

# DEROGAREA ȘI EXCEPȚIA ÎN DOCTRINĂ ȘI ÎN LEGISLAȚIA NAȚIONALĂ

Dr. hab., conf. cerc. **Victor BALMUȘ**  
Institutul de Cercetări Juridice și Politice al AȘM

## DEROGATION AND EXCEPTION IN DOCTRINE AND NATIONAL LEGISLATION

**Summary.** The author: a) believes that derogation and exception represent technical procedures that are applied at the development of the normative act to adjust its legal rules to the real conditions of the social environment, to ensure equity and efficiency of legal regulation whereas excessive repeatability of derogations and exceptions in national legislation certify that this require amendments and supplements to meet social needs; b) insists on reconsidering the role of scientific research, scientific research institutions and institutions of higher education in the scientific substantiation of regulations drafting process; c) proposes the development of the draft law on the legal rules and the draft law on the Legislative Council.

**Keywords:** derogation, exception, general law, law of exception, modification, completion.

**Rezumat.** Autorul: a) consideră că derogarea și excepția reprezintă procedee tehnice aplicate la elaborarea actului normativ pentru ajustarea normelor juridice ale acestuia la condițiile reale ale mediului social, asigurarea echității și eficienței reglementării juridice, iar repetabilitatea exagerată a derogărilor și excepțiilor în legislația națională atestă faptul că aceasta necesită modificări și completări pentru a corespunde cerințelor sociale; b) insistă asupra reconsiderării rolului cercetării științifice, a instituțiilor de cercetări științifice și a instituțiilor de învățământ superior în fundamentarea științifică a procesului de elaborare a actelor normative; c) propune elaborarea proiectului de lege privind normele legislative și proiectului de lege cu privire la Consiliul Legislativ.

**Cuvinte-cheie:** derogare, excepție, act legislativ general, act legislativ special, act legislativ de excepție, modificare, completare.

În Republica Moldova obligativitatea respectării normelor de tehnică legislativă la elaborarea actelor legislative este consacrată în Legea privind actele legislative nr. 780 din 27.12.2001 [1, art. 5]. Din păcate, norma juridică menționată nu reglementează printre procedeele tehnice aplicabile actelor legislative [1, art. 34-45] derogarea și excepția, care sunt utilizate foarte frecvent (uneori exagerat și eronat) de legiuitorul național. Mai mult decât atât, legiuitorul aplică noțiunea de „excepție” în loc de „derogare” în dispozițiile art. 21 alin. (1<sup>1</sup>), art. 48 alin. (1), art. 49 alin. (2) ale Legii în cauză.

Conform Legii privind actele legislative nr. 780 din 27.12.2001, în funcție de caracterul normelor cuprinse, actele legislative se divizează în cele generale, speciale și de excepție [1, art. 6 alin. (2)-(4)].

Legea privind actele legislative prevede că normele juridice speciale sunt aplicabile în exclusivitate unor categorii de raporturi sociale sau subiecte strict determinate prin derogare de la regula generală, iar în caz de divergență între o normă a actului legislativ general și o normă a actului legislativ special cu aceeași forță juridică, se aplică norma actului legislativ special [1, art. 6 alin. (3)].

Proiectul de Lege privind actele normative aduce confuzie prin încercarea de clasificare a normelor juridice: „În dependență de caracterul lor, normele

juridice se împart în generale, speciale și derogatorii” [2], de parcă normele speciale nu derogă de la normele generale.

Spre deosebire de legislația națională, cea românească asigură aplicarea adecvată a derogării, deoarece stipulează expres:

1) că printre dispozițiile cuprinse în actul normativ pot fi, după caz, derogatorii, ... sau altele asemenea; aceste situații trebuie să rezulte expres din redactarea normelor;

2) caracterul special al unei reglementări se determină în funcție de obiectul acesteia, circumstanțiat la anumite categorii de situații, și de specificul soluțiilor legislative pe care le instituie;

3) reglementarea este derogatorie dacă soluțiile legislative referitoare la o situație anume determinată cuprind norme diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie, aceasta din urmă păstrându-și caracterul său general obligatoriu pentru toate celelalte cazuri;

4) derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază și ... se va folosi formula „prin derogare de la...”, urmată de menționarea reglementării de la care se derogă [3, art. 8 alin. (3), art. 15 alin. (2), (3), art. 63].

În acest context, prof. Ion Deleanu și Gheorghe Buta vin cu argumente consistente care confirmă că

„regula *specialia generalibus derogant* are – și trebuie să aibă – caracterul unei norme juridice imperative, cu valoare de principiu ... „Derogarea”, adică „excepția”, urmărește un scop specific, fie în considerarea naturii raporturilor sociale reglementate prin normele speciale, fie pentru ocrotirea unui interes superior, fie pentru protecția deosebită a unei anumite categorii de persoane, fie din motive de economicitate și celeritate ș.a.m.d. Or, dacă normele speciale, în asemenea situații și din asemenea motive, precum cele arătate, nu și-ar găsi aplicare preeminentă și necondiționată, scopul urmărit de legiuitor ar fi fatalmente și abuziv compromis” [4, p. 135].

În același timp, susținem opinia cercetătorului Margarita Zanina care afirmă că „În cazul în care normele juridice, adoptate în momente de timp diferite, sunt generale și speciale, prioritate trebuie să aibă regula *lex specialis derogat lex generalis*. La concurența a două norme juridice din ramuri diferite ale legislației trebuie să se aplice norma special prevăzută pentru reglementarea unor sau altor raporturi sociale, și anume, conducându-se de *principiul priorității ramurale* și nu de regula *lex posteriori derogat lex specialis priori* sau *lex specialis derogat lex generalis*. Pentru a preveni conflictele de acest gen ar trebui să consolideze dispoziția potrivit căreia raporturile care reprezintă subiectul unei sau altei ramuri a legislației trebuie reglementate, în primul rând, de actele aceleiași ramuri a legislației” [5].

La opinia prof. Jules Byvoet, care consideră că „derogarea introduce un regim paralel și diferit față de cel al normei generale, aplicabil într-un singur caz sau într-un număr mic de cazuri”, se realizează, cu precizie, prof. Ioan Vida, menționând:

1) în lipsa derogării, situația care este scoasă de sub incidența normei generale, ar fi tratată la fel ca toate celelalte situații aflate sub incidența acesteia;

2) derogarea nu reprezintă o modificare a normei generale și nici o completare a acesteia și operează o modificare tacită a normei juridice generale sau speciale;

3) restrângerea câmpului de aplicare a unei norme juridice reprezintă, în toate cazurile, o modificare a acesteia, după cum extinderea acestuia este dată de o completare a normei juridice [6].

Prof. Victor Dan Zlătescu consideră că ideea de derogare presupune existența unei norme (act normativ) generale, care se aplică necondiționat tuturor raporturilor și situațiilor juridice. Prin actul derogator, unul sau mai multe acte (eventual o categorie sau un grup) sau situații particulare sunt scoase de sub incidența normei generale, căpătând o reglementare diferită. Actul de derogare nici nu modifică, nici nu com-

pletează actul de la care derogă, act ce rămâne general aplicabil, mai puțin cazurile vizate de derogare [10].

În opinia cercetătorului Mihai Grigore, la care achiesăm, derogarea, deși nu se confundă cu modificarea, poate constitui, în unele situații, un indiciu în ceea ce privește oportunitatea modificării textului actului normativ de la care se face derogarea. Este cazul derogărilor repetate și la scurte intervale, de la prevederile unui anumit act normativ. Asemenea derogări conduc la concluzia că actul normativ respectiv nu răspunde, pe deplin, tuturor cerințelor din câmpul său de aplicare, creând astfel necesitatea unei reconsiderări pe fondul soluțiilor care trebuie adaptate la toate ipotezele, prin prisma cerinței sociale [8, p. 246].

În contextul opiniilor prof. Ioan Vida și dr. Mihai Grigore constatăm că legiuitorul național aplică „modificarea” în scopul de „a schimba unele soluții din actul legislativ prin altele”, iar „completarea” pentru „a introduce soluții noi în problema reglementată de actul legislativ” [1, art. 34 alin. (2), (3)]. Analiza acestor dispoziții arată că ele sunt ilogice, deoarece schimbarea unei soluții prin alta înseamnă anume introducerea unei soluții noi.

Prof. Ilarie Mrejeru sublinia că derogarea presupune preexistența unui act normativ care promovează într-o anumită materie soluții legislative cu aplicare generală. Norma derogatoare, care se exprimă fie printr-un act ad hoc, fie în cadrul unui act care conține și alte reglementări creează, pe plan legislativ, o situație de excepție în rezolvarea de altă manieră a unui caz, care, în lipsa normei derogatoare, s-ar rezolva potrivit prevederilor generale din actul emis în materia respectivă. De regulă, derogarea se referă la cazuri de speță și care nu au caracter de repetabilitate în aplicare [6, p. 176].

Actualmente suntem martorii unei repetabilități crase la aplicarea derogării în legislația Republicii Moldova. Doar în perioada 2011-2014, Parlamentul a adoptat circa 70 de legi [9] în care prin derogare de la legislația fiscală și vamală pentru import [10], „cu titlu de excepție”, se acordă „scutirea de plata drepturilor de import”.

În acest sens, există o încercare nereușită de a soluționa prin lege problema scutirii de taxa vamală a unor mărfuri importate de către organizațiile din sfera științei și inovării [11], care ar putea fi soluționată prin elaborarea unui proiect de lege pentru completarea Legii nr. 1380 din 20.11.1997 cu privire la tariful vamal și a Codului fiscal nr. 1163 din 24.04.97 care ar delega Guvernului dreptul de scutire de la impozite și taxe vamale a importurilor în cazuri excepționale, expres stipulate în legile menționate.

Investigând interpretarea principiului egalității în jurisprudența constituțională franceză, prof. Elena Aramă menționează: „Diferența de tratament din partea legiuitorului se justifică fie prin diferența de situație, fie este în relație cu obiectul însuși al legii. Între diferența de situație și diferența de tratament trebuie să existe o legătură de cauzalitate. Când însă nu există diferență de situație, dar legiuitorul tratează diferit, atunci nu neapărat se cenzurează această diferență de tratament, ci se urmărește dacă derogarea este justificată prin motiv de interes general ... motiv permanent al derogării de la egalitate, egalitatea poate fi afectată, dar nu și principiul egalității” [13, p. 30].

Complexitatea derogării este exemplificată de prof. Tudor Drăganu prin referința la Constituția S.U.A., cu „dispoziții care admit derogări de la legislația în vigoare, atunci când, o stare de necesitate se produce”, stipulând că „Privilegiul dreptului la habeas corpus nu va putea fi niciodată suspendat, decât atunci când salvarea publică ar cere-o în caz de necesitate sau invazie” [14, p. 127].

Constituția Republicii Moldova utilizează atât noțiunea de derogare, cât și cea de restrângere [15]. Mai mult decât atât, alin. (3) al art. 54 prevede derogarea de la dispoziția alin. (2) al aceluiași articol în cazurile prevăzute de art. 20-24, deci, o derogare de la restrângere (derogare).

O abordare adecvată a noțiunii de derogare întâlnim în hotărârile Curții Constituționale a Republicii Moldova:

1) la Sesizarea nr. 12a/2012 Curtea invocă încadrarea derogărilor de la drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului în limitele articolului 54 din Constituție [16];

2) la Sesizarea nr. 38a/2013 „Curtea reține că, deși în contextul special al măsurilor legate de siguranța națională pot fi instituite norme derogatorii, totuși, cadrul legal urmează să ofere protecție împotriva atingerilor arbitrare ale puterii publice asupra drepturilor și libertăților fundamentale” [17].

Convenția Europeană a Drepturilor Omului prevede derogări și limitări ale drepturilor și libertăților fundamentale ale omului [18, art. 6, 15-18, 57]. Aceeași abordare persistă în Tratatul privind Uniunea Europeană [19], Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene [20], tratatele de aderare la Uniunea Europeană care acordă derogări țărilor candidate [21], Acordul de Asociere din 27.06.2014 între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte [22].

O abordare similară constatăm în jurisprudența Curții Europene pentru Drepturile Omului:

1) nu pot exista derogări de la principiul securității raporturilor juridice (art. 6 §1 al Convenției) decât doar anumite motive substanțiale și imperioase o cer [23];

2) după cum a menționat vicepreședintele Curții Europene pentru Drepturile Omului dl Jean-Paul Costa, vorbind despre condițiile care permit derogarea de la principiul general al dreptului la libertate și la siguranță (art. 5 al Convenției), „Curtea a interpretat întotdeauna principiul în mod extensiv ... În realitate, există o condiție/exceptie cu caracter general și șase cazuri sau categorii de cazuri specifice” [24];

3) deoarece art. 5 §3 al Convenției nu prevede derogări, derogarea poate fi înțeleasă ca o excepție sau limitare când se cumulează condițiile:

a) derogarea de la dreptul de libertate individuală al persoanei este justificată prin existența anumitor exigențe de interes public [25];

b) autoritățile nu au depășit limitele puterii de apreciere și derogarea a fost strict condiționată de situația excepțională [26].

Derogarea se aplică pe larg în procesul de armonizare a legislației naționale la acquis-ul european. Astfel, înainte de aderarea la Uniunea Europeană statele candidate trebuie să integreze în dreptul lor intern, să negocieze acolo unde nu pot accepta direct sau fără o perioadă de grație, să transpună și să armonizeze legislația națională cu acquis-ul comunitar. Excepțiile și derogările de la *acquis* se acordă doar în circumstanțe excepționale și sunt limitate ca scop [27]. Potrivit cercetătorului I. Stoica, de exemplu, România a solicitat derogări și perioade de tranziție în acele cazuri în care, prin consultări între toate instituțiile și grupurile de interese implicate și relevante, s-a constatat că acestea au fost absolut necesare pentru atingerea unor obiective [28].

În Republica Moldova, conform Ghidului cu privire la întocmirea tabelor de concordanță, elaborat de Centrul de Armonizare a Legislației, „... excepțiile și derogările conferă statului dreptul discreționar de a opta pentru transpunerea sau netranspunerea dispoziției relevante a actului legislativ UE în proiectul național. Astfel de excepții și derogări sunt, de regulă, caracterizate prin folosirea sintagmelor de tipul „Statele-membre pot”, „Statele-membre pot decide să nu aplice” sau alte sintagme similare” [29].

Considerăm evidentă „existența categoriei de derogări (în special la nivel comunitar)” [30], însă mai puțin convingătoare este interpretarea noțiunilor „derogare”, „restrângere”, „limită” de către cercetătorul A. Reguș. În opinia noastră, limitele, restrângerile, abaterile, excepțiile, privilegiile, imunitățile reprezintă derogări de la norma generală, uneori și de la cea specială.

Potrivit Legii privind actele legislative, actele legislative de excepție reglementează raporturile sociale generate de situații excepționale, derogând de la actele generale și de la cele speciale, iar în caz de divergență între o normă a actului legislativ general sau special și o normă a actului legislativ de excepție cu aceeași forță juridică, se aplică norma actului legislativ de excepție [1, art. 6 alin. (4)].

Proiectul de lege privind actele normative propune, considerăm nereușit, substituirea normelor juridice de excepție cu normele juridice derogatorii, care „sunt diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie și sunt aplicabile unei situații determinate. În caz de divergență între o normă generală sau specială și o normă derogatorie care se conțin în acte normative de același nivel se aplică norma derogatorie” [2].

Potrivit prof. Ioan Huma „Normele de excepție se referă la situații deosebite care derogă de la regula generală sau specială. Distincția făcută între norme generale, speciale și de excepție are o deosebită importanță pentru interpretarea dreptului. Pentru situații derogatorii de la norma generală, devin aplicabile normele speciale sau de excepție, iar în caz de concurs între norma specială și cea de excepție în soluționarea aceluiași caz, va fi aplicată norma de excepție” [31].

Ne raliem prof. Victor Dan Zlatescu care consideră că excepțiile sunt prevederi legale în temeiul cărora anumite situații prezentând un grad de generalitate mai redus decât cel al normei de bază primesc o soluție diferită de a acesteia, iar derogarea este determinată de apariția unor situații care comportă soluții diferite de cele prevăzute de un alt act normativ în vigoare [6, p. 177].

Împărtășim părerea prof. Ioan Vida privind dificultățile în sesizarea diferențelor dintre excepție și derogare:

1) excepția se raportează întotdeauna la norma generală, fiind, ceea ce și denumirea îi spune, o alternativă particulară la norma juridică generală, iar derogarea operează inclusiv în raport cu excepția creată într-un act normativ prin raportare la o normă generală;

2) derogarea se justifică și acolo unde legiuitorul apreciază că de la o excepție consacrată printr-o reglementare juridică se cere instituirea unui regim derogatoriu;

3) derogarea se raportează nu numai la norma generală, ci și la cea specială, astfel derogarea, în astfel de cazuri, ne apare ca o excepție la excepție;

4) norma juridică generală, excepția și derogarea sunt supuse unui raport de derivare, a cărui înfățișare logică este următoarea: normă generală – excepție – derogare [6, p. 177-178].

La fel susținem și teza aceluiași autor: „excepția reprezintă o soluție diferită de norma generală, cuprinsă, de regulă, împreună cu aceasta în aceeași reglementare juridică”.

Dacă la prima vedere expresia latină *nulla regula sine exceptione* (excepția întărește regula) [32], este alogică, într-o altă interpretare ea dezvăluie mai precis esența maximei – „nu putem vorbi de excepție (de la regula) dacă nu avem o regulă”, adică prezența unei excepții confirmă existența unei reguli, ceea ce conduce la forma ceva mai digerabilă: excepția confirmă regula [33].

Conform altei păreri, expresia *nulla regula sine exceptione* are trei surse distincte:

1) lucrurile sunt arareori foarte simple și supuse unor reguli imuabile, avertizând asupra complexității diverselor fenomene reale (fie ele fizice, sociale, economice etc.);

2) excepția probează regula, în care sensul este cel ce stă la baza metodei științifice: verifică-ți (probează) teoria (regula) în cele mai diverse contexte, pentru a vedea dacă rezistă tuturor excepțiilor ce pot apărea în realitate (vezi și sensul anterior);

3) excepția întărește regula sau chiar excepția confirmă regula este poate cel mai actual sens al expresiei și probabil cel care a dat naștere sensului pervertit ce este folosit în mod curent. Această variantă este folosită în context juridic și are următorul sens: excepția introdusă expres pentru a permite pedepsirea încălcării regulii este o întărire a regulii [34].

Credem că putem deduce și următoarele interpretări: excepția derivă de la regulă (norma juridică), excepția presupune regula (norma juridică) sau regula (norma juridică) primează și determină excepția.

În opinia cercetătorilor Serghei Sumenkov și Pavel Guk:

1) excepțiile juridice sunt reglementări permise de normele juridice și consacrate în ele, altele decât regulile generale, puse în aplicare, în anumite condiții, de către entitățile abilitate;

2) prezența excepțiilor în drept permite ultimului, ca regulator cu putere publică, de a fi foarte sensibil la natura obiectelor reglementate;

3) prin intermediul excepțiilor se asigură corespunderea dreptului condițiilor reale ale mediului social;

4) cea mai importantă caracteristică a excepțiilor juridice este reflectarea lor în lege, astfel că doar în acest caz, excepțiile permit dreptului să calculeze mai exact forța de impact și locul de aplicare a acesteia, ceea ce face procesul de reglementare juridică mai bine gândit și focalizat;

5) normele în care sunt încadrate excepțiile nu se atribuie normelor primare, ci normelor-reguli de conduită, mai degrabă, acționează ca un soi special al acestor din urmă. În același timp, existența unor norme care prevăd excepții de la regula generală este admisă anume de normele primare (constitutive);

6) întâi se formulează, așa-numita normă generală sau cadru, apoi se formulează reglementările menite să clarifice un oarecare aspect al conținutului acestei norme sau să ofere o variantă a conduitei în condiții speciale [35, p. 18-19; 36].

În opinia noastră, este evident inadecvată definiția actelor legislative de excepție din Legea privind actele legislative, deoarece acestea reglementează situații cu un grad de generalitate mai redus decât cel al normei generale (situațiile excepționale sunt doar cazuri particulare ale ultimelor), iar situația excepțională reprezintă „întreruperea condițiilor normale de viață și activitate a populației la un obiectiv sau pe un anumit teritoriu în urma unei avarii, catastrofe, calamități cu caracter natural sau biologic-social, care au condus sau pot conduce la pierderi umane și materiale” [37].

Împărtășim opinia cercetătorului Margarita Zanina, care consideră că „în cele mai multe cazuri, în literatura de specialitate, autorii au o abordare foarte prudentă la elaborarea regulilor de soluționare a concurenței normelor cu forță juridică egală, ... eschivarea de la responsabilitate pentru starea dezvoltării doctrinare a temei și punerea ei în sarcina organelor legislative și a organelor de aplicare a dreptului nu este un mod constructiv de soluționare a acestei probleme. Nici legiuitorul, nici organele de aplicare a dreptului nu pot rezolva în mod corespunzător această problemă, în absența unor baze științifice adecvate” [5].

În acest context, considerăm iminentă optimizarea procesului de elaborare a actelor normative și achiesăm la inițiativa elaborării proiectului de Lege privind actele normative, dar îngrijorează atitudinea autorităților abilitate cu dreptul de elaborare a proiectelor de acte legislative față de prevederile Legii privind actele legislative nr. 780 din 27.12.2001.

Este extrem de important ca anume în procesul elaborării normelor noi de tehnică normativă să fie respectate cu cea mai mare rigurozitate normele de tehnică legislativă în vigoare.

În primul rând, subliniem importanța următoarelor dispoziții: „Inițierea procedurii de elaborare a unui act legislativ este precedată de *analiza științifică* a consecințelor politice, sociale, economice, financiare, juridice, culturale, sanitare și psihologice ale reglementărilor în materie de analiza comparativă a

acestora cu reglementările în materia respectivă ale legislației comunitare, de constatarea incompatibilității reglementărilor în vigoare cu cerințele sociale existente și cu reglementările în materia respectivă ale legislației comunitare sau a inexistenței de acte legislative în domeniul respectiv. *Investigația științifică* finalizează cu determinarea obiectivelor și domeniului de intervenție juridică, stabilind mijloacele necesare atingerii acestor obiective” [1, art. 13 alin. (1), (4)].

În cel de al doilea rând, potrivit legislației, grupul de lucru pentru elaborarea proiectului de lege trebuie să includă, în afară de „experți și specialiști în materie din cadrul autorităților publice”, „savanți de la instituțiile științifice și de învățământ superior de profil, din practicieni în domeniu și din alți specialiști, precum și din reprezentanți ai părților interesate”. Mai mult, legea stipulează expres că proiectul inițial al actului legislativ se întocmește „pe baza propunerilor inițiale, a *rezultatelor investigațiilor științifice* și ale studiului comparat, a consultării părților interesate, a altor materiale” [1, art. 16 alin. (1). art. 17, art. 18 alin. (1)].

Cu toate acestea, autorii proiectului, pe de o parte menționează în Nota informativă la proiectul de Lege privind actele normative că acesta „a fost avizat de către toate instituțiile interesate, a căror propunerile și obiecțiile judicioase au fost luate în considerație”, iar pe de altă parte proiectul în cauză nu a fost expediat pentru avizare Academiei de Științe a Moldovei, iar Institutul de Cercetări Juridice și Politice, instituțiile de învățământ superior, care au facultăți de drept nu au participat la investigațiile științifice (dacă acestea s-au efectuat), la elaborarea proiectului în cauză.

Autorii mai arată că proiectul dat reglementează „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.)”. Conținutul acestei fraze și concretizarea dintre paranteze demonstrează că autorii nu cunosc esența cercetării științifice. Poate din această cauză carențele de ordin teoretic și legistic se conțin practic aproape în fiecare articol al proiectului de lege.

În special, autorii introduc dispoziții diletante în art. 24 din proiect: „în calitate de investigație științifică se va realiza analiza inițiativei de elaborare a actului normativ, conform metodologiei de analiză ex-ante, aprobate de Guvern”; „Investigația științifică este efectuată de subiecții din partea cărora vine inițiativa de elaborare a actului normativ. Pentru efectuarea acesteia, subiecții inițiativei de elaborare

a actului normativ pot solicita asistența altor autorități ale administrației publice centrale sau locale, a organizațiilor necomerciale, precum și a altor părți interesate. Autoritățile publice pot acorda asistență la efectuarea investigațiilor științifice conform prezentului alineat în limitele competențelor lor legale” [2].

Autorii proiectului indică în Nota informativă la proiect: „Proiectul cuprinde ... detalii referitoare la programele legislative care vizează armonizarea actelor normative cu legislația Uniunii Europene”, însă proiectul de Lege privind actele normative nu este armonizat cu Avizul Comitetului Regiunilor – Adecvarea reglementărilor UE (REFIT) (2013/C 218/04) și cu experiența statelor membre în acest domeniu [38].

În afară de aceasta, autorii proiectului propun în articolul 2 din proiect noțiunea „analiza ex-ante”, limitând din interese, probabil, departamentale analiza impactului de reglementare la „analiză ex-ante efectuată pentru proiectele de acte normative care au impact asupra activității de întreprinzător, în conformitate cu prevederile Legii nr. 235-XVI din 20 iulie 2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător”. În același timp, spre exemplu, potrivit Legii României privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative „Evaluarea preliminară a impactului presupune identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse” [3, art. 7 alin. (1)].

Aceste abordări regretabile persistă în Sinteza obiectivelor și propunerilor expediate pentru Ședința Guvernului din 05.02.2014 [39] în care autorii proiectului:

1) își asumă dreptul de a interpreta dispozițiile normei legale:

a) substituie sintagma „autorităților și instituțiilor interne și externe interesate” cu „instituțiilor implicate în elaborarea proiectelor de acte normative” și constată că „proiectul a fost remis și Facultății de Drept a USM (catedrele: Teorie și Istorie a Dreptului și Drept Constituțional și Drept Administrativ), însă nu a fost recepționat nici un aviz de la aceasta”.

b) ignoră principiul supremației legii și strecoară ideea că „Modul de lucru asupra elaborării unei noi Legi cu privire la actele normative a fost stabilit de către Parlament, drept urmare a aprobării Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de Reformă a Sectorului Justiției pentru anii 2011-2016”;

c) speculează pe marginea principiului menționat, invocând că deși în Planul, aprobat prin hotărâre a Parlamentului, „nu se regăsește indicatorul „Grup de lucru creat”, totuși în cadrul Ministerului Justiției a existat un grup de lucru, în care au fost implicați spe-

cialiști din Direcția elaborare a actelor normative și Direcția avizare a actelor normative, care au atribuiții nemijlocite în procesul de elaborare, avizare și expertizare a actelor normative, precum și specialiști din alte structuri ale ministerului”;

2) „descoperă” contradicții imaginabile între definiția „investigației științifice” din Legea privind actele legislative și Dicționarul explicativ al limbii române cu definițiile „cercetare științifică” din art. 5-7 din Codul cu privire la știință și inovare, insinuând că „obiecția ASM drept una neîntemeiată, lipsită de cunoștințe despre procesul real de efectuare a investigațiilor științifice pentru elaborarea proiectului unui act normativ”;

3) aplică selectiv normele Legii privind actele legislative:

a) constată eronat: „Chiar dacă ministerul nu a expediat proiectul în mod oficial spre avizare Academiei, menționăm că toate versiunile acestuia au fost plasate pe pagina web a Ministerului Justiției (inclusiv cu indicarea datelor persoanei de contact), fiind astfel accesibile”;

b) consideră suficient „faptul că proiectul a fost coordonat cu conducerea ministerului, reprezentanții căreia, pe lângă activitatea de bază desfășoară și activitate didactică în cadrul instituțiilor științifice și de învățământ superior de profil” și „au fost angajați 2 consultanți care la începutul anului 2011 au prezentat Studiul și recomandările privind îmbunătățirea procesului de creație legislativă. În baza studiului menționat a fost elaborat proiectul de Lege”;

4) insinuează, probabil, din lipsa de argumente, că în avizul Academiei de Științe a Moldovei a „interpretat în mod distorsionat caracterul analizei ex-ante”, deși în avizul menționat este vorba de „analiza impactului de reglementare” la care autorii proiectului se referă eronat în art. 2 lit. e) și art. 24 alin. (2), limitând-o la „reglementări cu impact asupra activității de întreprinzător”, iar în art. 25 alin. (1) lit. c) trec la „identificarea opțiunilor și mijloacelor necesare pentru soluționarea problemei și/sau atingerea obiectivului și analiza acestora prin intermediul impactului financiar, administrativ, economic, social, asupra mediului etc.” [2];

5) fac concluzii aberante la propunerea de corelare a proiectului de lege cu prevederile Legii nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, menționând că „prezentul proiect vine să îmbunătățească procesul de creație legislativă, nu să reproducă cu exactitate prevederile legilor în vigoare la momentul de față, care vor fi abrogate odată cu adoptarea acestui proiect de lege (Legea nr. 780 din 27.12.2011 și Legea nr. 317 din 18.07.2003). În acest context, obiecțiile

referitor la componența grupului de lucru și competența persoanelor care au fost implicate în procesul de elaborare a proiectului nu sunt obiective”.

Oare un proiect de lege, fie chiar și cel care la intrarea în vigoare va institui norme de tehnică legislativă noi, nu trebuie să fie elaborat conform normelor de tehnică legislativă în vigoare (Legea nr. 780 din 27.12.2011)?

Achiesăm la opinia Consiliului Național pentru Participare (CNP), care în baza Studiului „Rezolvarea curenților transparenței decizionale a Guvernului Republicii Moldova (decembrie 2013)” vine cu un șir de propuneri și recomandări la proiectul de lege privind actele normative, similare celor ale Academiei de Științe a Moldovei: eliminarea inconsistențelor privind noțiunile de „evaluare ex-ante”, „evaluare ex-post”, „impactul de reglementare”, „monitorizarea impactului actului normativ”; ... asigurarea transparenței în elaborarea și adoptarea actului normativ; consolidarea doctrinei de interpretare a actului normativ [40].

Analiza legislației Republicii Moldova, actelor normative și recomandărilor Uniunii Europene, jurisprudenței Curții Constituționale, a Curții Europene pentru Drepturile Omului, doctrinei în domeniu au permis de a face următoarele concluzii și recomandări:

1) derogarea și excepția reprezintă procedee tehnice aplicate la elaborarea actului legislativ (normativ) pentru a ajusta normele juridice ale acestuia la condițiile reale ale mediului social și a asigura echitatea și eficiența reglementării juridice;

2) repetabilitatea exagerată a derogărilor și excepțiilor de la prevederile Codului fiscal și Legii cu privire la tariful vamal în legislația națională atestă faptul că aceste legi necesită modificări și completări pentru a corespunde cerințelor sociale;

3) salutăm decizia rezonabilă a autorilor de a reține proiectul de lege privind actele normative din Guvern în temeiul argumentelor de ordin legal, legistic și organizatoric, invocate de autoritățile și instituțiile interesate, inclusiv de Academia de Științe a Moldovei, care a recomandat examinarea proiectului de lege în cauză doar după ce acesta va fi corelat cu prevederile Legii privind actele legislative nr. 780 din 27.12.2001 și ajustat la recomandările comunitare respective;

4) insistăm asupra reconsiderării rolului cercetării științifice, a instituțiilor de cercetări științifice și a instituțiilor de învățământ superior în fundamentarea științifică a procesului de elaborare a actelor normative;

5) considerăm depășite:

a) conceptul proiectului de lege în cauză, deoa-

rece pentru eficientizarea, uniformizarea procesului de elaborare a actelor normative este iminentă elaborarea normelor legistice, mai puțin a unei legi care conține definiții, clasificări, alte dispoziții generale irelevante;

b) norma de tehnică legislativă care stipulează că în clauza de adoptare a actului legislativ trebuie să se indice apartenența acestuia la categoria de acte legislative speciale sau de excepție;

6) considerăm iminentă elaborarea proiectului de lege privind normele legistice și a proiectului de lege cu privire la Consiliul Legislativ – organ consultativ al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării legislației.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind actele legislative nr. 780 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36-38/210, 14.03.2002. [online] [www.lex.md](http://www.lex.md) (accesat 23.11.2014).

2. Proiectul de lege privind actele normative [online] [http://justice.gov.md/public/files/transparența\\_in\\_procesul\\_decizional/proiecte\\_spre\\_examinare/2014.05.26\\_L\\_acte\\_normative.pdf](http://justice.gov.md/public/files/transparența_in_procesul_decizional/proiecte_spre_examinare/2014.05.26_L_acte_normative.pdf), art. 5 alin. (1) (accesat 23.11.2014).

3. Legea nr. 24 din 27.03.2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. În: Monitorul Oficial al României. Partea I, nr. 260 din 21.04.2010 [online] [www.indaco.ro](http://www.indaco.ro) (accesat 23.11.2014).

4. Deleanu I., Buta Gh. Forța normativă a adagiilor juridice. În: Dreptul, 2012, nr.1, p. 135 [online] [www.lex.md](http://www.lex.md) (accesat 23.11.2014).

5. Занина М.А. Коллизии норм права равной юридической силы (понятие, причины, виды). 2-е изд., перераб. и дополн. Москва: Волтерс Клувер, 2010, 144 с. Консультант Плюс, 19.01.2014 (accesat 23.11.2014).

6. Vida I. Manual de legistică formală (Introducere în tehnica și procedura legislativă). București: Editura Publica de Drept, 2000, 233 p.

7. Vida I., Enache M. Ierarhia legilor și evenimentele legislative care se produc între data intrării în vigoare și data ieșirii din vigoare a legii. În: Dreptul, 2012, nr.7, p. 116. [online] [www.lex.md](http://www.lex.md) (accesat 23.11.2014).

8. Grigore M. Tehnica normativă. București: C.H. Beck, 2009, 472 p.

9. Legea nr. 290 din 06.12.2013 privind importul și procurarea unor bunuri (mărfuri), lucrări și servicii conexe pe teritoriul Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial 315-319/863, 31.12.2013; Legea nr. 279 din 21.11.2013 privind importul unor bunuri. În: Monitorul Oficial 304-310/824, 27.12.2013; Legea nr. 251 din 25.10.2013 privind importul unor bunuri. În: Monitorul Oficial 262-267/740, 22.11.2013; Legea nr. 250 din 25.10.2013 privind importul unor bunuri. În: Monitorul Oficial 262-267/738, 22.11.2013; Legea nr. 243 din 25.10.2013 privind importul unor bunuri. În: Monitorul Oficial 262-267/730,

22.11.2013; Legea nr. 244 din 18.10.2013 privind importul unor unități de transport. În: Monitorul Oficial 262-267/732, 22.11.2013; Legea nr. 242 din 18.10.2013 privind importul unor bunuri. În: Monitorul Oficial 262-267/728, 22.11.2013; Legea nr. 223/27.09.2013 privind importul unor autovehicule. În: Monitorul Oficial 243-247/691, 01.11.2013; Legea nr. 215 din 12.07.2013 privind importul unui autovehicul. În: Monitorul Oficial 167-172/572, 02.08.2013; Legea nr. 242 din 02.11.2012 privind importul unor autovehicule. În: Monitorul Oficial 263-269/851, 21.12.2012; Legea nr. 210 din 04.10.2012 privind importul de utilaj sportiv. În: Monitorul Oficial 216-220/703, 19.10.2012; Legea nr. 209 din 04.10.2012 privind importul unor clopote. În: Monitorul Oficial 221/715, 23.10.2012; Legea nr. 32 din 25.02.2011 privind importul unor autovehicule. În: Monitorul Oficial 40-42/86, 18.03.2011; Legea nr. 23 din 17.02.2011 privind importul unor autovehicule. În: Monitorul Oficial 34-36/66, 04.03.2011; Legea nr. 15 din 11.02.2011 privind importul unui autovehicul. În: Monitorul Oficial 34-36/64, 04.03.2011 [online] [www.lex.md](http://www.lex.md) (accesat 23.11.2014).

10. Codul fiscal nr. 1163 din 24.04.97. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 62/522, 18.09.1997. [online] [www.lex.md](http://www.lex.md) (accesat 23.11.2014).

11. Legea cu privire la tariful vamal nr. 1380 din 20.11.97. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 40-41/286, 07.05.1998 [online] [www.lex.md](http://www.lex.md) (accesat 23.11.2014).

12. Legea cu privire la scutirea de taxa vamală a unor mărfuri importate de către organizațiile din sfera științei și inovării nr. 115 din 18.05.2006. În: Monitorul Oficial 87-90/385, 09.06.2006. [online] [www.lex.md](http://www.lex.md) (accesat 23.11.2014).

13. Aramă E. Principiul egalității în jurisprudența constituțională franceză. În: *Justiția Constituțională*, 2008, nr. 3, p. 30. [online] [www.lex.md](http://www.lex.md) (accesat 23.11.2014).

14. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. *Tratat elementar*, vol. II. București: Lumina Lex, 1998, 269 p.

15. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.94. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1, 12.08.1994. [online] [www.lex.md](http://www.lex.md) (accesat 23.11.2014).

16. Hotărârea Curții Constituționale nr.12 din 01.11.2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale articolului 32 alin.(4) lit. j) din Legea nr.162-XVI din 22 iulie 2005 cu privire la statutul militarilor (Sesizarea nr.12a/2012). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 237-241/22, 16.11.2012 [online] [www.lex.md](http://www.lex.md) (accesat 23.11.2014).

17. Hotărârea Curții Constituționale nr.5 din 11.02.2014 pentru controlul constituționalității prevederilor articolului 4 lit.e) din Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 104-109/16, 06.05.2014. [online] [www.lex.md](http://www.lex.md) (accesat 23.11.2014).

18. Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 04.11.1950. În: *Ediția oficială Tratatelor internaționale*, 1998, vol. 1, p. 341. [online] [www.lex.md](http://www.lex.md) (accesat 23.11.2014).

19. Tratatul privind Uniunea Europeană [online] [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6985a220-b291-422c-8e7c-e2625a041d0d.0020.01DOC\\_2&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6985a220-b291-422c-8e7c-e2625a041d0d.0020.01DOC_2&format=PDF) (vizitat 23.11.2014). [online] [www.indaco.ro](http://www.indaco.ro) (accesat 23.11.2014).

20. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene [online] [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6985a220-b291-422c-8e7c-e2625a041d0d.0020.01/DOC\\_3&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6985a220-b291-422c-8e7c-e2625a041d0d.0020.01/DOC_3&format=PDF) (accesat 23.11.2014). [online] [www.indaco.ro](http://www.indaco.ro) (accesat 23.11.2014).

21. Tratat din 25/04/2005 dintre Reg. Belgiei, R. Cehă Reg. Danemarcei, R. Federală Germania, R. Estonia, R. Elenă, Reg. Spaniei, R. Franceză, Irlanda, R. Italiană, R. Cipru, R. Letonia, R. Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, R. Ungară, R. Malta, Reg. Tarilor de Jos, R. Austria, R. Polonă, R. Portugheză, R. Slovenia, R. Slovacă, R. Finlanda, Reg. Suediei, Reg. Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (state membre ale UE) și R. Bulgaria și România privind aderarea R. Bulgaria și a României la UE. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 465 din 01/06/2005. [online] [www.indaco.ro](http://www.indaco.ro) (accesat 23.11.2014).

22. Acordul de Asociere din 27.06.2014 între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte. În: Monitorul Oficial 185-199/442, 18.07.2014. [online] [www.lex.md](http://www.lex.md) (accesat 23.11.2014).

23. Hotărârea CEDO din 03.03.2009 Cauza Eugenia și Doina Duca contra Moldovei (Cererea nr.75/07). Definitivă din 14.09.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.166-168 din 20.11.2009, p. 70. [online] [www.lex.md](http://www.lex.md) (accesat 23.11.2014). Hotărârile și deciziile CEDO în cauzele moldovenești, 2009, vol. IX (01.01.2009-30.06.2009), p.75.

24. Libertatea și siguranța conform jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (Conferința dlui Jean-Paul Costa, vicepreședintele Curții Europene a Drepturilor Omului, la Institutul Național al Magistraturii, București, 24 aprilie 2003) [online] <http://193.226.121.81/default.aspx?page=publications/buletin/6/costa%204> (accesat 23.11.2014).

25. Hotărârea CEDO din 27.06.1968 Neumeister versus Austria. Menținerea stării de arest. Durata. Derogare de dreptul libertății persoanei (art. 5 al Convenției) <http://jurisprudentacedo.com> (vizitat 23.11.2014).

26. Brannigan și McBride c. Regatului Unit - Arestarea și reținerea suspectilor în virtutea legislației asupra prevenirii terorismului și validitatea derogării britanice în temeiul articolului 15 din Convenție (Irlanda de Nord). [online] <http://jurisprudentacedo.com/BRANNIGAN-si-McBRIDE-c.-REGATULUI-UNIT-Arestarea-si-retinerea-suspectilor-in-virtutea-legislatiei-asupra-prevenirii-terorismului-si-validitatea-derogarii-britanice-in-temeiul-articolului-15-din-Conven.html> (accesat 09.09.2014); Macovei M. Libertatea și siguranța persoanei: Ghid privind punerea în aplicare a articolului 5 al Convenției europene pentru Drepturile Omului. Consiliul European. Chișinău, 2003, 72 p.



27. Romania in procesul de adoptare a acquis-ului in domeniul liberei circulatii a persoanelor. [online] [www.undp.md/border/Download/59.doc](http://www.undp.md/border/Download/59.doc) (accesat 23.11.2014).

28. Stoica I. Negocierile de aderare a României la Uniunea Europeană. În: *Legea și viața*, 2008, nr.2, p.35. [online] [www.lex.md](http://www.lex.md) (accesat 23.11.2014).

29. Instrucțiunile „Ghidul cu privire la întocmirea Tabelelor de concordanță”, elaborate de Centrul de Armonizare a Legislației [online] [http://www.justice.gov.md/public/files/publication/Centrul\\_de\\_armonizare/Ghid%20cu%20privire%20la%20intocmirea%20Tabelelor%20de%20concordanta.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/publication/Centrul_de_armonizare/Ghid%20cu%20privire%20la%20intocmirea%20Tabelelor%20de%20concordanta.pdf) (accesat 09.09.2014).

30. Reguș A. Drepturile și libertățile omului: limitare și restrângere. În: *Закон и жизнь*, 2012, nr. 7, p. 54. [online] [www.lex.md](http://www.lex.md) (accesat 23.11.2014).

31. Huma I. Teoria generala a dreptului. Galați: Ed. Fundației Academice Danubius, 2000, 198 p.

32. Expresii latine [online] <http://www.limbalatina.ro/biblioteca/proverbe.html> (accesat 23.11.2014).

33. Cum interpretați zicerea despre „excepția care întărește regula”? [online] <http://www.scientia.ro/qa/4834/cum-interpretati-zicerea-despre-exceptia-care-intares-te-regula-are-vreun-sens> (accesat 23.11.2014).

34. Excepția confirmă regula. [online] <http://dictionary.sensagent.com/excep%C5%A3ia+confirm%C4%83+regula/ro-ro/> (accesat 07.03.2014).

35. Суменков С.Ю. Норма права как выражение юридических исключений. В: *Российский юридический журнал*. 2009. № 2 (65). с. 18-19. Консультант-Плюс, 19.01.2014 (accesat 23.11.2014).

36. Гук П.А., Суменков С.Ю. Правовые исключения и их реализация в судебной деятельности. В: *Журнал российского права*, 2006. [online] [http://www.juristlib.ru/book\\_2941.html](http://www.juristlib.ru/book_2941.html) (accesat 23.11.2014).

37. Legea Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale nr. 93 din 05.04.2007. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 78-81/358, 08.06.2007. [online] [www.lex.md](http://www.lex.md) (accesat 23.11.2014).

38. Avizul Comitetului Regiunilor - Adecvarea reglementărilor UE (REFIT) 2013/C 218/04. [online] [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2013.218.01.0022.01.RO.N](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.218.01.0022.01.RO.N). (accesat 23.11.2014).

39. Sinteza obiecțiilor și propunerilor expediate pentru Ședința Guvernului din 05.02.2014 [online] [http://justice.gov.md/public/files/transparența\\_in\\_procesul\\_decizional/proiecte\\_spre\\_examinare/2014.05.26\\_SINTEZA\\_avize\\_din\\_05.02.14.pdf](http://justice.gov.md/public/files/transparența_in_procesul_decizional/proiecte_spre_examinare/2014.05.26_SINTEZA_avize_din_05.02.14.pdf). (accesat 23.11.2014).

40. Opinia Consiliului Național pentru Participare [online] <http://www.cnp.md/ro/sedinte-de-guvern/item/1873-opinia-cnp> (accesat 23.11.2014).



Victor Kuzmenko. *Sutură*, 2007, fotografie, 85 × 120 cm