

**PARTICULARITĂȚILE DISCUTABILE ALE ACTULUI NORMATIV ÎN LUMINA  
NOILOR REGLEMENTĂRI LEGISLATIVE**

*Botnari Elena, doctor în drept, conferențiar universitar, Catedra de Drept a Facultății de Drept și Științe Sociale, Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți.*

In this article are examined the particularities of elaboration and application of normative act in the light of Law of the Republic of Moldova of December 22, 2017 No. 100 regarding normative acts. It is analyzed the legal definition of normative act, characters of normative act, classification of normative acts, principles of elaboration of

normative acts, entry into force of normative act, contradiction between Law of RM No. 100 and Constitution of RM regarding the moment of entry into force of normative acts.

**Key words:** *law, legal acts, legislator, particularities, regulations, definition, characters, elaboration, application, abrogation, publication, enters into force.*

La 22. 12. 2017 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea organică nr. 100 *cu privire la actele normative*, care a intrat în vigoare în 12. 07. 2018. La această data au fost abrogate complet *Legea privind actele legislative* (nr. 780-XV, 27.12.2001) și *Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale* (nr. 317-XV, 18.07.2003). Obiectul de reglementare al ei include categoriile și ierarhia actelor normative, principiile și etapele legiferării, etapele și regulile elaborării proiectelor actelor normative, cerințele de bază față de structura și conținutul actului normativ, reguli privind intrarea în vigoare și abrogarea actului normativ, privind evidența și sistematizarea actelor normative, procedeele tehnice aplicabile actelor normative, reguli privind interpretarea, monitorizarea implementării prevederilor și reexaminarea actului normative (art. 1). În sfera de reglementare a Legii nr. 100 nu se încadrează: actele juridice cu caracter individual, actele cu caracter exclusiv politic și actele care nu conțin norme de drept (art. 1). În teoria generală a dreptului, actele juridice cu caracter individual sau individual juridice se identifică cu actele de aplicare a dreptului, care nu conțin norme juridice, prin urmare, legiuitorul recurge la o repetare nejustificată în textul aceluiași art. 1.

Prin acte cu caracter exclusiv politic vom înțelege moțiunile, care în art. 2 al Legii abrogate privind actele legislative (nr. 780-XV, 27.12.2001) erau atribuite la acte legislative.

În Legea nr. 100 legiuitorul ne oferă definiția legală a actului normativ, după cum urmează, ***act normativ – act juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sunt aplicabile unui număr nedeterminat de situații*** (art. 2). Observăm în definiția dată că legiuitorul conferă actului normativ caracter public exclusiv, fiind o emanație a autorităților publice competente, având toate semnele normei juridice. Ne punem întrebarea dacă este o omisiune a legiuitorului sau o excludere deliberată din rândul subiecților emitenți de acte normative a subiecților de drept privat? Or, diviziunea dreptului în public și privat determină și categoriile respective de acte normative de drept public și de drept privat. Prin urmare, credem ca actul normativ poate avea și caracter privat, dacă este adoptat, emis și exprima voința unui subiect de drept privat.

Intenția legiuitorului de a consacra doar actele normative de drept public o decelăm și în art. 4 al Legii nr. 100 care enumeră caracterele actului normativ: caracter public, obligatoriu, general și impersonal. Prevederile actului normativ sunt executorii, opozabile tuturor subiecților de drept și, în caz de necesitate, sunt impuse prin forța de constrângere a statului. Considerăm ca prevederile actelor normative nu pot fi reduse doar la cele cu caracter imperativ, care indiscutabil promovează diversitatea intereselor publice, or se cer menționate și prevederile actelor normative cu caracter dispozitiv care promovează și apară interesele particularilor și nu pot fi impuse, ci sunt lăsate la libera voință a destinatarilor.

În art. 5 al Legii nr. 100 legiuitorul și-a exprimat intenția de a clasifica actele normative, însă invocă doar un singur criteriu de clasificare pe care îl numește în aceeași articol *caracter*, în dependență de care legiuitorul distinge *normele generale, speciale și derogatorii*. În viziunea noastră, criteriul pus la baza acestei diviziuni este sfera relațiilor sociale reglementate și cercul de

subiecți-destinatari. Inovația art. 5 este redenumirea normelor excepționale în norme *derogatorii, aplicabile unei situații determinate* (alin. (4), art. 5), pe care o identificăm cu o situație excepțională.

Nu putem fi de acord cu afirmația că normele juridice speciale sunt aplicabile în exclusivitate anumitor categorii de raporturi sociale sau subiecți strict determinați (alin. 3, art. 5). Expresia în exclusivitate este indiciul normelor excepționale, derogatorii, în limbajul Legii nr. 100, iar expresia subiecți strict determinați înlătură, în viziunea noastră, generalitatea și impersonalitatea normelor juridice exprimate în acte normative.

În contextul celor menționate mai sus, nu regăsim printre categoriile actelor normative ierarhizate (art. 5 al Legii nr. 100) actele normative ale unităților (instituțiilor, întreprinderilor, organizațiilor etc.). Totuși, legiuitorul ne mai lasă o șansa în art. 23 Inițierea elaborării proiectelor actelor normative, alin. (2), lit. h): Subiecții care pot iniția elaborarea proiectelor de acte normative, în limitele competenței și în conformitate cu atribuțiile și domeniul de activitate ale acestora, sunt: h) alți subiecți, în cazurile prevăzute de legislație. Acești, alți subiecți, credem ar putea fi unitățile.

Este benefică interpretarea legală a noțiunii de tehnică legislativă, în art. 2 al Legii nr. 100, ca totalitatea normelor, metodelor și procedeele care definesc părțile constitutive ale actului normativ, structura, forma și modul de sistematizare a conținutului acestuia, procedeele tehnice privind modificarea, publicarea și republicarea, rectificarea actului normativ, normelor care reglementează intrarea în vigoare, încetarea acțiunii actului normativ, precum și normelor privind limbajul și stilul actului normativ. Se stabilește scopul normelor de tehnică legislativă de a asigura forma sistemică și coordonată a conținutului reglementărilor juridice și sunt obligatorii la elaborarea proiectelor de acte normative (art. 2 al Legii nr. 100).

Printre principale etape ale legiferării, stabilite de legiuitor în art. 20, alin.(1) este: a) publicarea anunțului privind inițiativa de elaborare a actului normativ și publicarea studiului de cercetare, însă nu este clar care este izvorul documentar (sursa) al anunțului și studiului respectiv: Monitorul Oficial, Registrul de Stat al actelor juridice sau o altă sursă.

O altă întrebare la care urmează să ofere răspuns legiuitorul este: Care sunt termenele și procedura privind elaborarea, avizarea, efectuarea expertizelor și definitivarea proiectelor actelor normative?

În același timp, Legea abrogată nr. 317-XV privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, art. 31, prevedea că proiectele de acte normative se elaborează în termene rezonabile pentru a răspunde necesităților sociale. Pentru actele subordonate legii, Legea nr. 317-XV, prevedea următoarele termene: a) de până la 3 luni - proiectele statutelor, regulamentelor, instrucțiunilor, regulilor și altele asemenea; b) de până la o lună - proiectele de alte acte normative. În termenele de elaborare se includea și timpul rezervat avizării și expertizei.

Activitatea de elaborare a actelor normative este succedată firesc de activitatea de aplicare a dreptului. Momentul decisiv care dă start activității de aplicare a dreptului este intrarea în vigoare a actului normativ. Intrarea în vigoare a actelor normative, potrivit Constituției R. Moldova din 29. 07. 1994, art. 76, Legii R. Moldova cu privire la modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale din 6.07.1994, art. 1, alin. (5), dar și Legii *abrogate* privind actele legislative, nr. 780-XV din 27.12.2001, Legii *abrogate* privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nr. 317-XV din 18.07.2003, are loc la data publicării legii (actului normativ) în Monitorul Oficial sau la o dată prevăzută în textul legii (actului normativ).

Conform art. 56, alin. (1) al Legii nr. 100 din 22.12.2017, actele normative intră în vigoare **peste o lună** de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau **la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării** [1]. Alin. (2) al art. 56 prevede pentru legile care modifică Codul fiscal, Codul vamal și Legea nr. 1380/1997 cu privire la tariful vamal, precum și pentru legile de punere în aplicare a titlurilor Codului fiscal și a legilor ce țin de politica fiscală, data intrării în vigoare trebuie să survină **nu mai devreme de 6 luni de la data publicării** legilor respective [1]. Observăm că legiuitorul subordonează momentul intrării în vigoare activității de publicare a actului normativ, înlăturând eventuale acuzații de inexistență a actelor normative.

În urma coroborării textelor Constituției R. Moldova, art. 76, și Legii nr.100 din 22. 12. 2017, art. 56, constatăm contradicția prevederilor legale de intrare în vigoare a actelor normative. **Cum poate fi depășită această contradicție internă a legislației R. Moldova?**

La prima vedere răspunsul categoric la întrebarea formulată îl găsim în însuși textul Legii nr. 100 din 22. 12. 2017. În art. 3 Principiile activității de legiferare al Legii nr. 100 din 2017 găsim exigența stabilită de legiuitor pentru legiuitor: (4) Actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care: a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior. Art. 9 al Legii nr. 100 consfințește principiul supremației *Constituției Republicii Moldova*, după cum urmează: (1) Constituția Republicii Moldova este Legea Supremă a statului și a societății. Niciun act normativ care contravine prevederilor acesteia nu are forță juridică. Prin urmare, dacă Legea nr. 100 din 22.12.2017 nu a fost corelată cu prevederile ierarhic superioare ale *Constituției Republicii Moldova* (art. 76), înseamnă că **nu are forță juridică art. 56 al Legii nr. 100 din 2017.**

În același timp, conform principiului corelării în materia interpretării juridice, formulat în latină *lex posterior derogat priori*, aplicarea simultană a legilor nu este realizabilă sub aspectul logic și practic. Se alege o lege din două, legea posterioară este preferabilă, fiind prezumată mai bună. În caz contrar se aplică legea anterioară (*lex priori*), importantă pentru favorizarea acuzatului (pârâtului), dacă nu este abrogată de cea posterioară [1, p. 156]. În cazul nostru, legea posterioară este Legea nr. 100 din 22.12.2017, iar legea anterioară este din 29.07.1994. Prin urmare, ar fi preferabil de aplicat Legea nr.100 di 2017. Menționăm că Legea nr.100 nu face nici o trimitere la legea anterioară, *Constituția Republicii Moldova*, ierarhic superioară. Mai mult ca atât, în Dispozițiile finale ale Legii nr. 100 nu se arată corelația Legii nr. 100 cu *Constituția* și nu se elimină contradicțiile prevederilor actelor normative respective. Cu toate că însuși legiuitorul era obligat să respecte la elaborarea Legii nr. 100 din 22. 12. 2017 *principiul respectării ierarhiei actelor normative și principiul echilibrului între reglementările concurente*, principii consacrate în art. 3, alin. (1) al Legii nr. 100 din 22.12.2017.

Se cere menționat un alt principiu de interpretare, complementar la *lex posterior derogat priori, generalia specialibus non derogant (specialia generalibus derogant)*. Conform *specialia generalibus derogant*, în cazul în care unei situații i se pot aplica două norme, una generală, alta specială, se va aplica cea din urmă. În cazul nostru, norma specială este exprimată în Legea nr. 100 din 22. 12. 2017, iar norma generală este exprimată în *Constituția Republicii Moldova* din 29. 07. 1994. Prin urmare, se impune aplicarea normelor speciale din Legea nr. 100, art. 56.

Interpretarea juridică efectuată ne sugerează aplicarea art. 56 al Legii nr.100 din 22.12.2017 privind intrarea în vigoare a actelor normative, în defavoarea art. 76 al *Constituției Republicii Moldova*. Dispozițiile tranzitorii ale Legii nr. 100 prevăd expres că *actele normative în vigoare se aplică în măsura în care nu contravin prezentei legi* (art. 80, alin. (1)). Deci, dacă art. 76 al *Constituției Republicii Moldova* contravine prezentei legi, **atunci nu se aplică?**

Prevenirea și soluționarea contradicțiilor interne ale legislației este pusă în sarcina legiuitorului. Legiuitorul trebuie să fie sensibilizat de necesitatea integrării organice a actului normativ în cadrul normativ în vigoare încă de la faza de proiect. Având în vedere prevederile art. 3, alin. (4): a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune; b) proiectul actului normativ întocmit în temeiul unui act normativ de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin actul de nivel superior și nici nu poate contraveni scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia, ajungem la concluzia că legiuitorul însuși nu a respectat principiile enunțate în procesul elaborării Legii nr. 100, care nu a fost corelată cu *Constituția Republicii Moldova* (art. 76), fiind încălcat principiul supremației ei și principiul ierarhiei actelor normative.

Totodată, reiterăm prevederile benefice ale art. 56 al Legii nr. 100 care, pe de o parte, facilitează și asigură cunoașterea actelor normative de către destinatari, aceștia având la dispoziție cel puțin *o lună* pentru a lua cunoștință cu textul actului normativ publicat iar, pe de altă parte, consolidează prezumția absolută de cunoaștere a actelor normative de către subiecții destinatari.

Caracterul posterior al datei de intrare în vigoare a actului normativ, arătat în art. 56 al Legii nr. 100, este logic, îndreptățit și este direcționat de anumite principii care ghidează legiferarea, consacrate în art. 3, alin. (1) și alin. (3): a) constituționalitatea; b) respectarea drepturilor și libertăților fundamentale; d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice; corespunderea actului normativ prevederilor Constituției Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, precum și legislației Uniunii Europene. Așadar, în conformitate cu alin. (3) al art. 56, intrarea în vigoare a actelor normative poate fi stabilită pentru o altă dată doar în cazul în care se urmărește protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, realizarea angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova, conformarea cadrului normativ hotărârilor Curții Constituționale, eliminarea unor lacune din legislație sau contradicții între actele normative ori dacă există alte circumstanțe obiective.

Prezumția cunoașterii actelor normative este asigurată de legiuitor prin diversitatea căilor de informare / documentare specificate în art. 56 al Legii nr. 100. Actele normative se publică, în condițiile legii, în Registrul de stat al actelor juridice, precum și în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau, după caz, în monitoarele oficiale ale raioanelor, municipiilor și ale unităților teritoriale autonome cu statut juridic special ori în Registrul actelor locale (alin. (4), art. 56). De asemenea, actele normative pot fi aduse la cunoștință persoanelor și prin publicarea acestora pe paginile web oficiale ale autorităților publice sau prin afișarea lor în locuri autorizate, în conformitate cu alin. (5) al aceluiași articol. Mai mult ca atât, actele normative se traduc în limba rusă la etapa de publicare a acestora în Monitorul Oficial al Republicii Moldova (alin. (7), art. 56).

Este știut este că cea mai bună legislație este cea care lasă cât mai puțin spațiu de interpretare subiecților destinatari în vederea respectării, executării, exercitării și aplicării adecvate a dreptului. Aspectele discutabile, contradictorii, care necesită deslușire legală, nu doar doctrinară, tergiversează indiscutabil procesul de realizare al oricărui act normativ, *Legea nr. 100 cu privire la actele normative* nu este o excepție în acest sens. *Apriori*, ne-am fi dorit o interpretare autentică a Legii nr.100 pentru evitarea disputei.

#### **Bibliografie:**

1. Botnari, E. *Introducere în studiul dreptului: Teoria generală a dreptului. Note de curs*. Bălți, 2011. 214 p.
2. *Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, cu modificări și completări* din 04.03.2016.

3. *Legea R. Moldova cu privire la modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale din 6 iulie 1994*. În: Legi, hotărâri ale parlamentului – vol. 3.
4. *Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12 ianuarie 2018, nr.7-17.
5. *Legea privind actele legislative (nr.780-XV, 27 decembrie 2001)*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14 martie 2002, nr. 36-38, abrogată.
6. *Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale (nr. 317-XV, 18 iulie 2003)*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 3 octombrie 2003, nr. 208–210, abrogată.