METODE ŞI TEHNICI DE ARMONIZARE A LEGISLAȚIEI NAȚIONALE CU LEGISLAȚIA UNIUNII EUROPENE

Natalia SUCEVEANU[*]
Stela BUIUC[**]

МЕТОДЫ И СПОСОБЫ ГАРМОНИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ ЕС

Гармонизация законодательства является процессом выравнивания законов, регламентов и административных правил согласно законодательству ЕС . Цель гармонизации состоит в равномерном регулировании социальных отношений, или на столько на сколько это возможно, в анологичном порядке, на уровне ЕС. Самым простым способом, гармонизируются национальные положения, при имплементации правовых норм ЕС в национальное законодательство.

Различия между законодательствами разных государств-членов могут быть преодолены при помощи:

• заменения национального законодательства с законодательством ЕС в конкретной области, в которой требуется однородность, которая должна приминяться на всей территории ЕС (к примеру единая сельскохозяйственная политика);

• гармонизация национального законодательства при перестановки положений ЕС в национальное законодательство, для достижения применения тех же основных требований во всех государствах-членах, которые позволяют достичь целей Союза (к примеру в целях улучшения функционирования общего рынка).

Государства-члены обязаны не только гармонизировать своё законодательство, но и обеспечивать правильную реализацию, достижении которой возможно посредством создания и укрепления соответствующих правовых и административных структур.

В Европейском союзе существуют три вида гармонизации законодательства:

• Объединение – национальное законодательство было заменено на законодательство ЕС в конкретной области, где ЕС обладает исключительной компетенцией. Положение являются основными инструментами используемых в целях объединения;

• Гармонизация – национальное законодательство совместимо с целями, предусмотренными правовыми актами ЕС. Директивы являются основными инструментами гармонизации;

• Координирование – некоторые правовые акты ЕС предполагают координацию деятельности и обмен информацией, также как и соглашения между государствами-членами по различным темам.

Как уже упоминалось, в рамках ЕС, термин «сближение правовых норм» означает сближение всего процесса и является более широким термином, по сравнению с «гармонизацией», который является лишь перестановкой правовых норм ЕС в национальное законодательство стран-членов ЕС.

Не смотря на то, что законодательная техника РМ не представлена в форме письменных принципов, следующие законодательные акты представляют некоторые основные принципы, регулирующие разработку законодательства, которое являются полезными в процессе гармонизации законодательства: Закон № 780 от 27 декабря 2001 г. о законодательных актах (в редакции 2006), Закон № 317 от 18 июля 2003 г. о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления (с внесенными поправками) и Постановлении Правительства № 1345 от 24 ноября 2006 г. о гармонизации законодательства Республики Молдова с законодательством Сообществ.

Хорошая законодательная техника является, прежде всего, способностью определения зако-

[*] ***Natalia SUCEVEANU*** **–** doctor în drept, conferenţiar universitar.
[**] ***Stela BUIUC*** **–** magistru în drept, doctorand, Universitatea de Stat din Moldova.

нодательных целей и их достижение, при разработке юридических прав и обязанностей в ясной форме, но, одновременно, не вступая в противоречие с законопроектами норм права более высокого уровня и согласовывая с другими существующими правовыми нормами.

METHODS AND MEANS OF HARMONIZATION OF NATIONAL LEGISLATION WITH THE LEGISLATION OF EU

Law Approximation is the alignment of laws, regulations or administrative provisions of the Member States with EU law. The aim of approximation is to regulate social relations in a uniform way, or as far as possible in a similar way, at the EU level.

In simpler words, they harmonise national provisions by transposing EU provisions into national law.

The differences between the laws of the Member States can be overcome by:

• Replacing national legislation by EU legislation where the uniform arrangements in a specific area must apply throughout EU (e.g. the common agriculture policy), or

• Harmonising national legislation by transposing EU provisions into national law in order to make the same essential conditions in all the Member States for the achievement the Community objectives (e.g. with the aim of improving the functioning of the common market).

The Member States are not only obliged to harmonise laws, but also to ensure their proper implementation by creating and developing an adequate and appropriate administrative and judicial structure.

There are three types of legal approximation in the EU:

• Unification – national legislation has been replaced by EU legislation in a certain field where the EU has full competence. Regulations are the main instruments used for unification;

• Harmonisation – national legislation complies with objectives provided for in EU acts. Directives are the main instruments for harmonisation;

• Co-ordination – some pieces of EU legislation provide for the coordination of activities and the exchange of information, as well as for the conclusion of agreements between Member States on particular topics.

As already stated, in EU 'approximation' means the whole process and is a wider term than „harmonisation" which represents only transposition of EU acts into domestic legal order.

Although Moldovan Law drafting techniques do not exist in the form of written guidelines, there are some basic principles in the following legal acts regulating law drafting which are useful tools during the process of law approximation: Law on Legislative Acts No. 780-XV as of December 27, 2001 (with the subsequent amendments in 2006), Law on Normative Acts of the Government and Other Central and Local Public Administration Authorities No. 317-XV of July 18, 2003 (with the subsequent amendments) and Government Decision No. 1345 of November 24, 2006 regulating the Approximation Mechanism for National legislation with the Community Acquis Communautaire.

Good legislative drafting namely means the ability to identify the legal objectives and meet them fully by expressing the necessary legal rights and obligations in an accurate clear manner, while also ensuring that the draft complies with superior norms and that is effectively and consistently relates to existing legal norms.

Procesul de armonizare a legislaţiei include metode şi tehnici pentru transpunerea normelor Uniunii Europene (UE) în cadrul legislaţiilor naţionale, încorporarea acestora în sistemul naţional de drept şi procesul de implementare, care se manifestă prin realizarea drepturilor individuale sau prin asumarea unor obligaţii concrete.

Conform Articolului 4(3) al Tratatului privind Uniunea Europeană (TUE), revizuit prin Tratatul de la Lisabona, statele membre ale UE vor lua măsurile necesare, generale sau particulare, pentru a asigura îndeplinirea obligaţiilor ce derivă din tratate sau rezultă din actele instituţiilor Uniunii. Acestea trebuie, de asemenea, să faciliteze realizarea sarcinilor UE şi să se abţină de la măsurile care ar putea constitui obstacole în calea realizării obiectivelor Uniunii Europene.

Armonizarea legislaţiei constituie alinierea legilor, regulamentelor şi a normelor cu caracter administrativ ale statelor membre la legislaţia UE. Scopul armonizării este cel de a reglementa relaţiile sociale într-un mod uniform, sau pe cât posibil într-un mod similar, la nivelul Uniunii Europene. La modul cel mai simplu, se armonizează prevede-

rile naționale prin transpunerea prevederilor UE în actele de drept național.

Statele membre ale Uniunii Europene (la fel ca şi țările în curs de aderare), în majoritatea cazurilor au alegere liberă cu privire la metodele şi tehnicile de armonizare a legislației, deoarece sistemele lor constituționale şi de drept determină faptul dacă armonizarea se efectuează prin lege, sau acte subordonate legii, sau printr-o combinație a acestora. Această regulă a fost confirmată prin decizia Curții de Justiție a UE în cazul 96/81 Comisia v. Olanda, care stipulează: „Fiecare stat membru îşi va determina individual competența, care va avea aceeaşi influență ca şi directiva, cu măsurile adoptate de către autoritățile regionale şi locale". Aceasta însă nu eliberează statul de la obligația de a implementa directiva respectivă prin intermediul normelor naționale juridic obligatorii.

Diferențele dintre legislațiile diferitor state membre pot fi depăşite prin:

• fie substituirea legislației naționale cu legislația UE, într-un domeniu specific în care se cere uniformitatea care trebuie aplicat pe întregul teritoriu al UE (de exemplu: politica agricolă comună), fie

• armonizarea legislației naționale prin transpunerea prevederilor UE în legislația națională, pentru a se ajunge la aplicarea aceloraşi condiții esențiale în cadrul tuturor statelor membre care permit realizarea obiectivelor Uniunii (de exemplu: în scopul îmbunătățirii funcționării pieței comune).

Statele Membre nu sunt doar obligate să-şi armonizeze legislațiile, dar, de asemenea, să asigure implementarea corectă a acestora prin crearea şi consolidarea unei structuri administrative şi judiciare adecvate şi potrivite.

Tipurile de armonizare a legislației

Există trei tipuri de armonizare a legislației în cadrul UE:

• *Unificarea* – legislația națională a fost înlocuită prin legislația UE într-un anumit domeniu în care UE are competență exclusivă. Regulamentele sunt instrumentele principale aplicate în cazul unificării;

• *Armonizarea* – legislația națională este compatibilă cu obiectivele stabilite de actele UE. Directivele sunt principalele instrumentele aplicate în cazul armonizării;

• *Coordonarea* – unele acte juridice ale UE presupun o coordonare a activităților şi realizarea unui schimb de informații, la fel ca şi dispozițiile acordurilor dintre statele membre pe diferite subiecte.

După cum a fost deja menționat, în cadrul UE, termenul „aproximare" desemnează întregul proces şi este un termen mai vast decît termenul „armonizare", care reprezintă doar transpunerea actelor UE în legislația națională a statelor.

Metode şi tehnici de armonizare în cadrul statelor membre ale UE

Armonizare maximă şi minimă

Dacă un act juridic european (de obicei, o directivă, dar uneori poate fi şi un regulament) este descris ca fiind de maximă armonizare, aceasta presupune că legea națională trebuie să întrunească nivelul de reglementare al actului UE. Cu toate acestea, legea națională poate să depăşească reglementarea UE, dacă se doreşte. De obicei, este mult mai uşor să se ajungă la un acord între statele membre atunci când se elaborează legislația pe acest criteriu, întrucât permite o legislație națională privind domenii precum protecția consumatorului sau mediu, să rămână în vigoare. Astfel, cea mai mare parte a legislației europene a fost implementată urmând acest model.

Cu toate acestea, în ultimii ani, sarcina armonizării cu legislația UE a determinat cazuri de dereglementare şi acuzații, precum că unele state încă se mai bucură de protecționism, atunci când e vorba de implementarea directivelor în legea națională prin suprareglementarea națională. De aceea, tot mai puțină legislație europeană conține prevederi de armonizare maximă. De fapt, au devenit tot mai frecvente directivele sau recomandările ce constau dintr-o îmbinare de norme de maximă şi minimă armonizare.

Statele membre sunt obligate să încorporeze dispozițiile actelor legislative ale UE în cadrul legislației lor interne într-o anumită perioadă de timp. Atunci când ne referim la o Directivă, aceasta se numeşte transpunere. Regulamentele şi Deciziile intră în vigoare în mod direct, fără a fi nevoie de transpunere şi fără a manifesta nicio libertate în alegerea politicii naționale, dar în multe cazuri va fi necesară modificarea legislației naționale pentru ca ele să producă efecte. Cea mai mare parte a acestei secțiuni este dedicată transpunerii Directivelor; unde se vor aborda probleme mai largi, folosindu-se termenul de „incorporare".

Există câteva condiții preliminare în cazul transpunerii prevederilor legislației UE în legislația națională. În jurisprudența sa, Curtea de Justiție a elaborat un număr de cerințe în acest sens, cu scopul clar de a asigura eficacitatea directivelor şi garantarea securității juridice. Aceste cerințe pot fi privite drept condiții, atunci când are loc transpunerea legislației UE.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene a elaborat

specificaţii cu privire la caracterul reglementărilor de transpunere;

Autorităţile naţionale trebuie:

(1) să aleagă cea mai efectivă formă dintre tipurile de măsuri de care dispun,

(2) să folosească măsuri ce au caracter juridic obligatoriu,

(3) să asigure publicitatea măsurilor de implementare;

• Stipulează că măsurile de transpunere trebuie să asigure aplicarea reală şi deplină a legislaţiei UE într-un mod clar şi specific;

• Stabileşte că atunci când o directivă are drept scop crearea de drepturi pentru particulari, aceştia trebuie să poată constata pe deplin drepturile de care se prevalează, pe deplin, reieşind din prevederile naţionale şi să le poată invoca în faţa curţilor naţionale;

• Insistă ca măsurile de transpunere să reprezinte acelaşi tip de instrument juridic la transpunerea directivelor, precum şi instrumentul juridic folosit pentru a reglementa acelaşi domeniu de statul membru.

În pofida acestor condiţii preliminare, statele membre încă mai întâlnesc probleme în procesul de transpunere, în special, în ceea ce ţine de transpunerea corectă, în termen şi suprareglementarea naţională (adică atunci când implementează mai mult decât se prevede în actul UE). Problemele ce apar sunt, în mod primordial, rezultatul conţinutului şi calităţii legislaţiei UE şi a încorporării în cadrul structurilor administrative şi a sistemelor de drept naţionale, care au fost dezvoltate pe parcursul timpului.

Suprareglementarea naţională (Gold-plating)

Suprareglementarea naţională se referă la practica unor autorităţi naţionale de a implementa măsuri ce depăşesc cerinţele directivelor, atunci când vorbim despre implementarea lor în legislaţia naţională. O modalitate este cea de a extinde cadrul, stipulându-se cerinţe suplimentare directivei sau folosindu-se termeni de un conţinut mai vast decât cei folosiţi de actul UE.

Aceste norme naţionale mai stricte ar putea, în mod inevitabil, să ducă la crearea unor noi bariere în calea comerţului şi a libertaţii de a furniza servicii.

În consecinţă, în ultimii ani, Comisia Europeană a elaborat mai multe măsuri legislative, unde a aplicat abordarea armonizării maxime, prin aceasta limitând statele membre UE de la posibilitatea de a folosi suprareglementarea.

Metoda armonizării selective (opţională)

Această metodă este folosită atunci când directiva lasă la libera alegere a antreprenorilor, precum producătorii, fie producerea şi punerea în circulaţie a bunurilor conform regulilor armonizate, care sunt definite în cadrul directivei, fie conform legislaţiei interne. Metoda selecţiei este folosită în directivele „vechii abordări", care de multe ori lasă producătorului dreptul de a aplica standardele UE, care asigură libera circulaţie a bunurilor lor, sau legislaţia naţională. Cu toate acestea, în cel din urmă caz, produselor respective nu li se va asigura beneficiul liberei circulaţii.

Armonizarea parţială

Această metodă este utilizată la armonizarea legislaţiei interne care se referă doar la relaţiile în cadrul comerţului transfrontalier. La fel ca şi în cazul armonizării selective, statului membru i se oferă opţiunea de a adopta legislaţia aplicată în cadrul comerţului intern al UE, sau cea folosită în relaţiile comerciale interioare. Un exemplu de acest tip de armonizare ne poate servi Directiva Consiliului 64/433 asupra condiţiilor care trebuie satisfăcute în comerţul cu produse de carne proaspătă în cadrul UE şi în cadrul comerţului transfrontalier.

Metoda armonizării alternative

Această metodă este utilizată în cazurile când directiva oferă statelor membre libertatea de a alege una dintre soluţiile diferite disponibile pentru implementarea acesteia.

De exemplu: în cazul Directivei Consiliului 76/464/CEE din 4 mai 1976 cu privire la poluarea cauzată de către anumite substanţe periculoase eliminate în mediul acvatic al UE, opţiunile statului membru erau de a atinge obiectivele de calitate sau de a accepta standardele de emisii.

Armonizarea prin recunoaştere reciprocă a legislaţiilor interne

Această metodă de armonizare a fost definită de către Curtea de Justiţie în cazurile Dassonville şi Cassis de Dijon. Conceptul produselor sigure şi sănătoase nu trebuie să difere mult între statele membre ale UE. Produsul care se află pe piaţa unui stat membru ar putea să se afle pe pieţele celorlalte state membre, cu excepţia cazurilor prevăzute în mod special. Vorbind în termeni stricţi, aceasta nu constituie o metodă de armonizare a legislaţiilor, ci o modalitate de a înlătura obstacolele din calea comerţului liber. Cu toate acestea, ar putea accelera armonizarea reglementărilor interne pentru a atinge un nivel mai înalt de securitate a produselor.

Metoda recunoaşterii reciproce a drepturilor de control

Această metodă de armonizare se limitează la recunoaşterea drepturilor fiecărui stat membru faţă de un alt stat membru de a verifica îndeplinirea anumitor condiţii. Un exemplu de „recunoaştere

reciprocă a dreptului de control" poate fi găsit în Directiva Consiliului nr. 88/320/CEE din 9 iunie 1988 cu privire la inspectare şi verificare a bunelor practici de laborator (BPL). Directiva prevede că rezultatele inspecţiilor de laborator şi ale controalelor de audit asupra respectării BPL, efectuată de către un stat membru va avea caracter obligatoriu asupra celuilalt stat membru.

Principiul recunoaşterii reciproce desemnează faptul, că nu toate sectoarele trebuie să fie complet armonizate şi că, în cadrul acestor sectoare, armonizarea ar putea fi restrânsă la doar „cerinţe esenţiale".

Unele aspecte practice

Elaborarea unui anumit act normativ cu scopul de a transpune cerinţele legislaţiei UE necesită lucru de echipă, aceasta implică jurişti, traducători şi experţi sectoriali în funcţie de politicile specifice.

Un număr de principii trebuie să fie luat în considerare înainte şi după elaborarea unui act naţional, în scopul armonizării legislative:

1) Statul are dreptul să aleagă între includerea prevederilor unei directive într-o lege deja existentă sau adoptarea unui act nou;

2) Alegerea tipului de act normativ naţional, prin care directiva va fi transpusă va depinde de ordinea constituţională şi ierarhia actelor normative al sistemului juridic al statului respectiv;

3) Dacă o directivă intenţionează să acorde anumite drepturi particularilor, prevederile actului naţional trebuie să acorde aceste drepturi într-un mod foarte clar încât aceste persoane să poată să se invoce drepturi, inclusiv în faţa instanţei de judecată naţionale.

Aceleaşi reguli se aplică privind obligaţiile statului sau individului.

4) În principiu, statul întotdeauna are dreptul la libera alegere între diferite tehnici de armonizare legislativă, datorită următoarelor motive:

• conţinutul directivelor este mult prea divers,

• directivele reglementează foarte multe domenii şi stipulează prevederi de grade diferite de detalii şi claritate, fapt care determină ca alegerea de către un stat a unei formule uniforme de tehnică legislativă să fie, practic, imposibilă.

5) În cadrul procesului de transpunere a directivei, obiectivul ei trebuie atins complet, cu claritate şi certitudine juridică. Cu toate acestea, cu excepţia unor cazuri, de obicei, expres stipulate în actele normative ale UE:

– nu există nicio obligaţie pentru stat de a asigura transpunerea literală a prevederilor Directivei,

– nu există nicio obligaţie că actul naţional legislativ transpus trebuie să urmeze structura actului legislativ al UE,

– nu există nicio obligaţie ce ar ţine de numărul actelor naţionale de transpunere *per* fiecare act normativ UE.

Tabelul de concordanţă trebuie să indice în mod clar gradul de compatibilitate cu legislaţia UE, la fel ca şi termenele planificate privind armonizarea totală unde este posibil. Pe lângă principiile importante ale tehnicii legislative, care stipulează că actele normative trebuie să fie elaborate clar, simplu şi exact, un aspect important al acestei tehnici ţine de terminologia care trebuie utilizată atunci când armonizăm legislaţia naţională cu legislaţia UE. Articolul 19, lit. c) şi e) ale Legii cu privire la actele legislative accentuează faptul că terminologia trebuie să fie compatibilă cu cea folosită de legislaţia UE, constantă şi uniformă cu legislaţia în vigoare şi legislaţia UE. Punctul 7 al HG 1345, de asemenea, stipulează că atunci când elaborăm o lege naţională, terminologia legislaţiei UE trebuie utilizată corespunzător.

Terminologia legislaţiei RM trebuie, pe cât posibil, să fie bazată pe limbajul utilizat de legislatorul european. Uneori s-ar putea întâmpla ca anumiţi termeni deja să fi fost definiţi de către legislaţia naţională. În acest caz, autorităţile trebuie să verifice dacă termenii au acelaşi sens; dacă da, trebuie să reflecte articolul din actul normativ naţional în tabelul de concordanţă şi gradul de compatibilitate; dacă e parţial compatibil, trebuie de indicat în tabelul de concordanţă gradul compatibilităţii şi, în ultima coloană, să indice paşii care urmează a fi întreprinşi cu privire la asigurarea armonizării depline a respectivului articol; dacă e folosit acelaşi termen, dar cu sens diferit, autorităţile nu ar trebui să evite introducerea în proiect a definiţiei conform proiectului de lege respectiv, etc. Tabelul de concordanţă trebuie să reflecte toţi termenii/definiţiile similare conţinute în legislaţia naţională, conform căruia un anumit termen se consideră transpus, pentru a evita suprapunerea reglementărilor cu privire la acelaşi subiect. De asemenea, armonizarea legislaţiei naţionale conform celei a Uniunii, în mod normal, presupune introducerea în legislaţia naţională a termenilor şi definiţiilor noi şi inedite conţinute în actele UE. În acelaşi timp, autorul actului normativ al RM trebuie să urmărească coerenţa definiţiilor în legislaţia naţională.

O atenţie deosebită trebuie acordată următoarei terminologii (stat membru, ţară terţă, Comisie, Consiliu, Comisie Permanentă etc.) care nu pot fi simplu copiate, ci înlocuite cu termeni corecţi în limba română. Cu toate că legea cu privire la actele legislative accentuează că terminologia trebuie să fie compatibilă cu cea utilizată de către legislaţia

UE, iar Articolul 7 al HG nr. 1345 insistă că terminologia UE să fie respectată, aceasta însă nu e întotdeauna posibil. În cadrul tabelului de concordanţă această diferenţă în terminologie trebuie explicată.

În cazul legislaţiei UE, există unele prevederi care ţin de comunicările cu Comisia UE sau cu alte state membre şi armonizarea în acele cazuri depinde de la caz la caz.

De exemplu: dacă actul normativ al UE cere ca Comisia UE sau statele membre să fie informate cu privire la acţiunile ce derivă din directivă, atunci aceasta rămâne la discreţia statului dacă un asemenea articol va fi transpus în legislaţia naţională sau dacă o decizie administrativă va fi suficientă. În asemenea caz s-ar recomanda ca aceste norme să fie transpuse în legea naţională într-un articolul special, de tranziţie, care va intra în vigoare odată cu data aderării la UE.

O atenţie deosebită va fi acordată faptului că procedura de elaborare a actelor naţionale trebuie să fie corespunzătoare tipului de act elaborat. Deoarece legile au un caracter obligatoriu în RM şi sunt direct aplicabile, ele trebuie elaborate în asemenea mod, încât destinatarii să nu aibă nici un dubiu cu privire la drepturile şi obligaţiile ce rezultă din ele. Actele subordonate legii pot fi întrebuinţate doar când există deja un cadru juridic al actul normativ superior şi ele nu pot introduce noi drepturi şi obligaţii, nici penalităţi sau sancţiuni. Actele subordonate legii pot numai defini cu lux de detalii legile deja în vigoare. Legislaţia naţională, inclusiv actele subordonate legii, trebuie să fie publicate în Monitorul Oficial.

Dacă implementarea unui act legislativ UE cade sub incidenţa câtorva ministere sau autorităţi publice centrale, atunci trebuie asigurată o cooperare corespunzătoare în cadrul procesului de elaborare legislativă, inclusiv cooperarea în ceea ce ţine de pregătirea tabelului de concordanţă pentru proiectul actului normativ.

Atunci când se efectuează transpunerea prevederilor legislaţiei europene, nu este suficientă doar transpunerea prevederilor actelor normative UE în legislaţia naţională. Noul act normativ naţional trebuie să fie coerent cu sistemul legislativ intern. Dacă e necesar, alte legi care sunt în vigoare la moment vor fi modificate pentru a se asigura cu nu există nici un conflict de norme între legislaţia veche şi cea nouă. Perioadele de tranziţie[1] sunt importante pe parcursul elaborării legislative, deoarece ceea ce este stipulat pentru statele membre ale UE nu este întotdeauna posibil de a fi imediat implementat şi în Republica Moldova. Este, de asemenea, nevoie de timp pentru a stabili operabilitatea instituţiilor necesare. Unele cerinţe din domeniul mediului înconjurător ar putea duce la închiderea unei fabrici (ceea ce se soldează cu disponibilizări în masă) sau investirea unor sume enorme spre curăţirea sistemului pentru a fi compatibile pe deplin cu UE. Perioadele de tranziţie ale actelor normative ale RM, de asemenea, trebuie să ia în considerare acordurile bilaterale încheiate între Moldova şi Uniunea Europeană.

Drept urmare, perioadele de tranziţie ar putea fi folosite pentru a acorda punerea în vigoare mai tardivă a anumitor articole din actul legislativ. Un articol de tranziţie ar putea arăta precum urmează: „Articolul 12 al acestei legi va intra în vigoare la 1 ianuarie 2015, până la această dată rămân în vigoare dispoziţiile sistemul existent".

Soluţii tranzitorii de genul: „Articolul 12 al acestei legi va întra în vigoare odată cu aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană" ar trebui evitate, cel puţin, până atunci când Moldova va intra în etapa negocierilor de aderare la UE, deoarece acestea ar putea trece drept neconstituţionale, stipulând reglementări de perspectivă. Atunci când Moldova şi UE vor începe negocierile pentru aderarea la UE, asemenea soluţii vor fi mult mai adecvate de a fi utilizate în legislaţia RM. Regula principală la elaborarea legislaţiei naţionale (legi şi acte subordonate legii) trebuie să ţină de compatibilitatea lor cu legislaţia UE, posedarea caracterului unui act normativ, eficienţa acestuia şi posibilitatea de a fi implementat în practică.[2]

După prezentarea procesului de armonizare a legislaţiilor Statelor Membre ale UE, în continuare ne propunem să analizăm metodelor posibile de armonizare a legislaţiei Republicii Moldova, luând în considerare faptul, că Republica Moldova nu este stat membru al UE şi, astfel, nu putem vorbi despre o aplicabilitate directă a regulamentelor, care, la fel ca şi directivele, trebuie să fie transpuse în legislaţia naţională.

Cu toate că tehnica legislativă a RM nu este expuse sub formă de principii în formă scrisă, următoarele acte legislative prezintă unele principii de bază care reglementează elaborarea legislaţiei şi care constituie instrumente utile pe parcursul procesului de armonizare a legislaţiei: Legea cu privire la actele legislative Nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 (cu modificările până în 2006), Legea cu privire la actele normative ale Guvernului şi ale altor autorităţi ale administraţiei publice locale şi

[1] Articolul 14 b) al Regulamentului aprobat prin HG nr. 1345.

[2] Articolul 7 c) al Regulamentului aprobat prin HG nr.1345.

centrale nr. 317-XV din 18 iulie 2003 (cu modificările ulterioare) şi Hotărârea Guvernului nr. 1345 din 24 noiembrie 2006 cu privire la armonizarea legislației naționale cu acquis-ul comunitar.

O tehnică legislativă bună înseamnă, în primul rând, abilitatea de a identifica obiectivele legislative şi de a le realiza integral, prin formularea drepturilor şi obligațiilor juridice într-un mod clar, în acelaşi timp, asigurând faptul că proiectul de lege nu contravine normelor ierarhic superioare şi că acesta este în conformitate cu alte norme juridice existente.

Dacă elaborarea de legi se efectuează doar pentru a realiza inițiavele autorităților sau pentru a îndeplini un anumit plan legislativ, atunci asemenea practici pot duce la consecințe nefaste de lungă durată pentru întregul stat, din cauza unui sistem legislativ haotic şi problemelor impuse destinatarilor acestuia.

După cum a fost definit la alineatul 2 al Regulamentului aprobat prin HG nr. 1345, armonizarea legislației este un proces continuu, cu scopul de a asigura compatibilitatea actelor normative ale RM cu legislația UE, astfel încât legislația UE, prin prisma procesului de armonizare, să devină parte a sistemului național legislativ. Este clar faptul, că soluțiile şi definițiile actelor legislative ale UE prin prisma armonizării devin parte a legislației naționale şi, fiind publicate în Monitorul Oficial al RM, reprezintă imaginea sistemului legislativ al RM. De aceea, Hotărârea Guvernului nr. 1345 cere, ca pe parcursul acestui proces de armonizare a legislației, actele normative să fie elaborate în conformitate cu tehnica legislativă națională[3].

În pofida acestei prevederi a Articolului 7, lit.) a) a Regulamentului aprobat prin HG nr. 1345, precum că proiectul de lege trebuie să corespundă tehnicii legislative naționale, după cum este menționat şi în Legea nr. 780-XV şi Legea nr. 317-XV, trebuie, totuşi, să existe şi o anumită flexibilitate acordată inițiatorului proiectului de act legislativ, care să țină cont de posibilitatea implementării corecte a legislației. Pe parcursul procesului de elaborare vor apărea probleme cu privire la definiții şi soluții care sunt noi pentru Republica Moldova şi unica modalitate în acest caz va fi adaptarea legislației Moldovei la cerințele UE, deoarece UE nu-şi va ajusta legislația sa conform tradițiilor şi principiilor legislației moldoveneşti. Altă opțiune nu există decât revizuirea practicii prezente şi asigurarea unei flexibilități a acesteia.

Legea cu privire la actele legislative stabileşte principiile de bază ale elaborării legislației[4], stipulând că:

(1) Actul legislativ trebuie să satisfacă prevederile tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiile şi normele internaționale care sunt unanim recunoscute, inclusiv cele ale legislației comunitare.

(2) Actul legislativ trebuie să satisfacă prevederile constituționale şi cadrul legislativ existent, în cazul codificării legislative şi sistemului de unificare.

(3) Pe parcursul elaborării, adoptării şi aplicării actului legislativ, se vor respecta următoarele principii:

a) oportunitate, coerență, consistență şi uniformitate între normele convergente;

b) consecutivitate, stabilitate şi previzibilitate (anticipare) a normelor juridice;

c) transparență, publicitate şi accesibilitate.

Constituția este actul legislativ ierarhic superior, iar toate celelalte legi şi acte subordonate legii trebuie să se alinieze Constituției. Mai devreme sau mai târziu, şi Republica Moldova ar putea fi pusă față în față cu probleme în care unele legi ar putea contraveni Constituției, după cum a fost şi exemplul achiziționării imobilelor de către străini, care nu era permis de Constituția unui nou stat membru al UE înaintea aderării acestuia, ceea ce, ulterior, a dus la modificarea Constituției acestui stat. În cazul în care există un conflict între actul legislativ al UE şi Constituția Republicii Moldova, avem doar două soluții pentru Republica Moldova – modificarea Constituției RM sau ne-armonizarea cu actul legislativ al UE.

Oricum ar fi, înainte de aderarea la UE, foarte probabil că Republica Moldova, la fel ca şi toate noile state membre ale UE, îşi va modifica Constituția, astfel încât să se permită transferul unor elemente ale suveranității naționale către Uniunea Europeană.

La elaborarea legislației armonizate cu cea a UE nu este suficientă cunoaşterea legislației UE, ci este nevoie şi de o cunoaştere profundă a sistemului de drept intern, care trebuie respectat:

• Actul legislativ trebuie să corespundă dispozițiilor constituționale şi să fie în concordanță cu cadrul juridic existent, cu sistemul de codificare şi unificare a legislației[5].

• Proiectul trebuie să satisfacă următoarele cerințe[6]:

a) să fie redactat în conformitate cu tehnica legislativă națională;

[3] Articolul 7 a) al Regulamentului aprobat prin HG nr. 1345.

[4] Articolul 4 al Legii cu privire la Actele Legislative.

[5] Articolul 4 (2), Legea cu privire la actele legislative.

[6] Articolul 14) din Regulamentul aprobat prin HG nr. 1345.

b) să indice data intrării în vigoare şi eventuala perioadă de tranziţie necesară implementării dispoziţiilor actului normativ;

c) să prevadă perioada necesară pentru aducerea legislaţiei naţionale în conformitate cu actul normativ ajustat.

În continuare prezentăm câteva reguli de bază care trebuie respectate de către ministere, atunci când acestea sunt preocupate de armonizarea legislaţiei.

Înainte de a demara procesul de armonizare a unui anume act normativ al UE, se recomandă de a se familiariza cu istoria adoptării actului. În acest caz, de o importanţă deosebită vor fi propunerile Comisiei UE, opiniile Parlamentului şi Consiliului UE pe parcursul procedurii legislative a UE, la fel ca şi variate cărţi albe şi verzi care au servit drept documente preparatorii înainte ca legislaţia să fie adoptată în cadrul UE.

Iniţiatorul proiectului de act legislativ, de asemenea, trebuie să studieze cadrul de reglementare al actului legislativ al UE şi tendinţele de evoluţie a sectorului pe care le reglementează acel act şi să înţeleagă care parte a legislaţiei Republicii Moldova trebuie să fie adoptată sau modificată.

Pe parcursul elaborării, pe lîngă legislaţia secundară a UE, trebuie luate în considerare şi legislaţia primară şi hotărârile Curţii de Justiţie.

După ajungerea la decizia politică şi profesională de a planifica transpunerea anumitor acte legislative ale UE în Planul Naţional de Armonizare, iniţiatorul proiectului de act legislativ, probabil, se va concentra asupra activităţii de traducere sau de revizuire a textului tradus pentru a se familiariza cu terminologia acestuia.

Următorul pas util va fi studierea istoricului actului legislativ al UE pentru a înţelege care au fost motivele pentru adoptare, problemele în cadrul procedurii legislative UE şi actele de genul cărţilor albe şi verzi, la fel ca şi opiniile Consiliului şi ale Parlamentului European.

Se va adopta o decizie cu privire la selectarea tipului de act naţional ce va fi supus armonizării. Simplu spus, instrumentul legal ce va fi destinat să implementeze legislaţia UE în cadrul legislaţiei naţionale trebuie să fie efectiv şi să producă efecte juridice, cu toate că alegerea instrumentului potrivit este lăsată pe seama RM şi depinde de natura şi anvergura politicii UE ce va reprezenta subiect al armonizării.

Cel mai probabil, legea trebuie să fie folosită la armonizarea regulamentelor (care în cadrul statelor membre ale UE sunt direct aplicabile fără transpunere) şi, de asemenea, a directivelor care introduc principiile generale în anumite domenii sau a directivelor orizontale. De asemenea, legile vor fi folosite în cazul directivelor care conferă drepturi şi obligaţii persoanelor fizice şi juridice şi în toate cazurile când transpunerea se va realiza prin modificarea legilor existente sau a legilor cu implicaţii politice. Actele subordonate legii ar trebui să fie folosite la armonizarea legislaţiei tehnice.

Există trei metode profesionale şi legislative care se consideră cele mai corecte metode de armonizare, care, în majoritatea cazurilor, sunt combinate sau complementare.

Conform Hotărârii Guvernului nr. 1345 „*În procesul de armonizare, inserarea corectă a prevederilor legislaţiei comunitare în legislaţia naţională se va efectua prin:*

a) transpunerea directă – proiectul de act normativ naţional care transpune acte din legislaţia comunitară trebuie să obţină acelaşi efect juridic ca şi actul transpus, folosind, după caz, limbajul juridic (sau foarte apropiat) utilizat de actul comunitar propriu-zis;

b) creaţie legislativă naţională – proiectul de act normativ naţional foloseşte mijloacele particulare la discreţia statului, creând cadrul necesar aplicării actului comunitar, cu respectarea strictă a obiectivului acestuia”[7].

Metoda de bază la transpunerea unei directive, este metoda transpunerii corecte şi detaliate cu modificare parţială, în care actul UE este **modificat sau reformulat** în conformitate cu regulile interne de tehnică legislativă. Actul UE este transpus în legislaţia internă şi, astfel, toate obiectivele actului UE sunt incluse. Atunci când folosim această metodă, sistemul legislativ naţional şi terminologia juridică este păstrată intactă. Reformularea, de asemenea, presupune posibilitatea de a exclude părţile irelevante ale textului şi oferă iniţiatorului proiectului de act legislativ libertatea de a acţiona în conformitate cu sistemul legislativ naţional.

Cea de-a doua metodă de transpunere este **transpunerea literală sau cea prin copiere**. Unele compartimente ale actului comunitar sunt copiate literal în textul actului legislativ intern. Această metodă este utilă atunci când avem părţi tehnice detaliate ale actelor UE, de genul hărţi, formule, conturi; prin aceasta se asigură îndeplinirea corectă a obligaţiunilor impuse; totuşi, aceasta ar putea rezulta în utilizarea unei terminologii stranii şi necunoscute în cadrul terminologiei juridice interne şi care este necunoscută şi nepotrivită în cadrul sistemului legislativ naţional.

[7] Articolul 15, Hot.guv. nr. 1345.

În cazuri excepționale, foarte rare, transpunerea este, teoretic, posibilă doar prin **referință** la unele părți ale unui tip anume de act legislativ al UE (o directivă) şi, din aceleaşi motive, ca şi în cazul metodei prin copiere. În majoritatea cazurilor sunt anexe tehnice la directive. O asemenea abordare este folosită de statele membre ale UE. Totuşi, chiar şi în cazurile statelor membre, ar fi mai bine de evitat această metodă, în special, în cazurile când o anumită directiva dă naştere unor anumite drepturi şi obligații persoanelor fizice şi juridice. Oricare ar fi cazul, trebuie de accentuat faptul, că ministerele RM sau orice altă autoritate publică centrală care elaborează proiecte de acte normative cu relevanță comunitară trebuie să evite folosirea acestor referințe, deoarece, conform cadrului juridic curent al Republicii Moldova, o asemenea referință ar contraveni Constituției.

Din experiența noilor state membre ale UE putem ajunge la concluzia: combinația primelor două metode prevalează în ceea ce ține de metodele de transpunere; drept regulă de bază poate să ne servească faptul că textul unei directive nu trebuie copiat cuvânt cu cuvânt în actele naționale şi actul național nu trebuie să urmeze structura directivei. De asemenea, ținem să menționăm, că în cazurile în care o directivă este modificată, atunci şi prevederea națională trebuie să fie modificată ulterior.

În cursul transpunerii, inițiatorii proiectului de act legislativ trebuie să completeze tabele de concordanță în conformitate cu principiile de orientare. Aceste tabele vor servi drept dovadă directă şi argument real la verificarea eforturilor naționale de transpunere a legislației UE.

Bibliografie:

1. P.Craig, G.de Búrca (2007). EU Law, Text, Cases and Materials (4th ed. ed.). Oxford, New York: Oxford University Press.

2. W. Voermans, Gold-plating and double banking: an overrated problem?, Published in: Henk Snijders, Stefan Vogenauer (eds.), Content and Meaning of National Law in the Context of Transnational Law. Sellier European Law Publishers; Munich 2009, p. 79-88.

3. Handbook for Harmonization of Bosnia and Herzegovina Legislation with European Union Legislation, Directorate for European Integration, Government of Bosnia şi Herzegovina, Sarajevo, 2005.

4. Nomo-technical guidelines, Office for Legislation, Government of Slovenia, Ljubljana, 2008.

5. Methodology for harmonising Estonian legislation with European Union law, Ministry of Justice of the Republic of Estonia, European Union Law Service, 2000.

6. S. Bruun-Nielsen, E.Stuart, International and European Union best practices for the preparation of legislation, EU funded project, Astana, 2005.

7. J. Gromovs, „Problems of the implementation of the European Union Law in Latvia – aspects of the application of regulations", University of Latvia, 2003.

8. Adaptation of the Polish legal system to EU law: Selected aspects., Adam Lazowski, Sussex European Institute, 2001.

9. Methodology for approximating national normative acts, Salome Lachat, Daniel Lachat, Paris 2008.

10. Metodologia de armonizare a legislației în Republica Moldova, Primož Vehar, Juris Gromovs, Natalia Suceveanu, Stela Buiuc, Chişinău 2010.11. Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2001 (cu modificările şi completările ulterioare).

12. Legea privind actele normative ale Guvernului şi ale altor autorități publice centrale şi locale nr. 317-XV din 18.07.2003 (cu modificările şi completările ulterioare).

13. Hotărârea Guvernului nr. 1345 din 24.11.2006 cu privire la armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară.

Copyright©Natalia SUCEVEANU, Stela BUIUC, 2010.