Bordei
tel. : 022.820.585
e-mail : lilia.bordei@parlament.md