

NOTA INFORMATIVĂ
la proiectul legii pentru modificarea unor acte normative
(privind procesul de elaborare și promovare a proiectelor de acte normative)

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului

Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (privind procesul de elaborare și promovare a proiectelor de acte normative) a fost elaborat de Ministerul Justiției în comun cu Cancelaria de Stat.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite.

La data de 22 decembrie 2017, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat *Legea nr. 100 cu privire la actele normative*. Aplicarea în practică a prevederilor acesteia timp de aproape 6 ani au scos în evidență un șir de aspecte ce necesită îmbunătățire. Totodată, este necesară și excluderea neconcordanțelor între prevederile Legii nr. 100/2017 și prevederile altor acte normative.

Promovarea acestui proiect constituie una din obiectivele Guvernului Republicii Moldova, fiind prevăzută la *acțiunea nr. 1.28 din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2023, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 90/2023*: „Perfecționarea procedurii de elaborare și expertizare a proiectelor de acte normative”.

Prezentul proiect urmărește modificarea cadrului normativ în partea ce ține de:

- revizuirea conceptului de analiză a impactului de fundamentare, a analizei ex-ante, inclusiv și a categoriilor de acte normative pentru care trebuie să se efectueze analiza de impact;
- substituirea conceptului de „studiu de cercetare” cu conceptul de „activitate de documentare”;
- reconceptualizarea notei informative și a structurii acesteia;
- îmbunătățirea mecanismului de elaborare și a celui de efectuare a expertizei de compatibilitate pentru proiectele de acte normative cu relevanță UE;
- îmbunătățirea mecanismelor de avizare și expertizare a proiectelor de acte normative, inclusiv revizuirea termenelor de efectuare a avizării și expertizelor;
- revizuirea cadrului normativ referitor la expertiza anticorupție și modificarea etapei de efectuare a acesteia;
- separarea etapei efectuării expertizei juridice și expertizei anticorupție de etapa de avizare și consultare publică a proiectului de act normativ;
- optimizarea conținutului dosarului de însoțire a proiectului actului normativ;
- detalierea unor reguli de tehnică legislativă ce țin de structura și conținutul actului normativ;
- reexaminarea normelor privind publicarea, înregistrarea și sistematizarea actelor normative;

- delimitarea reglementărilor privind republicarea și rectificarea actului normativ;
- eficientizarea procesului de monitorizare a implementării actelor normative.

Finalitatea urmărită prin promovarea obiectivelor menționate supra constă în eficientizarea și simplificarea procesului de elaborare a proiectelor de acte normative. Modificările se justifică mai ales în contextul în care, urmare a obținerii statutului de stat candidat, volumul de lucru al ministerelor și cel al autorităților publice autonome se va mări substanțial. Or, Republica Moldova are obligația de a armoniza, într-un termen relativ scurt (aproximativ 4 ani), legislația națională cu un număr impunător de acte juridice europene. Astfel, simplificarea procesului de elaborare a proiectelor de acte normative va contribui la accelerarea procesului de elaborare și promovare a proiectelor, în special a celor cu relevanță UE.

3. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Prin proiectul legii se propun modificări la următoarele acte normative:

- Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative;
- Legea integrității nr. 82/2017;
- Legea nr. 173/1994 privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale;
- Legea nr. 92/2004 privind procedura publicării și republicării actelor normative și a rectificărilor operate în ele;
- Legea nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei;
- Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996;
- Legea nr. 192/1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare;
- Legea nr. 382/2001 cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor;
- Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător;
- Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional;
- Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014;
- Legea nr. 174/2017 cu privire la energetică.

1. Revizuirea conceptului de analiză a impactului de fundamentare, a analizei ex-ante, inclusiv și a categoriilor de acte normative pentru care trebuie să se efectueze analiza de impact

Reglementările privind întocmirea analizei impactului de fundamentare, în calitate de document distinct din dosarul de însoțire al proiectelor cu impact bugetar sau care vizează reorganizări/restructurări instituționale, precum și cele privind consultarea prealabilă a documentului de analiză a impactului nu și-au atins obiectivul propus. Or, actuala „analiză a impactului de fundamentare” de fapt reprezintă o transpunere a

informației din notele informative ale proiectelor, cu unica deosebire că, în analiza impactului este prezentată descifrarea calculelor ce țin de cheltuielile de implementare a proiectului de act normativ.

În context, subliniem că forma clasică a analizei impactului de reglementare (care conține descrierea și analiza mai multor opțiuni alternative de soluționare a unei anumite probleme) este puțin aplicabilă pentru proiectele de acte normative care nu au tangență cu domeniul activității de întreprinzător.

În practică, necesitatea unei intervenții legislative de cele mai multe ori derivă fie dintr-un document de politici (în care este cert indicat domeniul, scopul, chiar și tipul actului normativ ce urmează a fi elaborat sau modificat), fie din hotărârile Curții Constituționale de examinare a constituționalității unor prevederi legale (în conținutul acestora, problema identificată este descrisă cu suficientă precizie, fiind uneori date chiar și soluții legislative). În asemenea cazuri, examinarea și descrierea posibilelor opțiuni alternative de soluționare a problemei legislative, sau descrierea situației de lipsă a intervenției duc la tergiversarea procesului de elaborare și promovare a proiectului de act normativ.

Totodată, nu poate fi negată importanța analizei impactului de fundamentare nu doar pentru proiectele ce țin de domeniul activității de întreprinzător, dar și alte domenii sensibile precum: mediul, finanțele publice, reorganizări/restructurări instituționale, etc.

Drept urmare, se propune o nouă abordare a analizei impacturilor prin unificarea elementelor analitice. Respectiv, se renunță la:

- conceptul de „analiză ex ante”;
- întocmirea analizei impactului de fundamentare în calitate de document distinct din dosarul de însoțire a proiectului de act normativ;
- etapa consultării publice a analizei impactului de fundamentare, ca document distinct, anterior consultării proiectului de act normativ.

Reconceptualizarea analizei impactului de reglementare este impulsionată de prevederile art. 13 alin. (2) din *Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază ale activității de întreprinzător*, potrivit căreia: „Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.”.

Urmărind scopul de uniformizare a terminologiei utilizate, precum și de îmbunătățire și optimizare a practicilor existente, se propune de a include în nota informativă informația privind analiza impactului de reglementare.

În această ordine de idei, în cadrul analizei impactului de reglementare urmează a fi analizate nu doar impacturile financiar și asupra activității de întreprinzător, ci și alte tipuri de impacturi, precum social, de mediu etc. Având în vedere evoluția cadrului normativ și în contextul armonizării legislației naționale cu legislația uniunii Europene, ar putea fi impusă analiza și a altor tipuri de impact. Cu titlu de exemplu, *Regulamentul UE 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date (GDPR)*, la art. 23 alin. (2) prevede

că orice măsură legislativă care are tangență cu domeniul prelucrării datelor cu caracter personal trebuie să răspundă anumitor cerințe, care se propun a fi analizate în nota de fundamentare la rubrica „Analiza impacturilor de reglementare”.

La fel, modificarea propusă va simplifica procesul de pregătire a proiectelor pentru etapa avizării/consultării publice. Respectiv, se va exclude din procesul de elaborare etapa consultării analizei impactului de fundamentare cu Ministerul Finanțelor și Cancelaria de Stat. Subliniem că aceste autorități publice vor fi degrevate de sarcina actuală de a examina proiectul actului normativ de două ori (la etapa consultării analizei impactului de fundamentare și la etapa avizării), or, în practică autoritățile vizate se expuneau asupra analizei impactului de fundamentare doar dacă se prezenta și proiectul actului normativ.

Totodată, autorul proiectului nu va fi degrevat de obligația de a analiza posibilele impacturi ale proiectului actului normativ nu doar ce ține de buget, reorganizări sau restructurări instituționale, dar și oricare impact cu reflectarea informației direct în nota informativă.

Precizăm că compartimentele notei de fundamentare urmează a fi completate doar dacă informația respectivă are tangență cu domeniul pentru care se propune intervenția prin proiectul respectiv.

Reieșind din specificul inițiativelor legislative ce vizează domeniul activității de întreprinzător, proiectul prevede posibilitatea publicării notei de fundamentare concomitent cu anunțul de inițiere a procesului de elaborare, dacă aceasta este întocmită la etapa respectivă.

2. Reconceptualizarea notei informative și a structurii acesteia

În contextul modificărilor propuse pentru conceptul de „analiză a impactului de reglementare” se propune substituirea conceptului de „notă informativă” cu cel de „notă de fundamentare”. De asemenea, se propune restructurarea acesteia, astfel încât să înglobeze și informația referitoare la analiza impactului de reglementare.

Adițional, proiectul prevede expunerea în redacție nouă a Anexei nr. 1 la *Legea nr. 100/2017*, în care este redată în detaliu structura notei de fundamentare și explicațiile privind modul de întocmire a acesteia.

La fel, se propune precizarea în textul legii a faptului că notele de fundamentare la proiectele legilor bugetare anuale se întocmesc în conformitate cu prevederile *Legii nr. 181/2014*. Scopul acestei prevederi este de a evita în viitor confuziile apărute în raport cu conținutul notelor de fundamentare ale proiectelor ce vizează domeniul menționat.

În contextul propunerilor recepționate la etapa avizării a fost revizuit compartimentul din nota informativă ce se referă la autorul proiectului de act normativ și, corespunzător, a fost redefinită noțiunea de autor al proiectului din art. 2 al *Legii nr. 100/2017*. Astfel, a fost extins cercul de subiecți considerați autori ai proiectelor de acte normative, în noțiune fiind incluse autoritățile publice împuternicite cu aprobarea sau emiterea actului normativ. Această precizare este importantă având în vedere că

definiția actuală se rezumă doar la subiecții cu drept de inițiativă legislativă prevăzuți în art. 73 din Constituție ce acoperă doar autorii legilor și nu a altor categorii de acte normative.

3. Substituirea conceptului de „studiu de cercetare” cu conceptul de „activitate de documentare”

Se propune renunțarea la conceptul de „studiu de cercetare” în favoarea celui de „activitate de documentare”.

Precizăm că însăși noțiunea utilizată actualmente în *Legea nr. 100/2017* creează confuzii în practică, fiind deseori confundată cu activitatea de cercetare care se desfășoară în cadrul instituțiilor științifice și celor de învățământ superior.

De asemenea, actualele prevederi practic obligă ca această etapă a elaborării să se materializeze cu un document scris. Deși *Legea nr. 100/2017* oferă posibilitatea de a implica în acest proces experți, autoritățile publice decid necesitatea sau oportunitatea efectuării respectivelor studii în funcție de resursele financiare disponibile.

Practica a arătat însă, că de cele mai multe ori „cercetarea” care se face anterior elaborării unui proiect de act normativ nu se soldează cu un „studiu” în formă scrisă. De regulă, persoana responsabilă de elaborare sau, după caz, membrii grupului de lucru cercetează legislația națională, practica Curții Constituționale, practica altor state, doctrina etc. după care demarează procesul de redactare nemijlocită a textului actului normativ, iar informația acumulată este reflectată în nota aferentă proiectului.

În acest context, noțiunea de „activitate de documentare” redă într-un mod mai reușit esența procesului ce precedă elaborarea nemijlocită a textului unui proiect de act normativ.

Drept urmare, se propune abrogarea art. 25 și completarea *Legii nr. 100/2017* cu un articol nou 27¹.

4. Îmbunătățirea mecanismului de elaborare și a celui de efectuare a expertizei de compatibilitate pentru proiectele de acte normative cu relevanță UE

Proiectul conține unele clarificări semantice pentru actele normative care au ca scop transpunerea în ordinea juridică internă a actelor juridice europene, dar și a actelor care urmăresc crearea cadrului juridic intern, necesar implementării legislației Uniunii Europene, fiind denumite „acte normative cu relevanță UE”.

Aceste categorii de acte normative trebuie să întrunească unele cerințe speciale în procesul de elaborare și promovare.

De asemenea, chiar dacă legea în vigoare prevede obligația marcării proiectelor care transpun legislația UE cu „Sigla UE”, această nu dă o claritate în privința condițiilor temporale de aplicare a acesteia în cadrul circuitului normativ. Astfel, proiectul definește „Sigla UE” cu care se marchează atât proiectele de acte normative de modificare, precum și actele normative în vigoare cu relevanță UE.

Prin urmare, clarificările aduse, precum și ajustările făcute vor facilita și eficientiza evidența, documentarea și transparența procesului de armonizare legislativă.

5. Îmbunătățirea mecanismelor de avizare și expertizare a proiectelor de acte normative, inclusiv revizuirea termenelor de efectuare a avizării și expertizelor

Prin completarea alineatului (4) de la **art. 22** se face și o claritate în partea ce ține de etapa avizărilor și anume, că proiectul actului normativ ce urmează a fi remis spre avizare trebuie să fie însoțit de nota de fundamentare, or, aceasta facilitează identificarea voinței autorului proiectului. Precizăm că actualmente în textul Legii nr. 100/2017 nu este menționat acest fapt.

La fel, se propune precizarea expresă în **art. 32** a faptului că proiectele actelor normative care vizează domeniile de competență ale autorităților publice centrale sau ale autorităților publice autonome urmează a fi transmise obligatoriu acestora pentru avizare. O noutate constituie concretizarea faptului că în avize, autoritățile publice urmează a se expune exclusiv în privința soluțiilor juridice referitor la domeniile care intră în sfera lor de competență sau care îi vizează direct. În altă ordine de idei, autoritățile publice nu vor fi îndreptățite să se expună asupra oportunității unor prevederi care excedează domeniile lor de competență.

În vederea responsabilizării autorităților implicate în procesul de avizare și evitării blocajelor în promovarea proiectelor de acte normative, se propune instituirea regulii conform căreia, neprezentarea avizului în termenul stabilit nu împiedică definitivarea și promovarea proiectului de act normativ.

6. Revizuirea cadrului normativ referitor la expertiza anticorupție și modificarea etapei de efectuare a acesteia

Expertiza anticorupție a proiectelor de acte normative reprezintă una din măsurile de control al integrității în sectorul public, care are drept scop identificarea în proiectele de acte normative a riscurilor de corupție, a factorilor care le generează, precum și identificarea soluțiilor și formularea recomandărilor în vederea excluderii acestora.

Remarcăm că, expertiza anticorupție în calitate de instrument de prevenire a corupției în Republica Moldova, se aplică din anul 2006 și se bucură de o apreciere la nivel regional din partea țărilor Europei de Sud-Est, care sunt membre ale Inițiativei Regionale Anticorupție. Astfel, în cadrul Atelierului Regional privind Instrumentele IT de prevenire a corupției, care a avut loc pe data de 12.09.2018 la Chișinău, activitatea de expertiză anticorupție și soft-ul „e-expertiza”, pentru întocmirea rapoartelor de expertiză anticorupție, au fost apreciate drept exemple pozitive, necesare și utile pentru țările din regiune.

În scopul asigurării unui cadru unitar al procesului creației legislative, toate aspectele și etapele elaborării cadrului normativ trebuie să se regăsească în Legea nr. 100/2017 și doar unele aspecte conexe - în alte legi. Având în vedere că obiectul de reglementare a Legii integrității nr. 82/2017 este focusat pe cultivarea, consolidarea și

controlul integrității în sectorul public, menționăm că în respectiva lege urmează a fi păstrate doar reglementările generale despre expertiza anticorupție, iar detaliile referitoare la expertiza proiectelor de acte normative - în cadrul normativ de bază privind elaborarea proiectelor de acte normative (Legea nr. 100/2017).

Se propune expunerea într-o redacție nouă a articolului 35, care reglementează expertiza anticorupție, inclusiv reglementarea detaliată a scopului efectuării acesteia și a materialelor ce trebuie să însoțească un proiect de act normativ la etapa prezentării acestuia pentru efectuarea expertizei date.

Expertiza anticorupție se va efectua (ca și în prezent) conform metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată de Centrul Național Anticorupție.

Totodată, expertiza anticorupție a proiectelor de acte normative departamentale va continua să fie efectuată de către autorii proiectelor în conformitate cu metodologia de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte normative departamentale, aprobată de Centrul Național Anticorupție. În cazul proiectelor ce conțin reglementări ce vizează domeniile vulnerabile de corupție, Centrul Național Anticorupție va acorda, la solicitare, suport autorului proiectului la efectuarea expertizei.

După recepționarea raportului de expertiză anticorupție, autorul proiectului de act normativ va completa nota de fundamentare cu informația referitoare la constatările și concluziile expertizei și, în cazul existenței unor recomandări ale Centrului Național Anticorupție, va completa și sinteza, motivând faptul neacceptării acestora.

Precizăm că, deși Legea cu privire la actele normative și Legea integrității au fost adoptate în decursul aceluiași an calendaristic, totuși prevederile acestora referitoare la expertiza anticorupție nu au fost sincronizate pe deplin. Spre exemplu, art. 34 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 statuează că „expertiza proiectului de act normativ este efectuată concomitent cu avizarea și consultarea publică”, iar art. 28 alin (4) din Legea nr. 82/2017 stabilește că „expertiza anticorupție, cu excepțiile stabilite la alin. (2) și (3), se efectuează de către Centrul Național Anticorupție doar asupra proiectului definitivat în baza propunerilor și obiecțiilor expuse în procesul de avizare și/sau de consultare a părților interesate. În cazul proiectelor inițiate de Guvern, acestea se consideră definitivat înainte de a fi transmise spre expertiza juridică, iar în cazul inițiativelor altor categorii de autori – după înregistrarea proiectelor în Parlament.”

În același timp, Centrul Național Anticorupție sistematic semnalează că efectuarea expertizei anticorupție a proiectelor de acte normative se va efectua doar asupra proiectelor definitivat în sensul art. 39 din *Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative*.

Existența unor astfel de neconcordanțe au creat probleme practice și au dus la tergiversarea promovării proiectelor de acte normative. În vederea îmbunătățirii și optimizării procesului de elaborare legislativă, precum și pentru excluderea prevederilor ce creează confuzie în etapele creației legislative, se propune efectuarea expertizei anticorupție concomitent cu expertiza juridică, după etapa avizării/consultării

publice a proiectului. În contextul modificărilor propuse, este necesară intervenția și în art. 28 din Legea integrității.

7. Separarea etapei efectuării expertizei juridice și anticorupție de etapa avizării și consultării publice a proiectului de act normativ

Proiectul prevede modificarea legii în vederea stabilirii exprese a etapei la care trebuie efectuată expertiza juridică, adică după etapa avizării/consultării publice.

Astfel, proiectul de act normativ, însoțit de nota de fundamentare și de sinteză va fi expedit Ministerului Justiției, pentru efectuarea expertizei juridice.

Reglementarea expresă a faptului că efectuarea expertizelor juridică și anticorupție este *de facto* ultima etapă obligatorie, ce trebuie parcursă înainte de expedierea proiectului de act normativ autorității cu competență de adoptare/aprobare va contribui la îmbunătățirea calității proiectelor de acte normative. Astfel, Ministerul Justiției și Centrul Național Anticorupție urmează să se expună asupra unui proiect definitivat. Or, mecanismul existent la moment s-a dovedit a fi unul ineficient, iar această intervenție ar exclude posibilitatea includerii unor norme ce ar putea afecta drepturile și libertățile fundamentale sau ar putea conține factori coruptibili la etapa ”post avizare”. Astfel, se va asigura corespunderea proiectului actului normativ cu prevederile Constituției, ale tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, standardelor internaționale în domeniul drepturilor omului ș.a.

Adițional, stabilirea acestei etape distincte a procesului de elaborare derivă din faptul că efectul juridic al unui raport de expertiză nu poate fi echivalat cu efectul juridic al unui aviz. Cu toate acestea, conform reglementării propuse, rapoartele de expertiză nu au un „caracter obligatoriu”. Astfel, autorul proiectului va avea posibilitatea să nu accepte unele recomandări din raportul de expertiză, cu condiția că neacceptarea să fie obiectivă și motivată, cu prezentarea argumentelor corespunzătoare în sinteză.

O altă intervenție constă în renunțarea la procedura înregistrării de stat a actelor normative ale autorităților publice (actele normative departamentale). Drept urmare, autoritățile publice vor fi obligate să solicite expertiza juridică a actelor emise, însă evidența acestor acte nu va mai fi asigurată de Ministerul Justiției, ci de fiecare autoritate publică în mod individual. Această modificare va avea drept efect responsabilizarea autorităților publice pentru conținutul actelor normative emise.

8. Optimizarea conținutului dosarului de însoțire

Reieșind din faptul că autoritățile publice deja de mai mulți ani prezintă proiectele de acte normative în format electronic, obligația instituită în art. 40 din Legea nr. 100/2017 de a prezenta avizele și rapoartele de expertiză în original a devenit inaplicabilă. Această normă își are originea în perioada când comunicarea între autorități se efectua pe suport de hârtie, fiind obligatorie semnarea olografă a avizelor și aplicarea ștampilei umede. Or, odată cu dezvoltarea comunicării electronice între autoritățile publice, toate avizele și expertizele sunt recepționate și prezentate în format electronic, iar legislația reglementează expres cerințele pentru valabilitatea unui

document întocmit în acest format. Prevederile proiectului au fost formulate într-o manieră generală, ce ar permite anexarea la dosarul de însoțire a tuturor avizelor/rapoartelor de expertiză recepționate, indiferent de forma acestora.

Totodată, se propune includerea într-o singură sinteză a tuturor obiecțiilor și propunerilor (din avizele autorităților publice), recomandărilor (recepționate de la societatea civilă) și constatărilor/concluziile expertizelor. În context, anexa la Legea nr. 100/2017 ce vizează structura sintezei, a fost expusă în redacție nouă. Sinteza va fi structurată pe compartimente distincte, în care vor fi reflectate conținutul avizelor, recomandărilor și expertizelor, corespunzător următoarelor etape ale procesului de elaborare:

- avizare și consultare publică;
- avizare și consultare publică repetată, după caz;
- expertizare și, după caz, expertizare repetată.

Autorul proiectului va alege modelul dorit al sintezei și va completa compartimentele respective pe măsura recepționării avizelor, recomandărilor și expertizelor.

Alte modificări operate în art. 40 țin de ajustarea terminologiei ce derivă din modificările expuse deja la alte rubrici din prezenta notă informativă.

9. Detalierea unor reguli de tehnică legislativă ce țin de structura și conținutul actului normativ

Articolul 51 reglementează detalii referitoare la elementul structural de bază al legilor și hotărârilor Parlamentului – articolul. Este un fapt cunoscut că implementarea multor legi este imposibilă fără ajustarea cadrului normativ conex. În practică, de cele mai multe ori autorii inițiativelor legislative elaborează două proiecte de legi, primul fiind legea de bază, iar al doilea fiind legea de modificare a cadrului normativ conex.

Spre regret, cadrul normativ conex se elaborează și se adoptă cu depășirea termenului stabilit în dispozițiile finale ale legii de bază, fapt care face dificilă, iar uneori chiar imposibilă implementarea *de facto* a reformelor promovate.

Asemenea situații pot fi depășite, dacă concomitent cu elaborarea legii de bază, în dispozițiile finale ale acesteia ar fi incluse și modificările/abrogările necesare a fi operate și în alte legi. Această practică este mai des folosită în cazul hotărârilor Guvernului (de exemplu: *pct. 6 din Hotărârea Guvernului nr. 650/2016*¹, *pct. 6 din Hotărârea Guvernului nr. 595/2017*², *pct. 7 din Hotărârea Guvernului nr. 458/2019*³, *pct. 5 din Hotărârea Guvernului nr. 529/2019*⁴).

1 Hotărârea Guvernului nr. 650/2016 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției de administrare a instanțelor.

2 Hotărârea Guvernului nr. 595/2017 pentru aprobarea Structurii-tip a Regulamentului privind organizarea și funcționarea ministerului.

3 Hotărârea Guvernului nr. 458/2019 cu privire la unele măsuri de eficientizare a mecanismului de coordonare și management al asistenței externe și la modificarea unor hotărâri ale Guvernului.

4 Hotărârea Guvernului nr. 529/2019 cu privire la transmiterea părții sociale a unei societăți comerciale, la modificarea și abrogarea unor hotărâri ale Guvernului.

13/20225 etc.) și mai puțin în cazul legilor (de exemplu: *art. 25 din Legea nr. 199/20106, cap. II din Legea nr. 76/20167, Legea nr. 170/20188*).

Din punct de vedere practic, unul din impedimentele unificării într-o singură lege a prevederilor cadru și a celor referitoare la modificarea legilor conexe constă în cerințele tehnice diferite de numerotare a articolelor. Astfel, actualmente articolele din legile de bază se numerotează cu cifre arabe, iar cele din legile de modificare/abrogare – cu cifre romane.

În contextul dat, prezentul proiect vine cu o soluție de ordin tehnic – în cazul în care legea de bază va conține și modificări/abrogări ale altor legi, se propune ca numerotarea articolelor respective să se facă păstrându-se modalitatea de numerotare din proiectul legii. Considerăm că modificarea dată va simplifica modul de expunere a conținutului legilor de modificare a cadrului normativ conex. Precizăm că prevederile referitoare la modificarea/abrogarea 1-2 acte normative urmează a fi incluse în secțiunea/capitolul/articolul legii de bază care se referă la dispozițiile finale (a se vedea completarea art. 47 cu alin. (4) din proiect).

Totodată, dacă mai mult de două acte normative urmează a fi modificate, se propune ca modificările să fie expuse în anexă la proiectul legii de bază.

O problemă constantă în procesul de promovare a proiectelor de acte normative o constituie lipsa temeiului de reglementare care trebuie să derive din actele normative superioare. Existența temeiului legal pentru reglementarea de către autoritățile publice centrale și autonome este importantă pentru a evita abuzurile și excesele de reglementare, precum și stabilirea normelor primare în acte inferioare legilor.

Totodată, în contextul demarării unui proces amplu de armonizare a legislației naționale cu legislația Uniunii Europene, ca urmare a obținerii de către Republica Moldova a statutului de țară candidat UE, se impune stabilirea unei prevederi speciale cu privire la clauza de adoptare a actului normativ.

Astfel, art. 16 se completează cu un alineat nou care va stabili că indicarea temeiului legal nu este obligatorie pentru actele cu sigla UE dacă derivă din Planul de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană, cu condiția că textul acestora se va limita la cadrul juridic necesar pentru implementarea legislației UE.

O altă propunere ține de instituirea regulii potrivit căreia, nu vor fi admise trimiterile la actele normative de nivel inferior (completarea art. 55 alin. (3) din Legea nr. 100/2017). Or, actele normative de nivel inferior (de ex. hotărârile Guvernului) se adoptă în vederea executării actelor normative superioare și nu viceversa.

În cazul în care unele hotărâri ale Guvernului deja sunt adoptate la momentul intrării în vigoare a unei legi noi (care substituie legea anterioară), nu este oportună indicarea în textul legii de bază a numărului exact al acestora. Or, în perspectiva

5 Hotărârea Guvernului nr. 13/2022 pentru transmiterea unor bunuri imobile și modificarea Hotărârii Guvernului nr. 945/2007 cu privire la măsurile de realizare a Legii nr. 121/2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice.

6 Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

7 Legea nr. 76/2016 cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești.

8 Legea nr. 170/2018 cu privire la înmatricularea unor mijloace de transport și modificarea unor acte legislative.

abrogării în viitor a hotărârilor respective, de fiecare dată va fi necesară modificarea legii, ceea ce reduce la absurd procesul de creație legislativă.

Referitor la modalitatea de numerotare a elementelor de structură a proiectelor de acte normative, se propune unificarea acestora pentru:

- a) anexele la legi;
- b) hotărârile Guvernului și alte acte normative departamentale;
- c) anexele la hotărârile Guvernului și la actele normative departamentale.

Astfel, se propune ca elementele de structură din actele menționate să se numereze cu cifre arabe, urmate de punct, prin adăugarea consecutivă a cifrelor arabe, până la gradul de detaliere necesar. La modul practic, această modalitate de numerotare va arăta în felul următor:

1. (conținutul elementului de structură...).
2. (conținutul elementului de structură...).
3. (conținutul elementului de structură...).
- 3.1 (conținutul elementului de structură...);
- 3.2 (conținutul elementului de structură...).
4. (conținutul elementului de structură...).
- 4.1 (conținutul elementului de structură...).
- 4.1.1 (conținutul elementului de structură...).
- 4.1.2 (conținutul elementului de structură...).
- 4.2 (conținutul elementului de structură...).
5. (conținutul elementului de structură...).

În practică, după utilizarea tuturor literelor din alfabet, autoritățile utilizează litere cu indici. Considerăm această practică problematică din perspectiva efectuării unor completări cu litere noi (pentru care de asemenea se utilizează indicii).

Alt neajuns a fost identificat în cazul structurilor complexe, când subpunctele trebuie divizate în elemente de structură, care la rândul lor trebuie divizate în elemente de structură mai mici. În practică, elementele de structură pentru care legea nu prevede o modalitate de numerotare sunt evidențiate prin utilizarea punctelor, cratimelor, asteriscurilor etc. Drept urmare, este dificilă redactarea normelor de trimitere la cele mai mici elemente de structură.

Modul nou de numerotare, care se propune în prezentul proiect, are drept scop soluționarea problemei ce apare în cazul anexelor cu structuri și numerotări complexe, pentru care actualele prevederi ale Legii nr. 100/2017 nu conține prevederi.

10. Reexaminarea normelor privind publicarea, înregistrarea și sistematizarea actelor normative

Expunerea în redacție nouă a **alin. (2) din art. 56** are drept scop extinderea categoriilor de acte normative, care intră în vigoare peste 6 luni de la data publicării în Monitorul Oficial, prin includerea legilor care stabilesc obligații, cerințe sau interdicții pentru desfășurarea activității de întreprinzător. În acest mod, agenții economici vor avea timp suficient pentru a lua cunoștință cu noile reglementări și pentru a-și ajusta procesele de lucru, fapt ce va asigura previzibilitatea cadrului normativ.

Referitor la intrarea în vigoare a actelor normative, trebuie să precizăm că pe lângă condiția ca acestea să fie publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, mai există și condiția ca la etapa prezentării textului actului normativ pentru publicare, acesta să fie însoțit de traducerea actului normativ în limba rusă. Această condiție derivă atât din prevederile actuale ale *Legii nr. 100/2017*, cât și din prevederile *Legii nr. 173/1994 privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale*.

Traducerea textelor actelor normative în limba rusă este necesară pentru asigurarea accesibilității persoanelor vorbitoare de limbă rusă la cadrul normativ. Totuși, versiunea rusă a textelor nu are valoare juridică, or, în cazul apariției unor discrepanțe între textul în limba română și traducerea acestuia în altă limbă, prevalează prevederile stabilite de textul în limba de stat – limba română, or, în prim caz suntem în prezența unei traduceri și nu a unui text de lege oficial.

Astfel, se propune ca traducerea în rusă a actelor normative să fie făcută publică doar în Registrul de stat al actelor juridice (portalul www.legis.md). Având în vedere rapiditatea cu care se dezvoltă domeniul tehnologiilor informaționale și se promovează utilizarea acestora, precum și numărul mic de abonați ai versiunii pe suport de hârtie în limba rusă a Monitorului Oficial (circa 260 persoane), se propune publicarea traducerii actului normativ în limba rusă exclusiv în sistemul informațional „Registrul de stat al actelor juridice”, care este accesibil online, gratuit, la adresa www.legis.md.

În altă ordine de idei, subliniem că Convenția–cadru pentru protecția minorităților naționale nu obligă statele semnatare să condiționeze intrarea în vigoare a actelor normative de publicarea acestora în limbile minorităților naționale care locuiesc pe teritoriul statului respectiv.

Mai mult ca atât, pe teritoriul Republicii Moldova locuiesc mai multe minorități naționale, precum bulgari, romi, evrei, ruși, ucraineni, polonezi etc. Având în vedere multitudinea acestora, pe de o parte este incorect de a favoriza o minoritate națională în raport cu altele (publicând actele normative în limba rusă și nu în limba ucraineană sau, poate în limba bulgară), iar pe de altă parte nu este rațional de a obliga statul să traducă actele normative în limbile tuturor minorităților de pe teritoriul său.

În jurisprudența sa Curtea Constituțională a subliniat că „protecția și **instituirea unei limbi de stat** urmărește să răspundă nevoii identitare a majorității cetățenilor statului și urmărește **stabilirea unei limbi care să asigure comunicarea dintre diferitele părți ale populației în toate domeniile vieții și pe întreg teritoriul statului**. Posibilitatea cetățenilor de a utiliza limba oficială în întreaga țară poate urmări, deopotrivă, evitarea unor discriminări a acestora în exercitarea drepturilor lor, în regiunile în care persoanele care aparțin minorităților etnice dețin o poziție majoritară. **Protecția și promovarea limbii oficiale a statului** mai urmărește realizarea coeziunii sociale și **integrarea minorităților etnice în viața publică și contribuie la evitarea situațiilor în care persoanele aparținând minorităților etnice sunt limitate în arii geografice** precise, unde le este vorbită limba, fapt care îi poate împiedica să circule sau să se stabilească oriunde pe teritoriul statului lor, pentru a se dezvolta pe plan profesional sau personal. **Fiecare cetățean care locuiește pe teritoriul țării și tinde**

să se integreze în societate, să participe eficient la procesele democratice ale statului și să beneficieze de oportunitățile pe care le acordă statul Republica Moldova are nevoie de cunoașterea limbii de stat. În acest context, Comisia de la Veneția a subliniat că este legitim și laudabil ca statele să promoveze consolidarea limbii de stat, stăpânirea acesteia de către toți cetățenii și adoptarea de măsuri pentru promovarea învățării de către toți, astfel încât să corecteze inegalitățile existente și să faciliteze integrarea efectivă a persoanelor aparținând minorităților naționale în societate (a se vedea Opinia nr. 902/2017 din 11 decembrie 2017 referitoare la prevederile Legii Ucrainei privind educația din 5 septembrie 2017 cu privire la utilizarea limbii de stat, a limbilor minoritare și a altor limbi în educație, CDL-AD(2017)030, § 118; Opinia nr. 960 /2019 din 9 decembrie 2019 referitoare la Legea privind susținerea funcționării limbii ucrainene ca limbă de stat, CDLAD(2019)032, § 30).”

În context, Curtea a constatat că echilibrul dintre protecția limbii române ca limbă de stat și protecția limbilor minorităților etnice nu este asigurat de prevederile Legii contestate (Legea nr. 3465/1989, abrogată). Astfel, articolul 2 al respectivei legi îi conferea limbii ruse un statut privilegiat în raport cu alte limbi ale minorităților etnice în Republica Moldova, statut care nu decurge din Constituție.

Totuși, ținând cont de contextul istoric, că limba rusă este cunoscută de majoritatea reprezentanților minorităților naționale, va fi menținută publicarea traducerilor actelor normative în limba menționată. .

Actualmente, traducerile în limba rusă a proiectelor de acte normative se efectuează de autoritățile care le elaborează. Subliniem faptul că ministerele nu dispun în statele de personal de unități de traducători. Drept urmare, serviciile traducătorilor sunt achiziționate prin procedura de achiziții publice. Astfel, ministerele contractează diferite birouri de traducere, iar costul serviciilor acestora variază de la caz la caz.

Alt aspect negativ al practicii actuale constă în faptul că după recepționarea traducerii, proiectele suferă modificări, fapt care implică costuri suplimentare pentru efectuarea ajustărilor corespunzătoare în textul tradus. Uneori, inițiativa legislativă a Guvernului poate fi modificată substanțial de Parlament, asigurându-se o nouă traducere a textului, fapt ce dublează/triplează cheltuielile de traducere a aceluiași act normativ.

În context, se propune ca traducerile în limba rusă se fie efectuate de autoritatea publică cu competență de adoptare, aprobare sau emiteră a actului normativ. Astfel, autoritățile publice vor prezenta Guvernului proiectele de acte normative doar în limba română. Guvernul va asigura traducerea centralizată a hotărârilor sale în limba rusă, iar Parlamentul va asigura traducerea legilor adoptate.

Precizăm că traducerea se va efectua după adoptarea actului normativ. Astfel, nu va fi necesară ajustarea acesteia. De asemenea, traducerea centralizată va spori calitatea documentelor. Or, atât în cadrul Guvernului, cât și în cadrul Parlamentului există unități de redactare a textelor proiectelor de acte normative, inclusiv a traducerilor acestora în limba rusă.

Proiectul stabilește că traducerea în limba rusă a actului normativ va fi publicată până la intrarea în vigoare a actului normativ. Conform regulii generale, stabilite în art. 56 alin. (1), actele normative intră în vigoare peste 1 lună de la data publicării în Monitorul Oficial. În acest mod se va asigura accesul minorităților naționale la textele traduse ale actelor normative nu mai târziu de data intrării în vigoare a acestora.

Modificarea propusă pentru **art. 60 alin. (1)** are drept scop excluderea confuziei create de actuala formulare a alineatului menționat precum că codurile ar fi acte normative distincte de legile organice. Confuzia dată a fost sesizată de mai mulți petiționari, care s-au adresat atât Ministerului Justiției, cât și Agenției Resurse Informaționale Juridice în vederea clarificării ”statutului” codurilor în sistemul normativ național.

11. Eficientizarea procesului de monitorizare a implementării actelor normative.

Prin modificările operate la **art. 75** se propun anumite criterii generale care urmează a fi luate în calcul la momentul inițierii monitorizării implementării unui act normativ sau a unor prevederi ale acestuia. Astfel, selectarea actelor normative sau prevederilor normative supuse exercițiului de monitorizare se va realiza ținând cont de următorii indicatori (cumulativ sau individual):

- a) importanța domeniului de reglementare a actului normativ monitorizat, conform realităților social economice și programelor de guvernare;
- b) obiectivele Planului de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană;
- c) solicitările autorităților și instituțiilor publice responsabile de implementare, solicitările sectorului privat, informația difuzată în mass-media;
- d) practica administrativă și judiciară, după caz.

O altă intervenție la acest articol este reglementarea termenului-limită, în interiorul căruia trebuie inițiată monitorizarea procesului de implementare a actului normativ. Respectiv, se propune stabilirea regulii generale privind inițierea procesului de monitorizare a actului normativ după aplicarea prevederilor acestuia pe parcursul a cel puțin 2 ani, oferind astfel, un interval temporal în cadrul căruia actul normativ va produce anumite efecte.

Totodată, este prevăzută posibilitatea inițierii procesului de monitorizare până la scurgerea acestui termen, dacă se consideră necesar și oportun, având la bază suficiente date empirice, după cum urmează:

- a) informație oficială despre implementarea actului normativ, inclusiv date statistice, practica judiciară națională și internațională;
- b) opiniile și avizele părților interesate, analiza cărora va permite o apreciere obiectivă a gradului de acțiune a actului normativ.

4. Fundamentarea economico-financiară

Pentru implementarea proiectului nu sunt necesare cheltuieli suplimentare din bugetul de stat.

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

În vederea ajustării cadrului normativ conex, proiectul conține modificări la mai multe legi, lista cărora este prezentată supra. Modificarea acestora este necesară pentru a exclude neconcordanțele și posibilele interpretări și aplicări eronate a cadrului normativ.

În partea ce ține de stabilirea termenului intrării în vigoare a proiectului legii după 3 luni de la publicare, precizăm că acest fapt este necesar pentru a le oferi tuturor subiecților cu drept de inițiativă legislativă timp suficient pentru familiarizarea cu modificările operate, ajustarea cadrului normativ intern și revizuirea practicilor de lucru.

De asemenea, este necesar ca Guvernul să aprobe unele modificări în actele sale normative. Drept urmare a adoptării prezentului proiect va fi necesară modificarea următoarelor acte normative:

- Hotărârea Guvernului nr. 1104/1997 cu privire la modul de efectuare a expertizei juridice și înregistrării de stat a actelor normative departamentale;
- Hotărârea Guvernului nr. 610/2018 pentru aprobarea Regulamentului Guvernului;
- Hotărârea Guvernului nr. 1171/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii europene;
- Hotărârea Guvernului nr. 23/2019 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de fundamentare a proiectelor de acte normative;
- Hotărârea Guvernului nr. 165/2022 cu privire la Sistemul informațional „Registrul de stat al actelor juridice”.

Totodată, Centrul de armonizare a Legislației, Centrul Național Anticorupție și Ministerul Justiției urmează să aducă în concordanță cu noile prevederi metodologiile corespunzătoare privind efectuarea expertizelor proiectelor de acte normative: expertiza de compatibilitate, expertiza anticorupție și expertiza juridică.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În scopul respectării prevederilor *Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional*, pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, la directoriul *Transparența decizională*, secțiunea *Anunțuri privind inițierea elaborării actelor normative* a fost plasat „Anunțul privind inițierea elaborării proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative”⁹.

⁹ Anunțul poate fi accesat la linkul: <https://justice.gov.md/ro/content/anunt-privind-initierea-elaborarii-proiectului-hotaririi-guvernului-cu-privire-la-9>

Proiectul legii a fost anunțat la ședința secretarilor generali de stat din 18 septembrie 2023.

În procesul de avizare au fost recepționate propuneri de la: Secretariatul Parlamentului, Cancelaria de Stat, Ministerul Apărării, Ministerul Finanțelor, Ministerul Mediului, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Sănătății, Ministerul Culturii, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, Serviciul Informații și Securitate, Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, Serviciul de Protecție și Pază de Stat, Comisia Națională a Pieței Financiare, Centrul Național Anticorupție, Casa Națională de Asigurări Sociale, Casa Națională de Asigurări în Medicină, Avocatul Poporului, Consiliul Audiovizualului, Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației, Banca Națională a Moldovei, Consiliul pentru egalitate, Consiliul economic de pe lângă Prim-ministru, AmCham Moldova, Camera de Comerț și Industrie, Asociația Businessului European (EBA).

Obiecțiile, propunerile și recomandările recepționate sunt reflectate în sinteza aferentă proiectului.

Au prezentat lipsă de propuneri și obiecții: Curtea de Conturi, Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, Autoritatea Națională de Integritate, Biroul Național de Statistică, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerul Educației și Cercetării, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare.

Nu au prezentat avizele/recomandările: Aparatul Președintelui Republicii Moldova.

În procesul de avizare repetată au fost recepționate propuneri de la: Secretariatul Parlamentului, Cancelaria de Stat, Ministerul Finanțelor, Ministerul Apărării, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației, Agenția Informațională de Stat „Moldpres”, Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, Consiliul economic pe lângă Prim-ministru, Consiliul Audiovizualului, Consiliul pentru egalitate, Consiliul Superior al Magistraturii, Comisia Electorală Centrală, Compania Națională de Asigurări în Medicină, Consiliul Concurenței.

Obiecțiile, propunerile și recomandările recepționate sunt reflectate în sinteza aferentă proiectului.

Au prezentat lipsă de propuneri și obiecții: Ministerul Culturii, Ministerul Educației și Cercetării, Ministerul Sănătății, Ministerul Mediului, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, Autoritatea Națională de Integritate, Curtea de Conturi,

Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, Comisia Națională a Pieței Financiare, Oficiul Avocatului Poporului, Serviciul de Informații și Securitate.

Nu au prezentat avizele/recomandările: Aparatul Președintelui Republicii Moldova, Agenția Națională pentru Protecția Concurenței, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, Banca Națională a Moldovei, Biroul Național de Statistică, Consiliul Superior al Procurorilor, Consiliul Național pentru Acreditare și Atestare, Serviciul Protecție și Pază de Stat.

7. Constatările expertizei anticorupție

Prin scrisoarea nr. 03/95751 din 1 noiembrie 2023 proiectul legii a fost transmis Centrului Național Anticorupție pentru efectuarea expertizei anticorupție.

În urma efectuării expertizei anticorupție, s-a constatat:

- au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional;
- scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului;
- proiectul promovează interesul public privind perfecționarea cadrului normativ existent în ceea ce privește procesul de elaborare și promovare a proiectelor de acte normative;
- argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului;
- în mare parte textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis.

Recomandările Centrului Național Anticorupție, și comentariile Ministerului Justiției referitor la acestea, au fost incluse în *Sinteză*.

Ministru /semnat electronic/

Veronica MIHAILOV-MORARU