

Roldova



SIGMA

Support pentru Consolidarea Administrației și Managementului în Țările Europei Centrale și de Est

**ELABORAREA LEGILOR ȘI MANAGEMENTUL
SISTEMELOR DE REGLEMENTARE ÎN ȚĂRILE
EUROPEI CENTRALE ȘI DE EST**

Documente SIGMA: Nr. 18



- Traducerea acestor materiale a fost posibilă cu suportul Inițiativei pentru Reforma Serviciului Public și Guvernelor Locale afiliată Open Society Institute, Budapesta, Ungaria.

The translation of these materials has been possible with the support of Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute, Budapest, Hungary).

- Traducerea acestui document a fost efectuată de către Centrul de Inovații Sociale, Chișinău, Moldova în cadrul unui Proiect finanțat de către NISPAcee, Bratislava, Republica Slovacă.

The translation of this document has been performed by Social Innovation Center, Kishinau, Moldova within a Grant awarded by the NISPAcee, Bratislava, Slovak Republic.

- Se aduc mulțumiri NISPAcee (Rețeaua de Instituții și Școli pentru Administrare Publica din Europa Centrală și de Est) și SIGMA/OECD pentru susținerea acordată la organizarea proiectului în cauză.

We express our acknowledgement to NISPAcee (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) and SIGMA/OECD for organisational support to the Project concerned.

- Traducere din limbile engleză și/sau franceză care sunt limbile oficiale ale acestei publicații intitulate “ELABORAREA LEGILOR ȘI MANAGEMENTUL SISTEMULUI DE REGLEMENTARE ÎN ȚĂRILE EUROPEI CENTRALE ȘI DE EST”, drept de autor, OECD, Paris 1997. OECD nu poartă răspundere de calitatea traducerii acestui document.

Translation from the English and/or French texts, which are the official versions of this publication entitled “LAW DRAFTING AND REGULATORY MANAGEMENT IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE”, copyright, OECD, PARIS 1997. OECD cannot be responsible for the translation of this document.

© OECD, Paris, 1997.

Traducere: Centrul de Inovații Sociale, Chișinău, 1998.

Tiraj: 500 exemplare.

Programul SIGMA

SIGMA — Suport pentru consolidarea administrației și managementului în țările Europei Centrale și de Est — reprezintă o inițiativă comună a Centrului pentru Cooperare Economică cu Țările în Perioada de Tranziție ale OECD și Programul Phare al Uniunii Europene. Inițiativa în cauză sprijină eforturile de reformare a administrațiilor publice din treisprezece țări în perioada de tranziție și este finanțată în principal de către Phare.

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) reprezintă o organizație interguvernamentală având în componența sa 29 de țări democratice dezvoltate, cu o economie de piață avansată. Centrul orientează asistența și suportul său consultativ într-un șir larg de domenii din sfera economică spre țările în proces de reformare din Europa Centrală și de Est, din fosta Uniune Sovietică. Phare acordă donații financiare pentru a sprijini țările-parteneri din Europa Centrală și de Est până acestea din urmă vor fi gata să-și asume obligațiile de membru al Uniunii Europene.

Phare și SIGMA lucrează pentru aceleași țări: Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Macedonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia, România, Slovacia și Slovenia.

Fiind fondată în 1992, SIGMA activează în cadrul Serviciului de Management Public al OECD, acesta oferind informații și investigații de expert în managementul public persoanelor care se ocupă de elaborarea politicilor și facilitează contactul și schimbul de experiență între managerii antrenați în sectorul public. SIGMA oferă țărilor beneficiare accesul la o rețea de administratori publici cu experiență, precum și informație comparativă și cunoștințe tehnice conectate la Serviciul de Management Public.

SIGMA are drept scop:

- să sprijine țările beneficiare în căutările unor sisteme adecvate de administrare, astfel încât să fie posibilă sporirea eficienței administrative și promovarea aderării cadrelor antrenate în sectorul public la valorile democratice, etice și supremația legii;
- să ajute la dezvoltarea unor capacități autohtone la nivelul administrației centrale pentru ca aceasta să poată face față problemelor internaționalizării și planurilor de integrare ale Uniunii Europene;
- să sprijine inițiativele Uniunii Europene și ale altor donatori în acordarea asistenței țărilor beneficiare în ce privește reforma administrației publice și să contribuie la coordonarea activităților de suport financiar.

În cadrul activității efectuate, inițiativa acordă o înaltă prioritate facilitării de cooperare între guverne. Această practică include asigurarea suportului logistic necesar pentru formarea în Europa Centrală și de Est a rețelelor de practicieni din administrația publică, dintre acești practicieni și omologii lor din alte țări democratice dezvoltate.

SIGMA lucrează în cinci domenii tehnice: Reforma Administrativă și Strategiile Naționale, Managementul Procesului decizional, Managementul Cheltuielilor, Managementul Serviciului Public și Supravegherea Administrativă. Plus la toate, există o unitate pentru servicii de informare care are menirea să difuzeze materiale curente și publicate tratând subiecte ce țin de managementul public.

Viziunile exprimate în această publicație nu reprezintă opiniile oficiale ale Comisiei, ale țărilor-membre ale OECD sau ale țărilor din Europa Centrală și de Est participante în cadrul Programului. Opiniile aparțin autorilor respectivi.

CUVÂNT ÎNAINTE

Cadrul de reglementare reprezintă un element definitoriu al unei administrări efective, grație faptului că determină regulile de joc atât pentru sectorul privat, cât și pentru cel public. Calitatea legislației poate influența în mare măsură dezvoltarea economică și bunăstarea cetățenilor.

Țările Europei Centrale și de Est au întreprins eforturi considerabile în vederea creării mediului instituțional și legislativ necesar pentru o economie de piață și un pluralism democratic. În cadrul acestui proces ele s-au confruntat cu diferite probleme, majoritatea lor fiind cauzate de lipsa de informație. Unele țări au apelat la SIGMA și la alți donatori, solicitând asistență metodologică.

Ca răspuns la atare solicitări și în vederea acordării ajutorului necesar țărilor respective în ce privește îmbunătățirea metodologiei și tehnicilor de elaborare a proiectelor de legi, SIGMA a lansat în 1996 un proiect de stocare a practicilor dintr-o serie de țări selectate eventual și anume: Albania, Bulgaria, Estonia, Lituania, Slovacia și Slovenia. În rezultatul proiectului "Elaborarea proiectelor de legi și managementul sistemului de reglementare" au fost prezentate o serie de rapoarte ale țărilor selectate, pregătite de experții naționali în materie de metodologie și tehnici de elaborare a legilor și un raport comparativ, detaliat, făcut de Profesorul Keith Patchett de la Universitatea din Cardiff, Wales, Regatul Unit al Marii Britanii. Contribuția Profesorului Patchett scoate în evidență momentele de bază de care trebuie să se țină cont atunci când se creează ori se revizuiesc reglementările vizând elaborarea proiectelor de legi.

Raporturile țărilor respective sunt însoțite de cinci anexe: lista raporturilor prezentate de țări și autorii lor; Glosarul termenilor; Documentele interne vizând procesul de elaborare a proiectelor de legi; Lista de control a OECD pentru reglementările vizând elaborarea deciziilor; lista pentru verificări a legislației.

Materialele elaborate de SIGMA au drept scop sporirea și consolidarea cunoștințelor în acest domeniu nu numai în țările Europei Centrale și de Est ci și în cele din cadrul comunității-donator. Informația prezentată privind țările respective corespunde situației pentru luna mai 1997. Pentru a face cunoștință cu realizările mai recente și cu serviciile consultative în domeniu, oferite de SIGMA, contactați - Anke Freibert la adresa de mai jos.

Monografia *Elaborarea proiectelor de legi și managementul sistemului de reglementare în Europa Centrală și de Est* va putea fi citit în franceză cu denumirea *La redaction de lois et la gestion reglementaire dans le pays de l'Europe centrale et orientale*. Dacă organizația Dumneavoastră manifestă interes pentru traducerea acestei publicații într-o oarecare altă limbă – fapt pe care îl salutăm – nu ezitați să ne contactați.

O publicație separată dar asociată acesteia este Comunicarea nr. 15 *Lista de control vizând elaborarea proiectelor de legi și managementul sistemului de reglementare în Europa Centrală și de Est* (variantele franceză se află în proces de elaborare). Această listă de control conține întrebări în materie de elaborare a politicilor, structură organizațională, cadre, evaluare a proiectării curente și a efectului ulterior. Ea este gândită ca un instrument practic, metodologic.

Materialele SIGMA pot fi accesate la următoarea adresă Internet: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

Responsabil pentru publicarea acestui raport este Secretarul General al OECD.

SIGMA-OESD
2, rue Andre-Pascal
75775 parie Cedex 16, France
Tel (33.1) 45.24.79.00 ori 45.24.13.94
Fax (33.1) 45.24.13.00
e-mail: sigma.contact@oesd.org
<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

SUMARUL EXECUTIV

Publicația SIGMA în cauză este alcătuită dintr-un raport general, șase rapoarte ale țărilor selectate și câteva anexe, cum ar fi reglementările de rigoare și lista de control a OECD pentru luarea deciziilor vizând sistemul de reglementare.

Raportul general vizând elaborarea proiectelor de lege și managementul sistemului de reglementare poate servi drept instrument de lucru pentru cei preocupați de elaborarea politicilor și a proiectelor de legi. Aici sunt scoase în evidență momentele cele mai importante pentru îmbunătățirea procedurii de elaborare a proiectelor de legi prin crearea și consolidarea unui cadru instituțional adecvat, îmbunătățirea dezvoltării politicilor, stabilirea și menținerea anumitor standarde pentru elaborarea proiectelor de legi, utilizarea mai din plin a activității de consultare și asigurarea a accesului la legislație. Raportul mai conține explicații referitoare la modul în care procedurile și standardele respective urmează a fi aplicate la inițiativele parlamentare și legislația secundară, luând totodată în discuție și problema instruirii celor ce se ocupă de elaborarea proiectelor de legi.

Rapoartele țărilor selectate oferă o relatare exhaustivă vizând reglementările procedurii de elaborare a proiectelor de legi și practica de elaborare a acestora existentă în Albania, Bulgaria, Estonia, Lituania, Slovacia și Slovenia.

În timp ce programele de reglementare în orice țară democratică reprezintă un efort plin de potențiale primejdii, țările din Europa Centrală și de Est se confruntă cu probleme și mai mari în acest domeniu. Acestea sunt silite să-și stabilească sisteme de reglementare pentru condiții economice și politice, care se deosebesc radical de cele ce au existat doar cu câțiva ani în urmă. În particular, aceste țări trebuie să-și potrivească practicile legislative cu cele ale Uniunii Europene, ceea ce presupune crearea de noi instituții și sisteme de monitoring și control.

În majoritatea țărilor din Europa Centrală și de Est, responsabilitățile pentru producerea legislației, în mod tipic, sunt delegate unui grup oficial ori de lucru (alcătuit în marea majoritate din oficiali, inclusiv cu calificare în drept) din componența ministerului de profil. În unele cazuri, pentru exercitarea acestor funcții pot fi angajați și juriști din afara serviciului public. În ambele cazuri, însă, a existat și continuă să existe tendința de concentrare asupra producerii proiectului de lege, fără a atrage atenția cuvenită asupra politicii pe care aceasta urmează s-o reflecte. O atare abordare poate duce la elaborarea unui proiect, care, să zicem, ar cuprinde preferințele politice doar ale unui oarecare expert în materie de drept (uneori atras din afara serviciului public), acestea condiționate fiind mai degrabă de cunoștințele și experiența proprie, decât de o apreciere meticuloasă a problemei reale și a impactului soluțiilor disponibile, cât și a necesităților și circumstanțelor locale.

Țările membre ale OECD au dezvoltat sisteme mai mult sau mai puțin sofisticate de estimare a posibilelor efecte pe care le pot avea reglementările stabilite și de monitoring al calității legislative. Aceste diverse modalități de verificare pot fi clasificate în două mari categorii: o parte care urmează a fi realizate în mod repetat pe parcursul întregului proces, spre exemplu: atunci când sunt studiate opiniile vizavi de politica respectivă, când opinia căreia i s-a dat preferință se află în proces de dezvoltare și când sunt dezvoltate instrumentele juridice; și restul, care urmează a fi aplicate pentru a asigura calitatea legală și tehnică a instrumentelor juridice ce produc efectul acestei opinii.

Verificări ale opiniilor vizând politica respectivă

Verificări vizând reglementările cu caracter general; verificări vizând cerințele administrative; verificări ale impactului vizând, spre exemplu, bugetul, costurile sociale și economice, mediul ambiant; verificări vizând eficiența; verificări vizând practicabilitatea; verificări vizând implementarea.

Verificările proiectelor de lege

Verificări vizând respectarea Constituției și a legii; verificări vizând corespunderea standardelor legislative ale UE, verificări vizând respectarea tratatelor internaționale; verificări vizând implementarea; verificări în privința autorităților legislative secundare, verificări vizând forma juridică, claritatea și inteligibilitate.

Preocupările de calitate și efectul legislației sînt foarte răspândite la etapa actuală. Un efort colectiv de a îmbunătăți calitatea legislației în țările membre ale OECD a fost deja instituționalizat. Standarde explicite (enumerare în raport) au fost identificate ca dezirabile atât pentru sistemele de reglementare cât și pentru instrumentele individuale. Aceste standarde, cât și lista de control de referință a OECD (vezi apendicele 4) sunt în egală măsură importante pentru sistemele de elaborarea a legilor din țările Europei Centrale și de Est.

CUPRINSUL

PROGRAMUL SIGMA	2
CUVÂNT ÎNAINTE	3
SUMARUL EXECUTIV	4
CUPRINSUL	6
RAPORT VIZÂND ELABORAREA PROIECTELOR DE LEGE ȘI MANAGEMENTUL SISTEMULUI DE REGLEMENTARE	10
1. Introducere.....	10
1.1. <i>Obiectivele unei bune elaborări de legi</i>	10
2. Constrângeri fundamentale.....	11
2.1. <i>Etapele de dezvoltare a politicii și de elaborare a proiectului de lege</i>	11
2.2. <i>Dezvoltarea politicii</i>	13
2.3. <i>Alternative ale legislației</i>	14
2.4. <i>Proceduri de verificare</i>	16
2.5. <i>Proceduri de elaborare a legilor</i>	17
2.6. <i>Coordonarea procesului de elaborare a legislației</i>	17
2.7. <i>Consultări nonguvernamentale</i>	18
2.8. <i>Inițiativele legislative ale Parlamentului</i>	20
2.9. <i>Legislația secundară</i>	20
2.10. <i>Accesul la legislație</i>	21
3. Strategii de perfecționare a procesului de elaborare a legislației.....	22
3.1. <i>Crearea și consolidarea cadrului de reglementare vizând elaborarea proiectelor de legi</i>	22
3.1.1. Programul legislativ.....	23
3.1.2. Orarele legislative.....	24
3.1.3. Directive de reglementare.....	25
3.1.4. Listele de control.....	26
3.1.5. Autoritățile coordonatoare.....	27
3.1.6. Consultarea specialiștilor în ce privește reformele calității textuale.....	29
3.2. <i>Perfecționarea procesului de dezvoltare a politicii</i>	29
3.2.1. Verificarea politicii.....	30
3.2.2. Analiza impactului de reglementare.....	31
3.3. <i>Stabilirea și menținerea standardelor de elaborare a proiectelor legislative</i>	34
3.3.1. Proceduri de elaborare.....	34
3.3.2. Personalul implicat în elaborarea proiectelor legislative.....	41
3.3.3. Bugetul pentru elaborarea proiectelor de legi.....	44
3.3.4. Instruirea legiuitorilor.....	44
3.4. <i>Utilizarea mai deplină a consultării</i>	45
3.4.1. Consultarea interministerială.....	45
3.4.2. Consultarea nonguvernamentală.....	46
3.5. <i>Aplicarea procedurilor și standardelor echivalente la inițiativele parlamentare</i>	48
3.5.1. Proiectele de legi inițiate de către Parlament.....	49
3.5.2. Amendamente la proiectele de legi ale Guvernului.....	50
3.5.3. Verificarea parlamentară.....	51
3.5.4. Resurse pentru elaborarea proiectelor de legi.....	53
3.6. <i>Aplicarea procedurilor și standardelor echivalente la elaborarea legislației secundare</i>	53
3.6.1. Stabilirea limitelor.....	54
3.6.2. Elaborarea instrumentelor secundare.....	56
3.6.3. Consultarea.....	58
3.6.4. Considerarea în Parlament.....	59
3.7. <i>Sporirea accesului la legislație</i>	60
3.7.1. Publicarea versiunilor oficiale de legi.....	60
3.7.2. Organizarea legilor în baze de date computerizate.....	61
3.7.3. Sistemul de înregistrare.....	62
3.7.4. Formatul legilor publicate.....	63

ELABORAREA PROIECTELOR DE LEGI ȘI PROCESUL DE REGLEMENTARE ÎN REPUBLICA ALBANIA.....

1. Introducere	64
2. Sistemul actelor normative.....	64
3. Cadrul de reglementare	65
4. Legiuitorii (personalul implicat în elaborarea proiectelor de legi).....	65
5. Proceduri de elaborare a proiectelor de legi și aprobare a lor	66
5.1. <i>Legislația primară</i>	66
5.2. <i>Legislația secundară (Actele normative ale Consiliului de Miniștri)</i>	68
6. Publicarea și difuzarea actelor normative.....	70
7. Actele normative ale Președintelui Republicii și procedurile de aprobare.....	70
8. Procedurile de aprobare a decretelor	71
9. Costuri	71
10. Respectarea Constituției	71
10.1. <i>Respectarea legislației UE</i>	71
10.2. <i>Respectarea obligațiilor internaționale</i>	72
10.3. <i>Respectarea formalităților legislative</i>	73
11. Utilizarea tehnologiei computaționale.....	73
12. Publicarea legislației.....	73

ELABORAREA PROIECTELOR DE LEGI ȘI MANAGEMENTUL SISTEMULUI DE REGLEMENTARE ÎN BULGARIA

1. Introducere	74
2. Cadrul de reglementare	75
3. Instrumente de reglementare	76
4. Personalul care realizează elaborarea proiectelor de legi.....	77
5. Proceduri de elaborare a proiectelor de legi	79
5.1. <i>Legislația primară</i>	79
5.2. <i>Legislația secundară</i>	85
6. Verificări specifice de proiect	89
6.1. <i>Respectarea Constituției</i>	89
6.2. <i>Respectarea sistemului legislativ existent</i>	90
6.3. <i>Respectarea legislației UE</i>	91
6.4. <i>Respectarea obligațiilor internaționale</i>	94
6.5. <i>Respectarea formalităților legislative</i>	94
6.6. <i>Respectarea cerințelor administrative și informaționale</i>	95
6.7. <i>Respectarea standardelor mediului ambiant</i>	95
6.8. <i>Respectarea standardelor calității textuale</i>	95
6.9. <i>Costuri</i>	96
6.10. <i>Eficiența</i>	96
6.11. <i>Caracterul practic</i>	96
6.12. <i>Evaluarea implementării</i>	97
6.13. <i>Controlul asupra activității de consultare</i>	97
7. Instrumentele de evaluare <i>ex ante</i>	97
8. Tehnologii computaționale.....	98
9. Publicarea legislației.....	98
10. Note adiționale	100

ELABORAREA PROIECTELOR DE LEGI ȘI MANAGEMENTUL SISTEMULUI DE REGLEMENTARE ÎN REPUBLICA ESTONIA.....

1. Introducere	102
2. Cadrul de reglementare	103
3. Instrumente de reglementare	105
4. Personalul implicat în procesul de elaborare a proiectelor de legi (legiuitorii).....	106
5. Proceduri de elaborare a proiectelor legislative	107
5.1. <i>Legislația primară</i>	107
5.2. <i>Legislația secundară</i>	115

6.	Verificări specifice ale proiectului.....	118
6.1.	<i>Respectarea Constituției</i>	119
6.2.	<i>Respectarea sistemului legislativ existent</i>	120
6.3.	<i>Respectarea legislației din UE</i>	120
6.4.	<i>Respectarea obligațiilor internaționale</i>	121
6.5.	<i>Respectarea formalităților juridice</i>	121
6.6.	<i>Respectarea cerințelor administrative și de tehnologie informațională</i>	121
6.7.	<i>Respectarea standardelor ecologice</i>	121
6.8.	<i>Respectarea standardelor de calitate a textului</i>	121
6.9.	<i>Costuri</i>	122
6.10.	<i>Eficiența</i>	122
6.11.	<i>Caracterul practic</i>	123
6.12.	<i>Evaluarea implementării</i>	123
6.13.	<i>Controlul efectuării activității de consultare</i>	123
7.	Instrumentele pentru evaluarea <i>Ex Ante</i>	123
8.	Utilizarea tehnologiei computaționale	123
9.	Publicarea legislației	124

ELABORAREA PROIECTELOR DE LEGI ȘI MANAGEMENTUL SISTEMULUI DE REGLEMENTARE ÎN LITUANIA

1.	Introducere.....	126
2.	Cadrul de reglementare	126
3.	Instrumente de reglementare.....	127
4.	Personalul implicat în procesul de elaborare a proiectelor de legi (legiuitorii)	128
5.	Proceduri de elaborare	130
5.1.	<i>Legislația primară</i>	130
5.2.	<i>Legislația secundară</i>	137
6.	Verificări specifice ale proiectelor și instrumentele pentru evaluarea <i>ex ante</i>	139
7.	Utilizarea tehnologiei computaționale	140
8.	Publicarea legislației (Arhiva actelor normative și <i>Noutățile de Stat</i>).....	140

ANEXA 1. LITUANIA: SEMINARE ȘI CURSURI DE LECȚII LA CARE AU PARTICIPAT PERSOANE IMPLICATE ÎN ELABORAREA PROIECTELOR DE LEGI.....

ELABORAREA PROIECTELOR DE LEGI ȘI MANAGEMENTUL SISTEMULUI DE REGLEMENTARE ÎN SLOVACIA

1.	Introducere.....	145
2.	Cadrul de reglementare	146
2.1.	<i>Instrumentele normative de bază</i>	146
2.3.	<i>Instrumentele nonnormative</i>	146
3.	Instrumente de reglementare.....	147
3.1.	<i>Legislația primară</i>	147
3.2.	<i>Legislația secundară</i>	147
3.3.	<i>Instrumentele nonlegiuitoare</i>	148
4.	Personalul implicat în elaborarea proiectelor de legi.....	149
5.	Proceduri de elaborare	150
5.1.	<i>Legislația primară</i>	150
5.2.	<i>Legislația secundară</i>	154
6.	Verificări specifice ale proiectelor	156
6.1.	<i>Respectarea Constituției</i>	156
6.2.	<i>Respectarea sistemului legislativ existent</i>	157
6.3.	<i>Respectarea legislației din Uniunea Europeană și</i> 6.4. <i>Respectarea obligațiilor internaționale</i>	157
6.5.	<i>Respectarea formalităților legislative</i>	159
6.6.	<i>Respectarea cerințelor administrative și de tehnologie informațională</i>	159
6.7.	<i>Respectarea standardelor ecologice (mediului înconjurător)</i>	159
6.8.	<i>Respectarea standardelor de calitate textuală</i>	159
6.9.	<i>Costuri</i>	160

6.10. Eficiența și 6.11. Caracterul practic.....	160
6.12. Evaluarea implementării și 6.13. Controlul activității de consultare.....	160
7. Instrumentele pentru evaluarea <i>ex ante</i>	161
8. Utilizarea tehnologiei computaționale.....	161
9. Publicarea legislației.....	162
ELABORAREA PROIECTELOR DE LEGI ȘI MANAGEMENTUL SISTEMULUI DE REGLEMENTARE ÎN SLOVENIA.....	163
1. Introducere.....	163
2. Instrumentele de reglementare.....	164
3. Personalul implicat în procesul de elaborare a actelor normative (legiuitorii).....	166
4. Proceduri de elaborare a proiectelor de legi.....	167
4.1. <i>Legislația secundară</i>	175
5. Verificările specifice ale proiectului.....	179
6. Instrumente pentru evaluarea <i>ex ante</i>	182
7. Utilizarea tehnologiei computaționale.....	183
8. Publicarea legislației.....	183
ANEXA 1. LISTA LEGILOR DIN SLOVENIA.....	185
ANEXA 3. LISTA DECRETTELOR DIN SLOVENIA.....	186
ANEXA 4. RAPORTUL NAȚIONAL AL SLOVENIEI: INFORMAȚIE ADIȚIONALĂ.....	187
APENDICELE 1. LISTA RAPOARTELOR NAȚIONALE ȘI A AUTORILOR ACESTORA.....	191
APENDICELE 2. GLOSARUL TERMENILOR.....	192
APENDICELE 3. DOCUMENTELE NAȚIONALE REFERITOARE LA PROCESUL DE ELABORARE A LEGISLAȚIEI.....	193
APENDICELE 4. LISTA OECD DE CONTROL VIZÂND ELABORAREA DECIZIILOR DE REGLEMENTARE.....	195
APENDICELE 5. VERIFICĂRILE LEGISLATIVE.....	197

RAPORT VIZÂND ELABORAREA PROIECTELOR DE LEGE ȘI MANAGEMENTUL SISTEMULUI DE REGLEMENTARE¹

1. Introducere

Schimbări profunde în natura legislației au loc în mai multe țări. Acestea rezultă, parțial, din schimbarea atitudinilor față de rolul statului în economiile de piață și nu în ultimul rând, în Europa, din importanța crescândă și influența Dreptului Comunitar (Dreptul UE). Preocupările de calitate și impactul legislației sunt răspândite în lumea modernă. În multe locuri modul în care legislația este elaborată și pusă în vigoare a devenit obiectul unei cercetări riguroase. Putem constata o conștientizare în dezvoltarea faptului că ambele, atât conținutul legislației, cât și metodele de elaborare a acesteia trebuie să corespundă mai mult contextului în care urmează să funcționeze. Drept consecință, într-un număr din ce în ce mai mare de țări au fost adoptate ori recomandate metode perfecționate, inclusiv și de sistem, referitor la metodele de elaborare a legilor.

1.1. Obiectivele unei bune elaborări de legi

Un efort colectiv de îmbunătățire a calității legislației a fost deja instituit în țările membre ale OECD. Standarde explicite au fost identificate ca dezirabile atât pentru sistemele de reglementare cât și pentru instrumentele individuale.² În linii generale acestea ar fi următoarele:

-
1. Glosarul termenilor utilizați în acest raport se conține în Apendicele 2.
 2. Vezi Îmbunătățirea Calității Legilor și a Reglementărilor: Tehnici economice, Legislative și Manageriale, OCDE/GD(94)59 ediția SIGMA, 1994.

STANDARDELE OECD PENTRU REALIZAREA CALITĂȚII ADECVATE A REGLEMENTĂRIILOR

Standarde de sistem:

- Coerență, consecvență și echilibru între politicile concurente;
- Stabilitate și predictabilitate în ce privește cerințele stipulate de reglementări;
- Ușoare de administrat și supravegheat și să corespundă direcției politice;
- Transparență și accesibilitate atât pentru nivelul politic cât și pentru cel public;
- Consecutivitate, nepărtinire și proces adecvat în ce privește implementarea;
- Adaptare la circumstanțele în schimbare.

Standarde pentru instrumentele de reglementare:

- *standardele utilizatorului*, adică claritate, simplitate și accesibilitate pentru cetățenii particulari și companii;
- *standarde de elaborare*, adică flexibilitate și consecvență cu alte reguli și standarde internaționale;
- *standarde juridice*, adică structura, ordinea aranjării, claritatea designului și a terminologiei utilizate și existența autorității juridice, clar definite pentru acțiune;
- *standardele eficacității*, adică costul-beneficiu și costul-eficacitate; evaluarea efectelor produse asupra businessului, competitivitatea și comerțul;
- *standarde de implementare*, adică caracter practic, posibilitatea de a fi executată, acceptare la public și disponibilitatea resurselor necesare.

Aceste standarde sunt în egală măsură relevante și pentru sistemele de elaborare a legilor din țările Europei Centrale și de Est; ele au influențat în mare măsură formularea chestionarului, care a stat la baza rapoartelor prezentate de către țările selectate. Din aceste rapoarte devine evident faptul, că aplicarea unor atare standarde reprezintă un obiect de la sine înțeles în țările ECE, unde deja se întreprind, (ori se află în stadiu de pregătire) pași activi în acest sens. Totuși, există o serie de constrângeri fundamentale care stopează realizarea acestui scop.

2. Constrângeri fundamentale

2.1. Etapele de dezvoltare a politicii și de elaborare a proiectului de lege

În principiu, optimal pentru pregătirea legislației este realizarea acestei proceduri în două etape: dezvoltarea politicii, urmată de formularea textului legislativ (*elaborarea proiectului de lege*) pentru a genera efectul politicii adoptate.

La prima etapă avem nevoie de o serie de decizii-cheie vizând următoarele întrebări:

- Care este natura precisă a problemei ce urmează s-o soluționăm și care sunt obiectivele politicii menite s-o rezolve?
- Care sunt opțiunile posibile pentru a genera efectul politicii dorite și cărei dintre ele urmează să-i dăm preferință?
- Urmează oare ca aceste opțiuni să fi realizate prin legislație mai degrabă decât prin mijloace non-legislative?
- Căror autorități ori agenții urmează să le delegăm responsabilitatea pentru punerea legislației respective în vigoare?
- Care este abordarea de bază pe care urmează s-o adopte legislația respectivă și care sunt mecanismele juridice și administrative esențiale, necesare pentru a pune această abordare în vigoare și a o face să lucreze?

Deciziile referitoare la atare întrebări sunt necesare pentru a crea temelia unei munci ulterioare efective asupra textului legislativ. Găsirea soluțiilor reprezintă sarcina specialiștilor preocupați de dezvoltarea politicilor (de obicei a oficialilor din ministerul de profil), care sunt capabili să realizeze expertiza adecvată în materie de subiecte specifice, inclusiv expertiza juridică. Stabilirea obiectivelor politicii și de luare deciziilor finale în cazul când se aprobă soluțiile oferite de tehnicieni, se află în competența celor ce dețin posturi politice (cum ar fi ministrul sau Consiliul de miniștri). Sistemul trebuie să asigure faptul, că aprobările politice respective sunt căutate și oferite ori de câte ori este solicitată o decizie semnificativă vizând o politică sau alta.

La etapa elaborării proiectului de lege, aceste decizii-cheie urmează a fi convertite într-un text juridic. Alte deprinderi juridice speciale sunt necesare pentru a transforma cerințele vizând politica respectivă și cele administrative în reguli juridice având caracter practic, efective și clare, care folosesc concepte juridice și o terminologie adecvate și respectă toate formalitățile predominante convenite, cum ar fi structura legislativă, forma și stilul. În mod firesc, aceasta este sarcina proiectanților de legi (de obicei, oficiali cu studii în materie de drept).

În tradiția anglo-saxonă, sarcina elaborării proiectelor de lege este separată de cea a dezvoltării politicii, cel puțin, în ce privește proiectele înaintate de Guvern. Un grup de juriști, lucrători ai Guvernului sunt responsabili de proiectarea textuală a legislației, materializând instrucțiunile detaliate, pregătite de către specialiștii în elaborarea politicilor din ministerul de profil. Deși, textul juridic este elaborat de către acești specialiști-proiectanți de legi, o expertiză detaliată și contribuții juridice esențiale vizând problemele substanțiale continuă să fie oferite de către specialiștii în dezvoltarea politicilor, prin intermediul unui proces regulat de consultări.

În țările Europei continentale, elaborarea proiectelor de legi este realizată, de obicei, de către ministerele de profil. Deseori, tot ei sunt și cei care dezvoltă politici în cadrul unor anumite proiecte; funcțiile de dezvoltare a politicilor și cele de elaborare a proiectelor, în linii generale, sunt realizate de același oficial ori grup de oficiali, în colaborare cu ministerele în cauză. Această practică este facilitată de faptul că majoritatea oficialilor sunt specialiști în drept. Unii dezvoltă expertize speciale de proiectare a legilor, bazându-se pe experiența și instruirea pe care o au. Avantajul folosirii unui proiectant de legi cu experiență rezidă faptul că, la etapa de proiectare, el ori ea, sunt deseori capabili să solicite subtilități vizând politica respectivă, moment, care la rândul său va spori certitudinea și caracterul practic al cerințelor normative din textul legii.

În majoritatea țărilor din Europa Centrală și de Est, responsabilitățile pentru producerea legislației, în mod tipic, sunt delegate unui grup oficial ori de lucru (alcătuit în marea majoritate din oficiali, inclusiv cu calificare în drept) din componența ministerului de profil. Uneori, pentru exercitarea acestor funcții pot fi angajați și juriști din afara serviciului public. În ambele cazuri, însă, a existat și continuă să existe tendința de concentrare asupra producerii proiectului de lege, fără a atrage atenția convenită politicii, pe

care aceasta urmează s-o reflecte. O atare abordare poate duce la elaborarea unui proiect, care, să zicem, ar cuprinde preferințele politice doar ale unui oarecare expert în materie de drept (uneori atras din afara serviciului public), acestea condiționate fiind mai degrabă de cunoștințele și experiența proprie, decât de o apreciere meticuloasă a problemei reale și a necesităților și circumstanțelor locale.

Foarte des, în rezultatul unei asemenea abordări se produc proiecte, inspirate în mare parte din precedentele legislative, inclusiv cele din alte țări, condițiile locale fiind, în acest caz, puțin luate în considerație. Numai după definitivarea proiectului (ori și mai grav, atunci când acesta se transformă în lege) devin evidente deficiențele politicii. Aceasta nu numai că rezidă într-o pierdere de timp pentru grupul de lucru, și Parlament, care ar putea să fie nevoiți să pornească totul de la început, ci amână instituirea schimbării legislative necesare și poate știrbi încrederea celor concentrați în aria respectivă a legii.

2.2. Dezvoltarea politicii

Țările membre ale OECD au conștientizat faptul, că calitatea legislației lor poate fi considerabil avansată, dacă problemelor în cauză li se acordă atenția cuvenită la etapa de dezvoltare a politicii. Consiliul OECD recomandă ca atunci când se discută activitatea de reglementare, întotdeauna să se caute răspuns la următoarele întrebări:

LISTA DE CONTROL PENTRU ELABORAREA DECIZIILOR VIZÂND SISTEMUL DE REGLEMENTARE³

(Recomandările Consiliului OECD, adoptate la 9 martie, 1995)

1. Este oare problema definită corect?
2. Sunt oare acțiunile Guvernului justificate?
3. Este oare reglementarea cea mai optimă formă de acțiune a conducerii?
4. Are oare reglementarea în cauză bază juridică?
5. Care este nivelul (sunt nivelurile) potrivit/e al conducerii pentru această acțiune?
6. Justifică oare beneficiile reglementării în cauză costurile?
7. Este oare distribuirea efectelor asupra societății suficient de transparentă?
8. Este oare reglementarea clară, consecventă, inteligibilă și accesibilă pentru utilizator?
9. Și-au expus toate părțile interesate opiniile lor, ori nu?
10. Cum va fi realizată respectarea acestei reglementări?

Nu este greu de observat, că majoritatea reprezintă întrebări-cheie, care, în mod firesc, urmează a fi determinate, înainte de a lansa pregătirea oricărei legislații. S-ar întâmpla să fie nevoie de a le adresa pentru fiecare dintre opțiunile posibile vizând politică respectivă, astfel determinând căreia dintre ele urmează să-i dăm preferință. Numai întrebarea numărul 8 poate fi completamente neglijată la etapa elaborării proiectului de lege, deși s-ar putea întâmpla ca o întrebare discutată la etapa de dezvoltare a politicii, uneori să fie repetată și în procesul de proiectare a legii, când, grație întocmirii textuale, se reliefează o schemă mai rafinată, având mai multe detalii.

Legiuitorii au nevoie de răspuns la toate întrebările menționate mai sus. Într-adevăr, dacă răspunsurile nu sunt găsite în procesul dezvoltării politicii, legiuitorii s-ar întâmpla să fie siliți să ceară să li se răspundă, ori să le caute ei înșiși pe parcursul activității de elaborare a proiectului. Totodată, însă, cu cât mai bună este calitatea răspunsurilor, cu atât mai mare este probabilitatea planificării și proiectării unei legislații calitative. Pentru o anumită parte din întrebări, probabilitatea de a primi răspunsuri de o calitate mai

3. Lista de control completă este prezentată în Apendicele 4.

înaltă sporește odată cu utilizarea unor atare tehnici cum ar fi “analiza impactului reglementării” (AIR) și consultarea intereselor nonguvernamentale.

Într-o serie de țări din ECE, proiectele legislative trebuie să fie însoțite de memorandumuri explicative, care ar exprima un șir de considerente în susținerea proiectului de lege respectiv. Deocamdată, însă, procedurile preconizate pentru dezvoltarea sistematică a acestei politici, în particular, printr-o evaluare adecvată și estimarea alternativelor unei alte politici, sunt deseori slabe și neproductive.

2.3. Alternative ale legislației

Tradițiile juridice din majoritatea țărilor ECE ar putea însemna plasarea unor accente considerabile pe soluționarea problemelor de ordin social, economic și administrativ prin intermediul legislației (primare sau secundare) - așa numita abordare prin “comandă și control”. În multe din țările membre ale OECD se face încercarea de a controla fluxul legislativ printr-o utilizare mai largă a mecanismelor alternative. Aceasta ar putea implica utilizarea mai frecventă a directivelor administrative, deseori emise sub formă de circulare, cu alte cuvinte, instrumentele nu sunt întocmite sub formă de reguli normative, aplicate în mod direct prin judecată, ci sunt prevăzute alte mijloace de a le face efective, cum ar fi prin intermediul administratorilor or oficialilor superiori. În această ordine de idei, pot fi emise următoarele tipuri de documente:

DIRECTIVE ADMINISTRATIVE ⁴
<ul style="list-style-type: none">• <i>Reguli de procedură</i>, care determină pașii pe care administratorii urmează să-i execute în cazul unor anumite procese administrative.• <i>Instrucțiuni</i> care indică de către cine sau cum urmează să fie exercitate anumite puteri, în mod tipic, pentru a asigura consecvență în elaborarea deciziilor și de a permite luarea deciziilor la un anumit nivel în administrație, fără a se apela la eșaloanele ierarhic superioare.• <i>Îndrumare interpretativă</i> care indică persoanelor afectate modul în care pot fi utilizate anumite puteri ori forțe de discreție, în special, ce se va lua în considerație și care criterii vor fi aplicate.• <i>Reguli prescriptive</i> care indică comportamentul pe care urmează să-l adopte persoana afectată, pentru a respecta cerințele statutare, promulgate prin lege.• <i>Recomandări</i> care oferă consultație în ce privește comportamentul ori acțiunile preconizate în vederea realizării anumitor obiective specifice.• <i>Coduri de conduită</i> care stabilesc standarde generale privind acțiunile ori comportamentul în anumite contexte concrete.• <i>Reguli de practică</i> care stabilesc practicile de urmat pentru a face regulile statutare să funcționeze.• <i>Coduri voluntare</i> pentru auto-reglementare, adoptate de autorități din sectorul privat la propunerile Guvernului ori cu încurajarea acestuia.

Comportamentul mai poate fi influențat și prin alte mijloace cum ar fi contractele și acordurile voluntare, autoreglementarea, stimulenții economici și o răspândire mai largă a informației. Acestea implică

4. Aceasta este o adaptare din clasificatorul utilizat de R. Baldwin, *Legile și Guvernul*, Calderon Press, Oxford (1995), pag. 81 - 85

utilizarea de către Guvern a puterilor esențiale, altele decât legislația propusă. Într-o economie de piață, un cadru de reglementare este necesar pentru a permite Guvernului să reacționeze într-un mod flexibil și variat la circumstanțele în schimbare. Numai legislația s-ar putea să fie insuficientă pentru a asigura o atare capacitate. În procesul de planificare a schemelor legislative dintr-un șir întreg de țări membre ale OECD se ține cont din ce în ce mai mult de posibilitatea utilizării acestui instrument de conducere. Arsenalul mecanismelor alternative oferă posibilitatea utilizării unui număr variat de abordări, deseori în combinație și nu în ultimă instanță, cu puterile care trebuie conferite prin lege.

INSTRUMENTELE ALTERNATIVE ALE GUVERNULUI

1. Informația - Puterea influenței

- Consultanță
- Îndrumare
- Instrucțiuni
- Informație
- Amenințări și persuasiuni
- Acorduri
- Diseminare largă
- Distribuire selectivă
- Publicitate și reclamă
- Orientare spre funcționari semnificativi
- Răspuns la solicitări

2. Măsuri economice - Puterea banilor

- Afaceri
- Stimulenți prin intermediul
- Beneficii negociate
- Contracte Guvernamentale
- Fax
- Donații, împrumuturi, subsidii

3. Activitate administrativă - Puterea resurselor Guvernamentale

- Prestarea serviciilor de către specialiști
- Utilizarea forței de muncă calificate
- Administrarea prin intermediul unei agenții Guvernamentale existente
- Promovarea politicii unei intervenții de corectare

4. Inerție - Puterea de a refuza amestecul

- Încrederea în forțele pieței
- Încrederea în controlul social
- Autoreglementarea

Deși unele dintre aceste mecanisme sunt utilizate în țările ECE, există deseori motive serioase de a acorda preferință legislației. Spre exemplu, în majoritatea țărilor OECD, atare cerințe cum ar fi cele cu referință la stilul, forma, structura și terminologia instrumentelor legislative sunt stabilite în manuale ori îndrumare emise de către Guvern și nu de către lege. Până acum există o mulțime de exemple în țările ECE unde legislația a fost utilizată cu acest scop, deși promulgarea prin acțiunea instanței judecătorești este puțin probabilă, deseori având loc pierderi în ce privește flexibilitatea. Instrumentele în cauză sunt

percepute ca având o pondere mai mare dacă sunt consfințite în legislație; ele pot rezulta dintr-un proces dependent atât de Guvern cât și de Parlament (ambele fiind antrenate în elaborarea legislației); ele substituie în mod definitiv practicile ori cerințele anterioare; criteriile pe care le conțin, poartă o pondere de autoritate mai mare în ce privește refuzul de a admite ca un instrument să se ivească în procesul de elaborare a legii.

Judecăți de tipul acestora pot servi drept mărturie în favoarea faptului că practicile țărilor membre ale OECD nu în toate cazurile pot fi adecvate pentru adoptare în țările ECE, mai cu seamă, în perioada de tranziție.

2.4. Proceduri de verificare

Cadrele de reglementare din țările membre ale OECD oferă de obicei un sistem de verificări, pentru a fi aplicate la unele etape ale procesului de elaborare a legilor. Acestea pot fi plasate în două mari categorii: verificările realizate în mod optimal atunci când opțiunile politicii sunt supuse discuțiilor și dezvoltarea politicii de preferat se află încă în proces; și verificările, care urmează a fi aplicate la proiectul legislativ ce oferă efectul scontat opțiunii în cauză. Aceste tipuri de verificări pot fi prezentate, în linii generale, în felul următor:⁵

A. Verificări vizând opțiunile politicii
<ol style="list-style-type: none"> 1. Verificări de ordin general 2. Verificări vizând cerințele administrative 3. Verificări vizând costurile și impactul economic 4. Verificări vizând eficiența 5. Verificări vizând caracterul practic 6. Verificări vizând implementarea
B. Verificări vizând proiectele legislative
<ol style="list-style-type: none"> 1. Verificări vizând respectarea constituției și a legii 2. Verificări vizând apropierea de standardele legislative ale UE 3. Verificări vizând respectarea tratatelor internaționale 4. Verificări vizând implementarea 5. Verificări vizând puterea de elaborare a legislației secundare 6. Verificări vizând forma, claritatea și inteligibilitatea legislației

În țările ECE se recunoaște din ce în ce mai mult că procedurile urmează a fi plasate în așa mod încât să permită realizarea verificărilor de acest fel. Unele acțiuni în acest sens au fost deja întreprinse, deși uneori într-un mod neoficial și nesistematic, alături cu puțină standardizare în practica ministerelor. Ar putea exista câteva motive pentru aceasta:

5. În Apendicele 5 sunt enumerate aspectele specifice care urmează a fi verificate conform denumirii din aliniat.

- practicile moștenite din trecut făceau puțin uz de verificări, astfel existând o conștientizare insuficientă a funcționării și importanței acestora atât în cadrul Guvernelor cât și a Parlamentelor;
- foarte puțini oficiali dispun de experiența necesară pentru utilizarea procedurilor de verificare;
- lipsesc măsurile de instruire în ce privește tehnicile de verificare;
- de asemenea lipsesc instrucțiuni de standard în ce privește natura verificărilor, cât și referitor la unde, cum și pentru care cazuri în cadrul procesului de elaborare a legilor urmează acestea să fie aplicate;
- nu se dispune de datele cantitative necesare, în particular, referitor la acele verificări care ar putea căpăta efect în urma unei analize a impactului de reglementare;

deseori, în cadrul Guvernului, nu există o autoritate centrală, responsabilă pentru stabilirea, monitoringul, promulgarea și coordonarea procedurilor în cauză.

2.5. Proceduri de elaborare a legilor

Elaborarea actuală a legislației (altfel spus, pregătirea textului legislativ, care convertește o politică în reguli normative, consfințite prin lege) reprezintă, într-o oarecare măsură, un lucru mai expert decât se recunoaște la modul general. Nu putem încuviința că fiecare jurist poate realiza acest lucru; cunoștințele și profesionalismul necesare în acest caz, de obicei, nu se acumulează în procesul studiilor la o facultate de drept ori în decursul practicii de jurist. Elaborarea legilor reprezintă un tip de practică legislativă specializată (pentru care unii au mai mult talent decât alții) care solicită aptitudini speciale și o experiență adecvată. O înțelegere de expert a lucrului este de dorit și în cazul celor care realizează verificările textului legislativ, fie că lucrează pentru Guvern, fie pentru Parlament.

Elaborarea proiectelor de legi poate fi realizată de către oficiali în cadrul unui minister (ori în Parlament) care sunt antrenați în principal în lucrul legislativ. În mod alternativ și mai puțin specific pentru Europa continentală, ei pot fi oferii ca resursă centrală, la ajutorul căreia poate apela fiecare minister în parte. Cum n-ar fi însă, în ambele cazuri, o proiectare calitativă necesită o resursă de oficiali calificați, având o experiență bogată în domeniu.

Majoritatea țărilor din ECE relatează despre anumite necorespunderi și insuficiențe în acest sens. Multe dintre ministerele mari, de altfel, întreg serviciul public, dispune de foarte puțini oficiali cu asemenea calificări. Deficite similare pot exista și în cadrul Parlamentelor. În mod oficial, instruirea specialiștilor în domeniul elaborării proiectelor de legi este rareori organizată, deși poate fi de neprețuit atât pentru novici, cât și pentru legiuitorii cu o experiență mai bogată. Aptitudinile urmează a fi formate în procesul lucrului, succesul căruia depinde în mare măsură de disponibilitatea și abilitatea celor care supraveghează lucrul în cauză. Cu certitudine, o experiență înaltă este cel mai bun învățător, în timp ce experiența bazată pe o activitate neînsemnată ori cunoașterea superficială a metodologiei legislative pur și simplu duce deficiențe. Înzestrarea oficialilor cu aptitudini de elaborare a proiectelor de legi face mai mult posibil faptul ca fiecare dintre cei implicați în proiectarea legislației vor adopta atât standarde și practici uniforme cât și stiluri compatibile. Utilizarea consultanților din exterior pentru elaborarea proiectelor de legi, lucru întâlnit în multe țări ale ECE, prezintă dificultăți atunci când aceștia nu sunt în egală măsură versați în materie. Într-o oarecare măsură, consecvența poate fi încurajată prin întocmirea unor instrucțiuni oficiale ori îndrumări practice referitoare la problemele în cauză, făcându-le accesibile pentru toți legiuitorii. În câteva din țările ECE deja se întreprind atare pași.

2.6. Coordonarea procesului de elaborare a legislației

Perioada de tranziție în țările ECE poate fi desemnată ca perioadă a unei activități legislative deosebit de intense, menită să restaureze Guvernarea legii, să introducă reforma politică și cea a serviciului public și

să inaugureze temeliiile unei economii de piață. Intenția de a urgenta demonstrarea faptului că schimbarea are totuși loc și dorința de a lichida cât mai repede obstacolele moștenite din trecut, ar putea rezulta într-o concluzie pripită vizavi de faptul care ar fi cele mai adecvate transformări atât pentru moment, cât și de perspectivă. Au devenit vizibile și se fac simțite și în continuare inconsecvențe serioase în ce privește politicile adoptate, mai ales acolo unde crearea de către legislație a funcțiilor Guvernamentale adiționale vin în conflict cu obiectivul de a reduce dimensiunile și costurile administrației publice. În mod inevitabil, legislația recent intrată în vigoare necesită amendamente semnificative, uneori chiar în cadrul aceleiași sesiuni parlamentare. Aceasta ar putea avea uneori drept consecință schimbări în orientarea politică și în perceperea faptului cum poate fi protejat interesul public. În unele cazuri, însă, cauza a constat în faptul că operarea legislației este lipsită de caracterul practic și efectiv, este prea costisitoare.

Sistemele de elaborare a legilor trebuie, fără doar și poate, să facă excepții pentru legislația de necesitate urgentă, cum ar fi tratarea evenimentelor imprevizibile. Un atare proces, însă, urmează a fi privit ca un caz aparte. În circumstanțe uzuale, legislația trebuie să apară ca rezultat al unui proces planificat și coordonat, produs în mod deliberat pentru a oferi timpul necesar pentru proiectare, consultare atât în cadrul cât și în afara Guvernului și discuțiilor în Parlament. În particular, dacă resursele și timpul ministerelor trebuie optimizate, proiectele legislative urmează a fi instituite și dezvoltate ca parte a programului de lucru a Guvernului ca un tot întreg. O bună parte din țările ECE și-au dat deja seama de acești factori, astfel încât regulile de procedură, elaborate de către Guvern și Parlament tot mai des includ cerințe, care sprijină sisteme de reglementare mai bine organizate. Acestea țin de atare probleme centrale cum ar fi: cum să acorde prioritate potențialelor proiecte legislative, cum să îmbine proiectele într-un program legislativ Guvernamental, cum să elaboreze orarul activităților de pregătire, cum să coordoneze progresul proiectelor la nivel Guvernamental pentru a evita divergențele cu orarul de lucru al Parlamentului, cum să se asigure de faptul că pașii necesari sunt întreprinși în modul adecvat pentru a oferi atât Guvernului, cât și Parlamentului justificarea proiectelor respective.

2.7. Consultări nonguvernamentale

Consultarea interministerială vizând proiectele legislative reprezintă una din practicile de durată, acceptată în țările-membre ale OECD; consultarea nonguvernamentală a fost utilizată mai puțin regulat în trecut. În ce privește ultima, actualmente are loc o schimbare notorie de direcție. Utilizarea extinsă a consultării nonguvernamentale reflectă recunoașterea valorii ei democratice intrinsece. În orice caz, cererea pentru ea crește odată cu creșterea conștiinței politice a populației. Ea nu numai că sporește posibilitatea creșterii aprobării propunerilor legislative din partea publicului, dar totodată este valoroasă și ca mecanism de îmbunătățire a calității propunerilor. Atare consultări pot fi utilizate atât ca ajutor în procesul RIA cât și pentru a sprijini alte verificări. Principalele beneficii care urmează a fi obținute din această consultare rezidă în următoarele:

<p>A. Consultare și RIA</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Poate lărgi alternativele politicii; 2. Poate facilita colectarea unor categorii de date necesare pentru RIA; 3. Pot fi utilizate pentru a verifica rezultatele analizelor efectuate; 4. Pot face procesul de elaborare a legilor și motivele alegerii unei sau altei politici mai transparente pentru grupurile afectate.
<p>B. Consultarea și alte verificări</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Poate genera o înțelegere mai bună a activităților de reglementat și a problemelor de soluționat; 2. Pot avea drept rezultat alegeri mai bine documentate în privința mecanismelor legale adecvate, menite să ofere efect politicii preferate; 3. Pot avea drept rezultat soluții legale care ar încuraja respectarea legii; 4. Pot duce la îmbunătățiri ale textului legal, asigurând o comunicare mai clară a cerințelor de respectat; 5. Poate spori sensibilitatea conducerii față de necesitățile și interesele persoanelor afectate.

Aceste idei ne sugerează faptul că, din majoritatea punctelor de vedere, consultarea, posibil, își are cel mai considerabil efect dacă este realizată, în timp ce procesul de dezvoltare a politicii se află încă în desfășurare (deși, pentru probleme mai complexe, în particular, ea poate fi utilă ori necesară și la o etapă mai avansată). Odată ce un text legislativ se află la o etapă avansată de elaborare, deseori este prea târziu de revizuit premisele pe care a fost structurată politica respectivă. În același timp, însăși proiectul de lege poate fi calificat ca un instrument consultativ de valoare, dat fiind faptul că stabilește în termeni exacti cerințele, pe care persoana afectată urmează să le respecte. Deseori, însă, când proiectul a atins această etapă, este mult mai dificil de efectuat îmbunătățiri fundamentale.

În țările ECE consultarea cu ministerele, de obicei cele care manifestă un interes imediat în materia de subiect ori în careva alte aspecte ale legislației, reprezintă o practică foarte frecventă. Pe de altă parte, consultarea cu grupurile de interes nonguvernamentale, nu este nici pe departe răspândită. O utilizare restrânsă are și o atare formă de consultare cum ar fi cea cu un grup permanent ori consultativ *ad hoc* ori cu un grup reprezentativ al celor afectați. Acest mecanism face posibilă obținerea părerilor din exterior (care pot fi schimbate sau adăugate pe parcursul dezvoltării proiectului), în timp ce responsabilitatea pentru elaborarea deciziilor este menținută în mâinile unui grup mic și mai integrat de lucru.

În prezent, anume atare situație pare a fi preferată pentru procesul de elaborare a legilor mai mult decât consultarea cu scopul asigurării cunoștințelor și a experienței din exterior. Ea poate fi realizată prin atragerea la activitatea grupurilor de lucru a persoanelor potrivite responsabile pentru anumite proiecte. Totuși, aceasta poate constitui dezavantajul creării unui organ neîntemeiat de mare pentru elaborarea politicilor și a proiectelor de legi, poate complica procesul de luare a deciziilor și spori posibilitatea apariției unor compromisuri nedorite.

2.8. Inițiativele legislative ale Parlamentului

Deși în mare parte legislației este pregătită de către ori pentru Guverne, Parlametele din țările ECE își exercită în mod regulat puterea constituțională pentru a introduce atât propria lor legislație, cât și amendamente la proiectele Guvernamentale. Aceste inițiative pot veni din partea comitetelor parlamentare ori a unor persoane individuale, membri ai Parlamentului, care acționează din propriul nume ori din numele grupurilor interesate. Într-adevăr, un Parlament nemulțumit de legislația prezentată de către Guvern poate promova un proiect, conținând propriile soluții pentru problema în cauză.

Aceasta înseamnă că proiectele legislative se află în două seturi de competențe, care deseori tratează problemele în mod diferit. În mod necesar, trebuie să existe consecvență în legislațiile pregătite de ambele organe; pentru ambele urmează să fie aplicate standarde calitative similare și ambele trebuie supuse aceluiași verificări. Parlametele din țările ECE dezvoltă proceduri menite să evalueze legislația pe care le-o prezintă Guvernele pentru a-și concentra atenția asupra problemelor care țin direct de competența lor. Nu este, însă, în egală măsură evident faptul, că procedurile din Parlament, prevăzute pentru propria legislație ori amendamentele la proiectele parvenite de la Guvern, oferă acestuia din urmă (care de obicei va avea drept sarcină realizarea lor) oportunitatea adecvată de a le evalua de pe propria poziție. Parlametele deseori sunt puțin pregătite pentru a realiza analiza impactului, în particular, în ce privește costurile bugetare și resursele administrative ale Guvernelor. Timpul oferit Guvernului pentru a medita asupra legislației se poate dovedi a fi insuficient pentru realizarea unor atare meditații și pregătirea contra-argumentelor care urmează a fi prezentate Parlamentului.

Atunci când Parlamentul inițiază un proiect pe o problemă ce ține de competența unui minister, Guvernul s-ar putea să se simtă obligat să implementeze o soluție legislativă, care la o analiză a politicii s-ar fi dovedit a fi ineficientă și lipsită de caracter practic. Introducerea schimbărilor în vederea sporirii calității legislației Guvernamentale, să zicem, prin perfecționarea procesului de dezvoltare a politicii, ar putea reduce necesitatea Parlamentelor de a introduce propria legislație pentru materiile în cauză. Într-adevăr, un atare obiectiv ar putea constitui un stimulent pentru Guvern de a-și consolida capacitățile de elaborare a legislației.

Raționamente similare pot fi aplicate și în ce privește principalele amendamente la proiectele Guvernamentale forțate de către Parlament. Deși întotdeauna este posibil, la ultima analiză, ca Guvernul să-și retragă proiectul, dacă consideră că amendamentul este inpracticabil, aceasta nu contribuie la promovarea procesului reformei legislative. Cu cât mai mult Guvernul își dezvoltă cunoștințele tehnice în elaborarea politicilor și proiectarea legislației (fapt pe care Parlamentul nu este în stare să-l reproducă) cu atât mai posibilă este apariția decalajului dintre calitatea proiectelor legislației parvenite de la Guvern și cea de la Parlament.

2.9. Legislația secundară

Guvernele și ministerele (luate în plan individual) din țările ECE dispun de obicei de putere constituțională în ce privește elaborarea actelor normative secundare, menite să sprijine implementarea legislației primare din domeniul competenței lor. În unele țări, limitele de exercitare a acestei puteri pot fi stabilite în legislația primară, pentru fiecare subiect aparte. Dar și în acest caz, puterea este exercitată, de obicei, în termeni largi, care presupun puține restricții. Sunt prescrise unele îndrumări în ce privește principiile ce determină problemele ce țin de competența legislației primare și cele de competența secundară. În rest, rareori sunt stabilite cerințe legale ori specificări vizând scopurile, circumstanțele ori cazurile pentru care pot fi elaborate instrumente secundare.

În timp ce analizează proiectele, Parlametele nu atrag mare atenție la natura puterilor de elaborare a legislației secundare de care dispun Guvernele, mai cu seamă, când anumite probleme urmează a fi excluse în mod special din aceste puteri și păstrate de către Parlament. Nu există nici un interes suficient de promovare a modului în care aceste puteri ar putea fi cu adevărat utilizate.

Garanțiile împotriva unui eventual abuz de aceste puteri din partea Guvernului sunt de obicei privite ca ținând de competența curților de justiție, care pot interveni dacă legislația secundară abordează probleme ce depășesc limitele implementării. Astfel de subiecte, însă, la o analiză judiciară, pot fi interzise fie grație faptului că numai anumite categorii de persoane le pot iniția, fie din motive de timp și resurse financiare. Deseori, o problemă specifică, pe care se face încercarea de a o adresa legislației secundare, nu are șanse de a fi examinată în organul parlamentar fie din motivele menționate mai sus, fie din alte considerente care nu țin de legislație. Parlamentul nu se ocupă în mod special nici de examinarea faptului cum utilizează Guvernul aceste puteri ori însăși instrumentele. Astfel de verificări, dacă și au loc, au loc numai în cadrul Guvernului.

O atare stare a lucrurilor poate genera un deficit democratic serios, acolo unde, după cum s-a menționat pentru unele țări din ECE, se constată o creștere dramatică în ce privește utilizarea legislației secundare în detrimentul celei primare, pentru promulgarea directivelor UE. Lăsând la o parte această constatare, trebuie să recunoaștem că cu cât mai diverse și mai generalizate sunt clauzele legislației primare, cu atât mai considerabil este potențialul set de puteri secundare. Odată cu evoluarea aptitudinilor de proiectare a legislației, putem presupune, dacă există undeva experiența adecvată, că Guvernele se vor strădui să atingă acel nivel de generalizare a clauzelor normative, care va permite ca problemele ce țin de politici să fie soluționate de legislația secundară. Dacă Parlametele nu se vor preocupa de aceste chestiuni și, în particular, nu vor stabili limite mai precise pentru puterile de elaborare a legislației secundare, s-ar putea întâmpla ca ele să nu fie în stare să prevină o anumită pierdere de autoritate legislativă.

O altă problemă persistentă în unele țări ale ECE este generată de întârzierile care au loc în procesul de elaborare a legislației secundare. În statul modern, o mare parte a legislației primare este inefectivă prin sine înseși; reglementarea secundară este necesară pentru a asigura mecanismele detaliate și activitățile administrative, esențiale pentru implementarea acesteia. În caz contrar, legislația primară, deși din punct de vedere tehnic promulgată, nu poate fi pusă în vigoare. Deși, în plan ideal, pentru a stabili o nouă schemă legislativă, legislația primară și cea secundară urmează a fi elaborate paralel, deseori în practică situația nu este realizabilă. Puține țări admit amânarea lansării legislației primare, până când nu au fost create instrumentele secundare. Aceasta subliniază importanța unor planuri întregi pentru proiecte legislative complexe, care ar include orarul timpului prevăzut atât pentru elaborarea legislației primare cât și pentru cea secundară.

2.10. Accesul la legislație

Scopul principal al legislației este de a le oferi celor pe care îi afectează posibilitatea să-și organizeze și să-și reglementeze activitățile în conformitate cu cerințele normative pe care le stipulează și astfel, să-și asigure securitatea și garanțiile juridice pentru tranzacțiile pe care le înfăptuiesc. Accesul oportun la această legislație constituie ceva indispensabil și de la sine înțeles. Întreaga legislație în vigoare - cea primară și cea secundară, cea curentă și cea elaborată anterior - trebuie să fie cu adevărat disponibile, iar copiile instrumentelor individuale ușor de căpătat pentru oficiali, reprezentanți ai legii și reprezentanți ai publicului. Această politică pare a fi acceptată în toate țările din ECE. Actualmente, majoritatea lor întreprind pași considerabili în această privință.

Volumul și viteza cu care este elaborată legislația solicită tehnici adecvate pentru asigurarea disponibilității necesare. Procedurile de înregistrare și arhivare a legislației trebuie să devină o responsabilitate Guvernamentală pentru a putea fi stabilită garanția de stat a surselor. Ele trebuie aplicate la legislația secundară, cel puțin datorită faptului că aceasta presupune anumite implicații pentru interesele din afara Guvernului, cât și la întreaga legislație primară. Toată legislația curentă are nevoie de indici, prezenți într-o formă actualizată. Stocurile de legislație publicată trebuie să aibă o amplasare convenabilă. Consolidările legislației curente trebuie publicate în mod regulat, atât în ansamblu lor, cât și în mod individual, în cazurile când suferă frecvent amendamente. Aceasta presupune implicații importante pentru bugetele Guvernamentale.

Câteva țări din ECE întreprind pași concreți în vederea utilizării bazelor de date pentru realizarea acestor scopuri. În multe instanțe, resursele de stat nu permit ca aceste articole să fie asigurate de către un organ Guvernamental oficial pentru acces la publicul general. Din ce în ce mai mult în scopul respectiv sunt atrase bazele de date prestate de structurile comerciale, care pun la dispoziția publicului prin mijloace electronice ceea ce Guvernele pot oferi doar sub formă de copii pe hârtie. Spre deosebire, însă, de legile publicate și tipărite sub egida autorității statului care asigură garanția autenticității, bazelor de date respective nu li se acordă un atare statut autoritar, astfel copiile pe hârtie continuând să fie produse pentru instanțele judecătorești și alte forme similare de utilizare oficială.

3. Strategii de perfecționare a procesului de elaborare a legislației

În această secțiune noi examinăm căile de introducere a îmbunătățirilor și soluționare a problemelor menționate în partea precedentă. Acestea sunt inspirate în parte din inițiativele care deja au fost preluate într-o țară sau alta din cele la care ne-am referit mai sus. Ține de discreția altor țări să decidă dacă inovațiile în cauză sunt potrivite pentru a fi adoptate ori adaptate la realitățile lor. Respectiv, noi nu facem nici o recomandare referitoare la atare inițiative, decât sugestia de a le evalua cu precauție atunci când se analizează îmbunătățirile ce urmează a fi introduse în planurile deja existente. În continuare vă prezentăm cele șapte strategii de perfecționare a procesului de elaborare a legislației:

1. Crearea și consolidarea cadrului de reglementare vizând elaborarea proiectelor de legi;
2. Perfecționarea procesului de dezvoltare a politicii înainte de perfecționarea celui de elaborare a legislației;
3. Stabilirea și menținerea standardelor de elaborare a proiectelor de legi;
4. Utilizarea mai deplină a consultării;
5. Aplicarea procedurilor și standardelor echivalente la inițiativele parlamentare;
6. Aplicarea procedurilor și standardelor echivalente la elaborarea legislației secundare;
7. Perfecționarea accesului la legislație.

3.1. Crearea și consolidarea cadrului de reglementare vizând elaborarea proiectelor de legi

Unul dintre cele mai importante "bunuri" de care are nevoie o proiectare reușită de legislație este timpul. Celor care pregătesc legislația trebuie să li se pună la dispoziție timp suficient pentru a realiza o serie de sarcini care apar în fața lor, pornind de la dezvoltarea politicii și în continuare pe parcursul procesului de elaborare a textului legislativ, până la introducerea legislației respective în Parlament. Concomitent, legiuitorii sunt interesați ca noile proiecte legislative să devină legi operative în termeni pe cât de posibil restrânși. În unele cazuri, niște ritmuri mai susținute sînt esențiali pentru administrarea unei necesități de urgență. Cu toate acestea, însă, o grabă exagerată, cauzată de obiective politice de scurtă durată poate duce la elaborarea unei legi imperfecte. Chestiunea referitoare la cât timp urmează să fie rezervat unui proiect legislativ, merită o atenție deosebită.

În continuare trebuie să menționăm faptul, că deseori resursele umane care pot fi antrenate în procesele de elaborare și proiectare sunt limitate, uneori chiar insuficiente. Astfel, în egală măsură este important ca timpul lor să nu fie cheltuit pentru proceduri zadarnice ori din cauza tărăgărilor provocate de incapacitatea altora de a interveni la timp, ori fie din motivul că sunt nevoiți să repete procesul realizat anterior într-un mod neadecvat. În particular, puțin valorează acele ministere, care realizează un volum imens de lucru la proiectele legislative doar numai pentru a-și da seama de faptul, atunci când acestea

sunt înaintate la Consiliul de Miniștri, că proiectele în cauză nu sunt acceptabile, ori nu li se poate acorda nici o prioritate pentru a fi prezentate în Parlament.

Din aceste considerente, devine evident faptul că procesul de proiectare și elaborare a unui segment de legislație trebuie să fie *planificat*. Pentru toate persoanele implicate trebuie să fie stabilite orare de lucru și termeni limită, acestea urmând să fie coordonate cu planurile similare de lucru întocmite pentru toate celelalte segmente de legislație care sunt în proces de elaborare la momentul dat. În egală măsură, important este ca în cadrul Guvernului să existe o autoritate capabilă să asigure respectarea planurilor de lucru întocmite.

3.1.1. Programul legislativ

Drept bază pentru planificare, în mod necesar trebuie să existe un *program* deja întărit al legislației, pe care guvernul intenționează s-o elaboreze în anul ce urmează. În mod ideal, acest program trebuie să fie integrat în planurile Guvernului vizând înaintarea proiectelor legislative la următoarea sesiune a Parlamentului. În atare circumstanțe, se asumă încrederea că programul trebuie prezentat parlamentului pentru discuții, care se soldează de obicei cu aprobarea lui.

În principiu, un program legislativ presupune:

- delegarea unui organ la nivelul conducerii Guvernului și a responsabilității pentru dezvoltarea programului, fie din numele Consiliului de Miniștri, fie pentru a fi aprobat de către acesta;
- un proces care i-ar oferi organului respectiv posibilitatea să decidă asupra priorităților legislative; care din posibilele proiecte legislative trebuie să facă parte din următorul program (dat fiind faptul că există mult mai multe proiecte decât permit Guvernului să pregătească și Parlamentului să discute timpul și resursele existente, dacă se pretinde ca funcțiile în cauză să fie îndeplinite în modul adecvat de către ambele organisme);
- proceduri stipulate (referitoare la prestarea informației vizând proiectele legislative propuse) și un orar anual pentru acest proces, astfel încât ministerele să aibă posibilitatea de a-și planifica și pregăti pozițiile din prealabil și la timpul cuvenit;
- elaborarea programului pentru o perioadă suficient de îndelungată, pentru a oferi ministerelor timpul necesar pentru desăvârșirea proiectelor mai complexe (care, dacă se pretinde ca dezvoltarea politicii și consultările respective să fie realizate în modul adecvat, pot necesita mai mult decât, spre exemplu, un an — durata unui program obișnuit);
- proceduri pentru administrarea proiectelor legislative de urgență, care pot apare după punerea în vigoare a programului legislativ;
- acceptarea faptului că ministerele nu trebuie să lanseze dezvoltarea unui proiect legislativ înainte ca acesta să fie aprobat în mod colectiv de către Guvern, ca parte componentă a programului legislativ (astfel economisind resursele care ar putea fi folosite pentru un proiect fără viitor).

Programarea legislativă în Estonia

Proiectul de lege cu privire la elaborarea legislației conține o schemă detaliată pentru "Planul desfășurat vizând elaborarea proiectelor de lege", care este prezentat în Diviziunea 4.1 a proiectului în cauză (paragrafele 42 - 50) și descris în Raportul țării respective.

3.1.2. Orarele legislative

Orarele schematice, schițate pentru proiectele legislative sunt necesare pentru a face programul legislativ să fie efectiv și urmează a fi stabilite în mod centralizat. Ele permit conducerii să planifice în prealabil discutarea și aprobarea proiectelor de legi mai întâi în cadrul Guvernului și apoi să determine etapele de înaintare a lor în Parlament. Ele facilitează și planificarea lucrului Parlamentului, permițând totodată organului Guvernamental, preocupat de coordonarea proiectelor legislative să stabilească termenii-limită pentru aceste proiecte, să urmărească și să asigure desfășurarea ordonată a elaborării lor. Orarele schematice sunt necesare pentru a permite ministerelor să-și stabilească planurile interne și orarele detaliate de lucru și să aloce resursele necesare pentru desăvârșirea proiectelor respective în termenii cuveniți.

Programarea legislativă și planurile de lucru în Slovenia

Ordinele Guvernului, articolele 57-63 stipulează necesitatea stabilirii de către Guvern a unui program de lucru și a unui plan periodic de lucru, cu stabilirea termenilor-limită pentru acestea. Secretarul General este responsabil de monitoringul implementării lor de către fiecare minister în parte. Vezi raportul Sloveniei.

În principiu, orarele pledează pentru:

- estimarea preliminară a pașilor care urmează a fi realizați în ce privește fiecare proiect în parte (spre ex. în ce măsură va fi utilizată consultarea externă);
- estimarea realistă și minuțioasă a timpului necesar pentru înfăptuirea acestor pași;
- revizuirea periodică a orarelor în lumina dificultăților întâmpinate și procedurilor necesare pentru înlăturarea lor.

În mod ideal, orarele prevăzute pentru legislația primară trebuie să fie luate în considerație și la elaborarea legislației secundare, care are o importanță esențială pentru implementarea și punerea în vigoare a celei dintâi.⁶ În orice caz, sunt de dorit orare individuale pentru pregătirea legislației secundare de importanță.

6. Vezi, spre exemplu, Bulgaria, *Reglementarea cu privire la Structura și Organizarea lucrului Consiliului de Miniștri și a Administrației lui*, Articolul 25(2).

Programarea legislativă și schițarea orarelor de lucru în Bulgaria

Legea cu privire la actele normative și Decretul privind implementarea conțin clauze care stipulează cerințe referitoare la planificarea proiectelor legislative și a orarelor de lucru. Ele sunt plasate în legea respectivă, capitolul 2 (articolele 19-25) și în decret, capitolul 1 (articolele 1-8). Acestea sunt descrise în Raportul prezentat de Bulgaria.

În țările unde ministerele sunt unite între ele printr-o rețea computerizată, planurile ministeriale de lucru și orarele respective pot fi păstrate în baze de date accesibile pentru toate ministerele. Aceasta le permite, în cazul când manifestă interes pentru un oarecare proiect legislativ, să-și exprime interesul pentru a fi reprezentate în grupul de lucru ori, cel puțin, consultate. Rețeaua le oferă informații referitoare la orarul și progresul proiectului, cât și la timpul când un minister sau altul posibil va fi consultat. Tot ea permite autorității centrale pentru coordonare să efectueze monitoringul tuturor proiectelor și să intervină în caz dacă termenii-limită nu sunt respectați.

3.1.3. Directive de reglementare

Stabilirea standardelor comune și a practicilor uniforme pentru pregătirea și proiectarea legislației este mai efectivă în cazul elaborării unui set unic de directive, care se bazează pe autoritatea Guvernului, iar în caz de necesitate și pe cea a Parlamentului. În circumstanțele existente la etapa actuală în țările ECE, elementele esențiale trebuie să fie reglementate prin lege. Această cale de efectuare a reformei nu este unica maximum efectivă, dar pentru un timp oarecare ea reprezintă cea mai sigură metodă de stabilire a unui singur set de standarde, care ar putea servi drept punte de legătură între Guvern și Parlament. Prevederile (standardele) în cauză pot fi amplificate prin instrumente secundare, cum ar fi, hotărârile emise în mod separat de către Guvern și Parlament pentru administrarea problemelor ce țin de competențele fiecărui organ în parte (spre ex. , Parlamentul de obicei se implică puțin în procesul de pregătire și elaborare a legislației secundare). În unele țări, anumite chestiuni, legate de procesul de elaborare, se conțin în instrumente, care tratează un areal problematic mult mai vast. În mod ideal, toate directivele referitoare la elaborarea legislației urmează să fie adunate într-o singură sursă (spre ex. într-un manual legislativ), arhicunoscută și utilizată de fiecare, care este implicat în procesul de pregătire a legislației. Un atare document ar fi de o valoare aparte în cazurile când se angajează consultanți din exterior.

În legislația vizând elaborarea proiectelor de lege sunt reglementate, de obicei, următoarele seturile de circumstanțe:

- procedurile ce urmează a fi îndeplinite la diferite etape ale procesului de elaborare a legislației;
- reguli uniforme cu privire la aplicarea și operarea unor anumite feluri de prevederi legislative;
- cerințe standarde cu privire la forma, terminologia și stilul preconizate pentru proiectele de lege.

Exemple de directive de reglementare

- *Bulgaria:* Legea cu privire la actele normative (51 articole) și Decretul cu privire la implementare (56 articole), 1973/74, revizuite în 1995, vizează toate trei aspecte menționate mai sus.
- *Estonia:* legea cu privire la Actul de Elaborare legislativă (113 articole) conține prevederi vizând toate trei aspecte, dar cerințele de procedură se referă doar la etapele la care se implică Guvernul.
- *Lituania:* Procedura de elaborare a legilor și altor acte juridice (13 articole), 1995, se referă doar la ultimul aspect.
- *Slovacia:* Reguli legislative vizând elaborarea legilor (13 articole + 2 anexe, inclusiv instrucțiuni legislative și tehnice, 59 articole), se referă, în principal la primul și cel de al treilea aspect.

Chiar și atunci când prin asemenea instrumente sunt stabilite standarde de bază, elaborarea unui manual suplimentar ori a unui îndrumar stilistic are o valoare de netăgăduit pentru legiuitori. Un atare document poate formula standardele de bază, prin a demonstra, într-o manieră puțin prescriptivă, căile preferabile de realizare a acestora în anumite circumstanțe ori descrie procedurile de administrare a deficiențelor, care deseori apar în procesul de elaborare. Manualul ori îndrumarul în cauză, poate fi utilizat pentru a ilustra, modul în care limbajul legislativ poate fi făcut mai accesibil pentru utilizatorii ordinari, ori sprijini exprimarea într-un limbaj simplu. El reprezintă un mecanism de demonstrare a faptului, cum pot fi evitate practicile din trecut care s-au bazat în exclusivitate pe un limbaj juridic exagerat. Totodată, aceste documente ar reprezenta mijloace valoroase de informare a legiuitorilor din exteriorul Guvernului despre practicile curente și concomitent ar putea servi drept materiale suplimentare pentru instruire.

3.1.4. Listele de control

Un alt instrument care poate fi util în procesul de lucru al legiuitorilor este lista de control. În mod tipic, ea exprimă chestiuni ori materii de care urmează să se țină cont pe parcursul anumitor activități. Lista de control poate fi utilă atât în calitate de punct de lansare a unei abordări sistemice la o anumită etapă a procesului, cât și ca mijloc de revizuire a lucrului efectuat la această etapă. Listele de control au o valoare aparte în ce privește diferitele modalități de verificare care urmează a fi efectuată la diferitele etape de dezvoltare a politicii și de elaborare a proiectelor de legi.

De obicei, fiecare legiuitor inițiază liste de control pentru propriul uz (posibil adaptate de la cele găsite în manualele cu privire la elaborarea legislației). Concomitent, în particular în domeniile care solicită inovări, întocmirea lor de către un organ central pentru utilizare generală, este fără doar și poate avantajoasă. Mecanismul în cauză a fost folosit în acest context în câteva țări membre ale OECD.⁷

7. Exemplele sunt prezentate în *Elaborarea și utilizarea listelor de control în țările OECD*, OECD/GD(93)181, 1993.

Listele de control în Regatul Unit al mării Britanii

În continuare urmează câteva exemple de scurte liste de control, emise de Guvern în 1996:

O reglementare bună - Principiile unei bune reglementări

Estimarea costului respectării Legii

Dreptul european - Listă de control pentru ministere

Implementarea Dreptului european

Atare liste de control ar putea fi elaborate mult mai repede, dacă ar fi puse la dispoziție modele pentru a fi adaptate la circumstanțele locale. SIGMA deja a publicat o serie de liste de control pentru legislația ce ține de administrația publică⁸ și procesul de elaborare a proiectelor de legi⁹. Într-un șir de publicații ale OECD¹⁰ pot fi găsite și alte exemple de felul acesta. Un domeniu potențial de asistență a SIGMA reprezintă următoarele aspecte, pentru care ar fi util să se elaboreze liste-model de control.

Liste-model de control pentru țările ECE

1. Politica de reglementare și, în particular, analiza impactului sistemului de reglementare.
2. Estimarea costurilor.
3. Alternative ale legislației - utilizarea "trusei de instrumente" a Guvernului.
4. Verificarea necesității și a eficacității propunerilor legislative.
5. Cerințe administrative și metode de implementare.
6. Verificarea respectării Dreptului UE
7. Verificarea respectării Convenției Europene referitor la drepturile omului.
8. Verificarea respectării constituției și a legislației în vigoare.
9. Verificarea formei, structurii, limbajului și a tehnicilor juridice în elaborarea legislației.
10. Conținuturile concise ale memorandumurilor explicative.

3.1.5. *Autoritățile coordonatoare*

Coordonarea este necesară la două niveluri: primul, în ce privește crearea și menținerea cadrului de reglementare și al doilea, vizând promovarea fiecărui proiect legislativ în parte. În ambele cazuri, aceasta urmează a fi realizată de către un organ cu o autoritate administrativă și politică care i-ar permite să acționeze efectiv, mai ales acolo unde reformele se află în proces de instituire. Nu este necesar, însă, ca ambele funcții să fie exercitate de același organ. În orice caz, responsabilitatea pentru coordonare trebuie să se refere la anumite aspecte concrete, dat fiind faptul, că unele segmente legislative pot fi puse în vigoare în cadrul Guvernului, altele — de către

8. Vezi *Lista de control cu privire la Conținutul Serviciului Public*, Documentul No. 5 SIGMA, OECD/GD(96)21, 1996 și *Legislația Serviciului Public: Lista de control pentru legislația secundară (și alte instrumente de reglementare)*, Documentul No. 14 SIGMA, 1997.

9. *Lista de control cu privire la elaborarea proiectelor de legi și managementul sistemului de reglementare în Europa centrală și de est*, Documentul No. 15, 1997.

10. *Elaborarea și utilizarea listelor de control cu privire la sistemul de reglementare în țările OECD*, OECD/GD(93)181, 1993; *Lista de control cu privire la Tehnicile de reglementare a calității în îmbunătățirea calității legilor și a reglementărilor: Tehnici economice, legislative și manageriale*, OECD/GD(94)59, SIGMA, 1994; *Lista de control pentru elaborarea deciziilor de reglementare*, OECD, vezi Apendicele 4.

Parlament. În această situație, de obicei este necesar un mecanism, care ar coordona funcțiile de coordonare ale Guvernului și Parlamentului.

Majoritatea țărilor din ECE de cele mai multe ori nu deleghează în mod special responsabilitatea pentru dezvoltarea unei politici coerente vizând cadrul de reglementare. Alegerea, de obicei, gravitează între un minister, cum ar fi Ministerul justiției și un departament de pe lângă Consiliul de miniștri. S-ar putea să se cadă de acord că Ministerul justiției (care în mod normal coordonează proiectele legislative) se potrivește perfect pentru exercitarea acestei funcții (care este una mai largă), dat fiind faptul, că poate trata sarcina de pe poziția unei experiențe unice. Pe de altă parte, un singur minister lipsește autoritatea superioară de posibilitatea de a promova o politică, care trebuie pusă în vigoare de alte ministere. Din acest motiv, argumente mai puternice pot fi aduse în favoarea exercitării funcției respective de către un organ în spatele căruia se află o autoritate colectivă, cum ar fi cea a Consiliului de miniștri.

Coordonarea cadrului de reglementare în Slovacia

Guvernul a creat propriul Consiliu legislativ, condus de viceprim-ministrul pentru problema în cauză. Acest organ consultativ se preocupă și de analizarea proiectelor individuale. Vezi raportul prezentat de Slovacia.

Responsabilitatea pentru coordonarea proiectelor legislative de obicei din numele Guvernului este delegată Ministerului justiției, care la rândul său formează un departament sau un consiliu pentru exercitarea nemijlocită a acestor funcții. Funcțiile în cauză includ verificarea faptului, dacă cerințele stabilite de Guvern pentru proiectele legislative se realizează în modul adecvat și, de obicei, presupun autorizarea abrogării celor care nu corespund acestor cerințe. Din nou, o atare situație ar putea genera problema autorității, spre exemplu, acolo unde autoritatea cu inițiativa consideră că unele circumstanțe justifică evitarea unor cerințe. S-ar putea întâmpla ca asemenea dispute interministeriale să necesite o soluționare la nivel Guvernamental. Reglementările trebuie să conțină prevederi pentru atare eventualități.

Coordonarea Guvernamentală a proiectelor legislative

În Lituania, în timp ce toate proiectele legislative trebuie să fie înaintate Ministerului justiției, rezultatele examinării sunt prezentate Departamentului pentru probleme juridice al Căminării Guvernului pentru a fi vizate, în cazul când corespund standardelor stipulate. Vezi raportul Lituaniei.

În Estonia, Legea privind Actul de elaborare a proiectelor legislative conține prevederi detaliate referitoare la "indexarea" proiectelor Guvernamentale de către Ministerul justiției, care are dreptul să le abroge în baza unui șir întreg de motive. Cu toate acestea, un proiect abrogat, poate fi înaintat a doua oară în Guvern pentru decizia acestuia.

(Legea, Partea 4.2 (paragrafele 51-58); vezi raportul Estoniei).

Parlamentele de asemenea au nevoie de careva mecanisme pentru a asigura faptul, că proiectele legislative corespund cerințelor acestora. Analiza preliminară a politicii și a conținutului substanțial de obicei este realizată de către comitetele de profesioniști. Respectarea calității și a standardelor tehnice, însă, este mai bine verificată de către un singur organ, care analizează fiecare proiect în parte, separat de examinarea politicii. Iarși, o unitate din cadrul secretariatului Parlamentului ori un comitet alcătuit din profesioniști, sprijinit de un atare organ, reprezintă metode avantajoase de lucru.

Coordonarea parlamentară a proiectelor legislative în Slovacia

Proiectele legislative sunt analizate de către Departamentul pentru probleme legislative al Cancelariei Parlamentului, care dispune de un număr considerabil de alte funcții de suport. Vezi raportul.

Coordonarea dintre Guvern și Parlament este importantă nu numai pentru a asigura faptul, că programele lor legislative sunt integrate și că proiectele Guvernamentale sunt prezentate într-o manieră ordonată, ci și pentru a oferi unele mijloace, prin intermediul cărora ar putea fi redusă dublarea verificărilor. În mod inevitabil, Parlamentul dorește să aplice propriile verificări la chestiunile deja verificate de către Guvern. Informația pe care o deține Guvernul în rezultatul propriilor verificări, poate oferi Parlamentului posibilitatea de a-și efectua procedurile de verificare mai prompt. O practică Guvernamentală obișnuită constă în a numi un membru al Guvernului și un oficial implicat în proiectarea legislativă pentru a întreține legături cu comitetul parlamentar respectiv în vederea anumitor proiecte. În general, atare numiri au meritul lor justificat.

Coordonarea dintre Guvern și Parlament în Lituania

Guvernul numește în funcție un reprezentant al său pentru relații cu *Siemul*. Vezi raportul Lituaniei.

3.1.6. Consultarea specialiștilor în ce privește reformele calității textuale

Se poate întâmpla, ca Guvernele să nu dispună de timpul ori expertiza suficientă pentru a efectua o analiză atotcuprinzătoare, în ce privește forma în care a fost proiectată legislația și, în particular, a textului și a perfecționărilor de structură, menite să facă segmentul legislativ respectiv mai lesne de înțeles și de utilizat. Ar putea exista un avantaj în inspirarea din resursele externe, cum ar fi, din realizările instituțiilor academice, a juriștilor și judecătorilor, pentru a formula recomandări vizând schimbările menite să sporească în general calitatea instrumentelor de elaborare a legilor.

Agencia pentru reformele calității textuale în Estonia

Comitetul pentru terminologie legislativă din cadrul Guvernului are funcția de a înainta propuneri pentru perfecționarea lingvistică a legislației. Vezi raportul Estoniei.

3.2. Perfecționarea procesului de dezvoltare a politicii

Probabil, cel mai util pas în perfecționarea calității legislației ar fi recunoașterea faptului, că dezvoltarea politicii constituie un precursor esențial al procesului de elaborare a proiectelor de legi. Aceasta ar încuraja introducerea procedurilor și practicilor, care ar spori considerabil probabilitatea obținerii unor răspunsuri adecvate la întrebările fundamentale vizând politica și metodele de abordare, mai cu seamă în cazul reformelor complexe și dificile. O atare recunoaștere este absolut necesară pentru instituirea unei analize sistematice a impactului de reglementare decât cea realizată la ora actuală.

Analizând directivele de reglementare din unele țări ale ECE, devine evident faptul, că înainte ca o propunere legislativă să fie adoptată, trebuie să fie cercetate atare aspecte cum ar fi, necesitatea segmentului legislativ respectiv, motivele care determină adoptarea noii legi și a obiectivelor ei, rezultatele anticipate, costurile și resursele necesare. În realitate, însă, toate acestea, deseori, nu sunt realizate în măsura în care ar fi posibilă elaborarea unui îndrumar pe probleme de politici, de care au nevoie legiuitorii. Într-adevăr, legiuitorii pot avea puțin de ales și sunt nevoiți, în procesul de proiectare a legilor, să-și conceapă propriile idei vizând o politică sau alta, dispunând de puțină informație pentru orientare.

Directivă cu privire la dezvoltarea politicilor în Bulgaria

Prevederi referitoare la atare investigare se conțin în Decretul cu privire la implementarea legii vizând actele Normative, capitolul 1 (articolele 3-6). Pentru practica curentă, vezi raportul Bulgariei.

Directivile de reglementare primite în unele țări din ECE stipulează aplicarea unor verificări specifice pentru proiectele de legi și rezultatele incluse în memorandumurile explicative care le însoțesc. De fapt, unele dintre aceste verificări urmează a fi efectuate până la demararea procesului de proiectare, dat fiind faptul că țin în principal de selectarea și dezvoltarea politicii. Puține directive, însă, specifică clar acest moment. În practică, verificările pot fi aplicate numai la proiectele de legi, pot fi realizate superficial, ca o simplă formalitate, și pot fi scrise pentru a justifica un text întocmit cu o analiză anterioară insuficientă a alternativelor.

În același timp, memorandumul explicativ poate fi interpretat ca o tehnică valoroasă de difuzare a informației referitoare la proiectul de lege, obiectivele și justificarea lui, cât și la impactul anticipat. În forma sa cea mai efectivă, el mai oferă un raport narativ în ce privește abordarea legislativă și scopul noilor planuri, cu comentarea prevederilor conținute în fiecare dintre ele. Memorandumul urmează a fi utilizat și pentru indicarea naturii și domeniului de aplicare a legislației secundare, necesare pentru implementarea proiectului. Acest document oferă posibilitatea atât Consiliului de Miniștri și Parlamentului, cât și publicului să obțină într-o formă mai accesibilă decât din însuși proiectul de lege, întregul tablou al noii scheme legislative și a efectului ei scontat. În principiu, el ar mai putea servi drept material auxiliar pentru interpretarea segmentului respectiv de legislație. Reieșind din aceasta, memorandumul este bine pregătit și verificat de către responsabilii de elaborarea proiectului, pentru a asigura o corespundere completă cu termenii acestuia. Pe de altă parte, dat fiind faptul că de obicei nu se practică analiza memorandumului atunci când proiectul este amendat în Parlament, el nu reprezintă un mijloc interpretativ pe care ne putem bizui absolut în toate cazurile.

Conținutul memorandumului explicativ din Estonia

Legea cu privire la Actul de proiectare a legislației (capitolul 2, partea 3, paragrafele 28-41) conține cerințe detaliate cu privire la conținutul memorandumului explicativ. Ele pledează pentru o explicare a efectelor asupra economiei, mediului, administrării publice, schimbărilor de ordin organizațional și al consecințelor sociale, cât și referitoare la costurile necesare pentru implementare. Vezi raportul Estoniei.

3.2.1. Verificarea politicii

O abordare mai sistematică a verificărilor generează în mod forțat necesitatea de a trata alegerea și dezvoltarea politicii ca pe un proces aparte. Aruncând o scurtă privire asupra verificărilor politicii, enumerate în Secțiunea A a Anexei 5, ne dăm cu ușurință seama, că ele urmează a fi realizate la etapa de dezvoltare, dacă e să exercite o funcție utilă. În cazul când sunt amânate pentru perioada de elaborare a proiectului, s-ar putea întâmpla ca textul legislativ să fie respins ori supus unor schimbări esențiale pentru a cuprinde prevederile politicii, care devin evidente numai în rezultatul verificărilor. Aceasta reprezintă o utilizare ineficientă a resurselor de proiectare a legislației.

O atare abordare ar putea fi încurajată și sprijinită de emiterea unor îndrumări clare, referitor la felul cum și când urmează a fi realizată o verificare sau alta (spre ex. sub formă de directive oficiale ori liste de control). Această funcție urmează să fie exercitată de către organul de coordonare a cadrului de reglementare.

3.2.2. Analiza impactului de reglementare

Aceste considerații au o importanță deosebită în ce privește Analiza Impactului de Reglementare (AIR). Vorbind la concret, AIR reprezintă un instrument de evaluare a efectului noilor propuneri legislative, care ajută la efectuarea alegerii optime între opțiunile eventualei politici și la dezvoltarea celei preferate. Scopul ei rezidă în a contribui la elaborarea unor decizii inspirate referitor la inițiativele noii politici și la stabilirea unui echilibru acceptabil între beneficiile reale și resursele adiționale, în particular, costurile, care vor fi impuse. Ea, de fapt, este preocupată de întrebări esențiale, care urmează a fi puse de fiecare dată, când avem de a face cu un oarecare proiect legislativ nou, fapt, care de foarte multe ori nu are loc. AIR determină o abordare structurată a procesului de dezvoltare a politicii, solicitând punerea în discuție a întrebărilor respective și primirea unor răspunsuri semnificative.

Rolul principal al AIR se manifestă vizavi de verificările de politici, grupate în Apendicele 5 sub egida controlului impactului economic și al celui al costurilor, al analizei eficienței, caracterului practic și al implementării. Pentru a fi maximum de efectivă, ea trebuie aplicată la o etapă timpurie a procesului de formare a politicii, când alternativele politicii sunt încă în discuție. În același timp, rezultatele unei analize pot fi valoroase pentru determinarea chestiunilor de politică mai puțin importante, care apar permanent, atât în timpul dezvoltării opțiunii selectate, cât și pe parcursul elaborării normelor legislative necesare (spre ex. cu privire la mecanismele administrative). În unele circumstanțe, verificări ulterioare pot fi solicitate la o etapă mai avansată, spre ex., când schema legislativă capătă o formă mai stabilă.

Importanța acestei abordări este ilustrată de cazurile, când legislația a fost promulgată de către Parlament și publicată, în pofida lipsei resurselor necesare pentru implementarea ei. Într-adevăr, anume din acest motiv, o bună parte din legislație ar putea rămâne inefectivă, chiar și peste câțiva ani de la punerea ei în vigoare. Analiza costurilor și alte impacturi financiare nu pot fi neglijate atât timp cât proiectul legislativ nu a devenit lege. Dacă implementarea trebuie proiectată pentru o oarecare perioadă de timp, aceasta urmează a fi stabilit în urma efectuării unei AIR și a prevederilor respective, formulate în prealabil.

În acest caz AIR devine un suport valoros în realizarea deciziilor vizând natura și conținutul proiectului legislativ. Totodată, însă, ea poate servi și drept sprijin în oferirea unei justificări mai motivate a noului proiect politicianilor, care urmează să decidă asupra inițierii proiectului în cauză și Parlamentului care trebuie să hotărască soarta lui de mai departe. Reglementările din țările ECE solicită din ce în ce mai mult faptul, ca memorandumurile explicative să conțină în mod obligatoriu o informație mai completă vizând aspectele în cauză. Iarăși, AIR oferă explicații mai convingătoare părților afectate și publicului general în ce privește noile proiecte legislative, astfel sporind transparența procesului de elaborare a deciziilor.

AIR reprezintă un instrument care solicită, acolo unde este posibil, aplicarea metodelor cantitative. Acestea în mod obligatoriu depind de informația demnă de încredere, în particular cea de natură cantitativă, la care pot fi aplicate metodele respective. AIR are menirea să substituie specularea și presupunerile referitoare la consecințele posibile ale activității legislative. Nu este suficient ca legiuitorii să intervină cu propuneri acceptabile din punct de vedere politic. Trebuie găsită posibilitatea de a oferi indicatori mai obiectivi, pentru ca propunerea să genereze rezultatele dorite, fără a invoca probleme mai grave în trena acesteia.

Poate fi utilizat un șir întreg de metode analitice. Experiența țărilor membre ale OECD demonstrează faptul că acestea diferă de la o țară la alta atât în ce privește sortimentul cât și strictețea lor. Într-adevăr, toate țările mai continuă să-și dezvolte abordarea AIR pe etape, pornind de la mici începuturi. Este absolut clar faptul, că o bună parte din țările ECE au o capacitate limitată în ce privește, spre exemplu, existența specialiștilor economiști (atât în cadrul Guvernului cât și din exterior), capabili să întreprindă o AIR multilaterală și sofisticată a proiectelor legislative. Deasemenea, există și limitări serioase în ce privește obținerea datelor statistice demne de încredere și a informației cantitative de altă natură. Ceva mai devreme am menționat (vezi Secțiunea "Constrângeri fundamentale", partea 2.4. "Proceduri de

verificare”) un șir de alte probleme legate de instituirea proceselor perfecționate de verificare , mai cu seamă în ce privește AIR.

Respectiv, fiecare țară din ECE trebuie să-și dezvolte propria strategie, atât pentru termenii de scurtă durată, cât și pentru o perspectivă mai îndelungată, în limitele resurselor disponibile, în vederea incorporării tehnicilor AIR vizavi de proiectele legislative. Strategia în cauză trebuie să cuprindă următoarele aspecte:

Elementele care urmează a fi definite într-o strategie AIR:¹¹

1. Organele care urmează a fi responsabile pentru AIR: organele, inclusiv cele private, care actualmente răspund de implementarea AIR și cele Guvernamentale ori parlamentare responsabile pentru efectuarea controlului asupra activităților respective.
2. Alocarea resurselor adecvate, financiare și de personal, pentru implementarea AIR și instruire.
3. Metodele analitice care urmează a fi utilizate ori dezvoltate.
4. Tipurile de proiecte legislative la care urmează să fie aplicată AIR.
5. Criteriile și procedurile necesare pentru orientarea proiectelor spre AIR și pentru a decide etapa la care aceasta urmează să fie efectuată cât și metoda analitică de utilizat.
6. Procedurile de implementare a AIR, de integrare a acesteia în procesul de dezvoltare a politicii și de comunicare a rezultatelor respective.
7. Procedurile menite să asigure respectarea cerințelor de implementare a AIR.

SIGMA deja a pus bazele asistenței, care urmează a fi acordată țărilor din ECE în ce privește dezvoltarea strategiilor AIR. În arealul baltic au fost organizate seminare pentru oficialii superiori (Latvia, octombrie 1996¹²; Lituania, aprilie 1997), în cadrul cărora au fost examinate în unele detalii considerațiuni legate de circumstanțele existente în țările ECE, cât și posibilele opțiuni și căi de perspectivă. Întruniri similare, indiferent de locul unde sunt organizate, ar contribui la o înțelegere mai clară a constrângerilor și oportunităților existente în țările respective, fapt care, posibil, va duce la elaborarea de către SIGMA a unui set de recomandări privind introducerea unei strategii practice de AIR pentru țările aflate în perioada de tranziție.

Un pas inițial însă ar fi adoptarea unei liste de control vizând efectele ce urmează a fi examinate de către cei ce dezvoltă politicile, cu o relatare ulterioară la autoritatea politică responsabilă pentru luarea deciziilor finale (spre exemplu, ministrul respectiv). Aceasta ar putea fi inspirată fie dintr-o listă mai cuprinzătoare de control a OECD (vezi mai sus secțiunea “Constrângeri fundamentale”, partea 2.2. “Dezvoltarea politicii), fie din cele utilizate în unele sisteme din țările membre ale OECD, ori chiar sub formă de simple programe computerizate. SIGMA ar putea fi organul adecvat pentru asistență în producerea modelului unei atare liste de control.

11. Vezi în continuare, Rex Deighton-Smith, *Analiza Impactului de reglementare*, un document pregătit pentru Seminarul SIGMA cu privire la Analiza / Consultarea cu ONG - urile în probleme de reglementare, Vilnius, Aprilie 1997.

12. Vezi Documentul SIGMA No. 13, *Estimarea Impacturilor Legilor și reglementărilor propuse*, OECD/GD(97)126, OECD, Paris, 1997, care reprezintă o compilare a documentelor care au fost pregătite pentru seminarul experților, împreună cu un sumar succint al discuției.

Lista de control utilizată în Mecklenburg - Pomerania de Vest

În 1996 Guvernul din Mecklenburg - Pomerania de Vest a adoptat o serie de îndrumări pentru proiectele de legi și elaborarea legislației secundare care includ o listă de control adecvată, pentru testarea proiectelor legislative.¹³ Ea se bazează pe o listă de control adoptată de către Conducerea federală.

3.2.3. *Aproximarea la legislația UE*

O consecință a pașilor întreprinși în țările ECE în vederea integrării cu Uniunea Europeană, rezidă în necesitatea de a ține cont, atunci când se elaborează un proiect de lege, de legislația UE. (În același scop este necesară stabilirea unui set de proceduri de revizuire a legislației deja existente). În unele cazuri, sub egida UE/Phare au fost lansate programe pentru aproximarea legislației.¹⁴ Aceasta a dus la crearea unor ministere speciale sau a unor subdiviziuni în cadrul ministerelor pentru furnizarea cunoștințelor experte referitor la legislația UE, cât și a unor autorități speciale de coordonare.¹⁵ Pentru noi, esențial în cadrul procesului de proiectare, se prezintă a fi necesitatea de a institui un sistem de verificare a compatibilității noii legislații cu cea din Uniunea Europeană. Într-un șir de țări, există o cerință, conform căreia, memorandumul explicativ urmează să elucideze și această problemă a compatibilității.

Considerarea compatibilității trebuie să fie un element principal al procesului de dezvoltare a politicii; aceasta este necesar pentru a modela conținutul și abordarea legislației. O chestiune importantă, în particular utilă pentru țările din ECE, subliniază necesitatea examinării minuțioase a compatibilității înainte de a începe elaborarea proiectului. În anumite aspecte, o implementare absolută a legislației din UE în țările ECE, aflate încă în perioada de tranziție, este departe de a fi practică și chiar nedorită. Solicitanții pentru a adera la UE au dreptul de a stabili prioritățile vizând cel mai necesar. Respectiv, dezvoltarea politicii trebuie să includă verificări vizând limitele în care au fost stabilite prioritățile în vederea unui subiect concret și a faptului că acestea sunt respectate, pentru a determina, spre exemplu, dacă o compatibilitate completă ar putea fi amânată până la o dată mai târzie și dacă da, cât de departe în direcția acestui obiectiv urmează să meargă noua legislație. Atare decizii reprezintă preliminarii vitale importante pentru proiectarea noului text.

Pentru dezvoltarea unei atare politici, s-ar putea întâmpla să apară necesitatea utilizării unor anumite forme de AIR. Este nevoie de a avea un tablou clar cu privire la astfel de aspecte cum ar fi capacitatea locală de adaptare la standardele UE și costurile relative ale unei posibile abordări pe etape a aproximării, pe care urmează să le suporte sectorul privat. Trebuie să remarcăm faptul că directivele de reglementare referitoare la compatibilitate tind să elucideze pozițiile realizate în cadrul proiectului de lege; ele oferă puține îndrumări în ce privește procedurile de urmat la etapa de dezvoltare a politicii.

13. Descriș într-un document pregătit de către Dieter Hols, pentru Seminarul SIGMA cu privire la Analiza / Consultarea cu ONG - urile în probleme de reglementare, Vilnius, Aprilie 1997.

14. O trecere în revistă detaliată a planurilor și programului din Bulgaria pentru implementarea lui este efectuată în raportul național.

15. Spre exemplu, Institutul pentru Aproximarea legislației din Slovacia. Pentru detalii vezi raportul Slovaciei.

Aproximarea legilor în Bulgaria

Reglementările conțin prevederi detaliate pentru examinarea compatibilității proiectelor legislative cu legislația din UE, incluzând considerările unui grup de lucru special pentru probleme de aproximare legislației. Chestiunile de politică care generează conflicte, cum ar fi cele dintre ministere, sunt soluționate de către acest grup ori la un nivel mai înalt, în Comisia de Coordonare pentru integrare în Europa. (vezi Decretul 66 de la 1995, vezi raportul Bulgariei)

De obicei este necesar ca ulterior să se efectueze verificări de confirmare a proiectului deja elaborat, nu în ultimă instanță, pentru a stabili dacă rezultatele noii legi corespund celor solicitate de legea respectivă din UE. În multe privințe, obiectivele stipulate în legea existentă în Uniunea Europeană pot limita alternativele vizând politica pe care intenționează s-o promoveze țara din ECE. Aceasta ar putea să influențeze în mare măsură și însuși procesul de elaborare (reproducerea termenilor prevăzuți într-o oarecare directivă din UE, deși deschisă pentru criticism, reprezintă un procedeu cu o răspândire destul de largă). Totuși metoda de punere în vigoare a politicii este dictată de abordările locale ale procesului de proiectare. Respectarea acestora este la fel de importantă ca și compatibilitatea cu cerințele unei anumite directive din UE.

Aproximarea cu legislația din UE reprezintă o chestiune care, de fapt, afectează toate ministerele, unele mai mult, altele mai puțin. Țările din Uniunea Europeană și-au dat seama că legea UE nu poate fi considerată drept un sistem legislativ separat; integrarea cerințelor ei în orice întrebare ține de responsabilitatea ministerului în competența căruia se află chestiunea respectivă din legislația națională. Acest fapt ne sugerează ideea că problema compatibilității urmează să fie tratată mai degrabă de către toate ministerele decât de către o anumită unitate (subdiviziune) și că fiecare minister trebuie silit să-și dezvolte capacitatea necesară pentru a întreprinde aceasta.

3.3. Stabilirea și menținerea standardelor de elaborare a proiectelor legislative.

3.3.1. Proceduri de elaborare

Am menționat deja faptul (vezi mai sus secția “Constrângeri fundamentale”, subsecția “Proceduri de elaborare a proiectelor de legi”) că elaborarea proiectelor legislative necesită aptitudini juridice speciale. Aceste aptitudini derivă, parțial, dintr-o înțelegere specială a metodologiei legislative și, în parte, dintr-o experiență distinctivă în ce privește tehnicile de elaborare. Proiectarea legislației cere o aplicare sistematică ce necesită deseori multă silință, cunoștințe tehnice specifice, alte aptitudini analitice și de scris. Legiuitorii sunt preocupați în mod primordial de convertirea politicii într-un organ coerent de reguli normative. La o anumită etapă, ei trebuie să abordeze propunerile politicii respective anume din acest punct de vedere. Mai mult decât atât, una din funcțiile primordiale ale legiuitorului rezidă în asigurarea faptului că proiectul este compatibil cu alte acte normative, că metodele pe care le utilizează poartă un caracter practic și sunt efective din punct de vedere juridic, că proiectul respectă formele convenționale și utilizează termeni adecvați și un limbaj inteligibil. Varianta finală a proiectului trebuie să comunice cerințele legislative respective într-un mod clar și cu fermitate. Aceste funcții cer de la legiuitori să aplice o serie de verificări pe parcursul procesului de proiectare, deși alte persoane, inclusiv oficialii din alte ministere de asemenea vor realiza controale de confirmare, când vor fi consultați și, mai cu seamă, după definitivarea proiectului.

Un legiuitor cu o bogată experiență a sugerat faptul că proiectarea¹⁶ trebuie să parcurgă o progresie logică constituită din cinci etape, deși acestea nu pot fi considerate ca fiind bine garnisite, deoarece

16. G. Thornton, Proiectarea legislativă, ed. 4, 1996, p. 128.

deseori apare necesitatea de a ne întoarce la o etapă mai timpurie pentru a trata probleme care devin evidente ceva mai târziu.

Cinci etape ale procesului de elaborare a proiectelor de legi

1. Înțelegerea proiectului
2. Analiza proiectului
3. Proiectarea schemei
4. Alcătuirea și dezvoltarea proiectului
5. Scrutinizarea și testarea proiectului.

a) Înțelegerea proiectului

Alegerea abordării legislative adecvate, a conceptelor și mijloacelor de implementare, cât și a structurii și limbajului legislativ, nu poate fi făcută dacă legiuitorul nu este complet informat despre ceea ce se intenționează. O parte din această informație parvine din participarea legiuitorului la procesul de dezvoltare a politicii. Totodată, legiuitorul trebuie să fie sigur de faptul că problemele și incertitudinile vizând politica care, la rândul lor, afectează elaborarea actelor normative sunt bine determinate și soluționate. În mod particular, pe lângă informația privind problema de soluționat, procedura de elaborare a proiectelor legislative mai invocă și înțelegerea obiectivelor preconizate și realizabile ale proiectului, mecanismelor de selectat pentru atingerea acestor obiective și a consecințelor previzibile ale implementării. Dacă dezvoltarea politicii a fost realizată în mod efectiv, o bună parte din această informație trebuie să fie disponibilă. În cazul când dezvoltarea a întâmpinat deficiențe ori nu au fost oferite răspunsurile esențiale, trebuie să apelăm la anumite cercetări. Aceasta ar putea invoca necesitatea consultării persoanelor ori subdiviziunilor adecvate din cadrul altor ministere ori din afara Guvernului.

În țările de tipul celor anglo-saxone unde elaborarea proiectelor legislative este asigurată de către o altă autoritate decât cea care dezvoltă politica, informația de această natură este oferită, în mod tipic, într-o formă sistematică și narativă ("instrucțiuni"), de obicei scrise de către juriștii din grupul responsabil pentru dezvoltarea politicii (care se presupune că au cunoștințe tehnice în materie de subiect). Pentru alte țări însă, în special pentru cele din ECE unde elaborarea proiectelor de legi este realizată de către persoane din afara ministerelor responsabile pentru dezvoltarea politicilor, o atare furnizare a informației reprezintă atât un pas notoriu preliminar procesului de elaborare, cât și un bun mijloc de instruire. Mai mult decât atât, ea oferă resursa, care poate de utilizată când sunt cercetate posibilitățile de aprobare a politicii, înainte de lansarea propriu-zisă a procesului de elaborare.

b) Analiza proiectului

Legiuitorii trebuie să analizeze pentru ei înșiși un șir de probleme. Nemaivorbind de faptul că nu trebuie să se bazeze doar pe judecățile altora, ei urmează să-și formeze o idee clară referitor la problemele care vor afecta modul în ce vor elabora fiecare prevedere în parte.

Chiar înainte de începerea procesului de elaborare, legiuitorul trebuie să verifice următoarele chestiuni:

**Chestiunile care urmează a fi verificate de către legiuitor la etapa de analiză
a proiectului**

- măsura în care propunerile respective vor influența chestiunile deja administrate de legislația existentă;
- dacă proiectul și mijloacele juridice de utilizat sunt compatibile cu Constituția, mai cu seamă în cazul prevederilor care garantează drepturile individuale;
- chestiunile care vor necesita o proiectare specială pentru a asigura această compatibilitate;
- locurile în care legislația existentă ar necesita abrogări ori amendamente, dat fiind faptul că nu este compatibilă cu noile propuneri;
- chestiuni care ar necesita o elaborare specială pentru a fi compatibile cu tratatele în vigoare, în particular, cu Convenția Europeană vizând drepturile omului;
- necesitatea ce ține cont de legislația UE, care afectează domeniul în cauză și în particular, în cazul când propunerile respective nu sunt pe deplin compatibile cu această legislație, în limitele în care sunt admisibile careva divergențe;
- dacă mijloacele propuse de implementare și punere în vigoare sunt practice și eficiente și cum urmează să fie formulate pentru a asigura echitate și transparență;
- măsura în care legislația secundară este necesară pentru implementarea noului segment legislativ;
- dacă proiectul urmează să fie pus în vigoare prin amendarea unei legi existente ori printr-o lege bine garnisită

c) Proiectarea schemei

Un segment de legislație, de altfel ca și oricare proiect scris, necesită o proiectare minuțioasă înainte de elaborea lui propriu-zisă. O structură a întregului instrument de reglementare planificat în mod bine chibzuit poate servi drept garanție a faptului că legislația este organizată în forma cea mai logică, ajutând astfel procesului de comunicare. Aceasta este deosebit de important în cazul unei legislații complexe. Planificarea în prealabil mai are și alte avantaje.

Beneficii din elaborarea unui plan legislativ

- încurajează utilizarea conceptelor de bază și a terminologiei în compoziția textului legislativ;
- reprezintă un instrument util pentru testarea faptului, dacă toate aspectele propunerilor politicii vor fi elucidate la momentul când planul devine proiect;
- reduce probabilitatea necesității efectuării unor schimbări radicale în procesul alcătuirii proiectului, ori necesității abandonării proiectului din cauza apariției unor deficiențe fundamentale de structură;
- oferă o listă de control a chestiunilor care solicită prevederi legislative, făcând astfel posibil monitoringul procesului de elaborare a proiectului și realizarea ajustărilor necesare în ce privește organizarea în timp;
- oferă oportunitatea de a determina chestiunile care urmează a fi elucidate de legislația primară și cele care revin pe seama instrumentelor secundare;
- poate fi utilizat de către grupul de lucru în vederea verificării formei prevederilor legislative.

Desigur, planul trebuie să țină cont de următoarele chestiuni:

- poziția normală (obișnuită) a prevederilor tehnice și formale în cadrul unui instrument legislativ;
- practicile convenționale de divizare a instrumentelor legislative, cum ar fi pe părți și diviziuni;
- forma specială utilizată în mod obișnuit pentru amendarea proiectelor de legi.

Prevederile substanțiale însă pot fi aranjate în mod intenționat pentru a reliefa inter-relații care ar putea fi semnificative pentru utilizatorul final. La proiectarea legislativă pot fi aplicate un șir întreg de principii generale:

Principiile proiectării legislative

1. Prevederile (clauzele) legate reciproc urmează să fie amplasate împreună, în aceeași parte a proiectului, grupurile distincte de prevederi legate reciproc urmează să fie create sub formă de "Părți" separate ale proiectului;
2. Grupurile de prevederi și "Părțile" urmează să fie aranjate conform acelorași principii care administrează clauzele individuale.
3. Prevederile primare (cele fundamentale) trebuie să le precedă pe cele auxiliare, care servesc pentru dezvoltarea și extinderea primelor ori depind de ele.
4. În particular, afirmațiile de ordin general trebuie să precedă enumerarea cazurilor când sunt admise excepțiile.
5. Prevederile de aplicare generală ori universală trebuie să le precedă pe cele ce se referă la cazurile specifice ori particulare.
6. Prevederile care reglementează crearea anumitor organe trebuie să le precedă pe cele care administrează activitatea și exercitarea funcțiilor organelor respective.
7. Prevederile care reglementează crearea drepturilor, obligațiilor, puterilor ori privilegiilor ("legi substanțiale") trebuie să le precedă pe cele care stipulează modul în care urmează să fie efectuate lucrurile ("legi administrative ori de procedură").
8. Prevederile care vor fi utilizate frecvent trebuie să le precedă pe cele care vor fi utilizate în mod obișnuit.
9. Prevederile permanente trebuie să le precedă pe cele care vor fi în vigoare doar pentru un timp limitat (spre exemplu: doar pentru perioada de tranziție).
10. Prevederile care afectează o serie de evenimente ori acțiuni determinate reciproc, trebuie să fie aranjate din punct de vedere cronologic, în ordinea în care evenimentele ori acțiunile respective urmează să se desfășoare.
11. Obiectivele proiectului de lege urmează să fie stabilite de la bun început, dat fiind faptul că ele determină contextul în care vor fi citite prevederile ulterioare.
12. Definițiile termenilor utilizați trebuie să precedă termenii în cauză; în orice caz, modul în care un termen este utilizat în proiectul de lege trebuie să se auto-explice începând cu prima întrebuintare a termenului.
13. Aplicarea ori domeniul de acțiune a legii (cum ar fi formulările generale vizând cazurile administrate) trebuie să precedă prevederile care urmează să fie aplicate la aceste cazuri.
14. Prevederile care fixează diapazonul puterilor de elaborare a legislației secundare urmează să fie tratate după prevederile substantive ale schemei legislative.

d) Alcătuirea și dezvoltarea proiectului

Aproape orice legislație, pentru a atinge nivelul dorit al calității, necesită alcătuirea unui șir întreg de planuri. Numărul este dictat, de obicei, de timpul disponibil și de complexitatea materiei de subiect. Un atare proces însă implică beneficii considerabile, dat fiind faptul că oferă grupului de lucru (ori în cazuri adecvate, unui alt grup de specialiști, convocat cu acest scop) posibilitatea de a analiza atât fiecare versiune ori fiecare capitol definitivat, cât și golurile în politică ori problemele care necesită a fi identificate și soluționate. În mod similar, fiecare proiect (ori fiecare capitol al proiectului) poate fi

prezentat pentru analiză altor ministere interesate, în particular, pentru a obține pe cât e posibil mai repede reacțiile lor vizând chestiunile care le preocupă.

Modul și stilul de scriere a actelor normative variază de la o țară la alta, în parte, grație particularităților gramaticale și lingvistice. Mai mult decât atât, poate varia și nivelul de generalizare în care sunt exprimate textele legislative, astfel afectând material perioada de acțiune și complexitatea unei sau altei legi. Totuși, există o serie de principii comune, universal acceptate.

Unele principii de alcătuire a proiectelor legislative

1. Exprimați actele normative mai degrabă ca porunci decât în formă narativă.
2. Exprimați actele normative direct, evitând verbalitatea și includeți doar acele norme care exercită funcția juridică necesară.
3. Evitați propozițiile lungi.
4. Aranjați cuvintele în ordinea convențional stabilită.
5. Folosiți oriunde este posibil expresiile de uz zilnic; evitați jargoanele juridice inutile, folosind, însă, termeni juridici pentru exprimarea conceptelor legislative.
6. Omiteți cuvintele de prisos.
7. Utilizați terminologia în mod consecvent atât pe parcursul întregului text legislativ, cât și în legislația secundară, preconizată pentru implementarea lui; folosiți aceeași termeni pentru cazurile similare și termeni diferiți pentru cazuri diferite.
8. Evitați expresiile ambigui și termenii cu o încărcătură semantică vagă, care știrbesc calitatea definiției.
9. Folosiți cu precauție și măsură referințele la alte acte normative, ca metodă de alcătuire a textelor legislative.
10. Efectuați amendamentele la alte legi prin a exprima schimbarea prevederilor specificate.

Unele țări din ECE și-au introdus în uz propriile îndrumare și practici tehnice pe care se preconizează să le urmeze toți legiuitorii (fie din cadrul ministerelor, fie din afara serviciului public). Este o inițiativă binevenită pentru a fi implementată pretutindeni.

Îndrumar pentru alcătuirea proiectelor legislative în Slovacia

Instrucțiuni și tehnici legislative (59 articole);

sunt anexate la Reguli legislative pentru elaborarea proiectelor de legi emise în 1996 de Consiliul Național.

e) Scrutinizarea și testarea proiectului de lege

Procesul de scrutinizare a textului legislativ se efectuează continuu, pe parcursul întregului proces de elaborare a proiectului, fiind orientat, în particular, spre îmbunătățirea clarității. O practică optimală însă presupune ca fiecare versiune să fie supusă unei cercetări specifice, realizate ca ultim pas de verificare a formei legislative, clarității și inteligibilității.¹⁷ Lucrul în cauză ține, în primul rând, de responsabilitatea legiuitorului, dar în mod ideal ar trebui realizat și de un "ochi proaspăt". Un scrutin mai meticolos ar

17. Pentru mai multe detalii referitoare la această verificare, vezi punctul 6 din Apendicele 5.

urma să fie efectuat ca ultim pas în elaborarea versiunii finale a proiectului și să acopere un diapazon mai larg de probleme, incluzând o serie de verificări legislative. Acestea s-ar putea întâmpla să repete verificările de la o etapă mai timpurie, dar sunt absolut necesare, dat fiind faptul că transpunerea politicii în acte normative precise ar fi putut introduce noi schimbări în text. Și de data aceasta, listele de control pot servi drept ajutor procedurii de verificare.

Verificarea versiunii finale a textului legislativ

1. respectarea constituției și a legislației în vigoare;
2. aproximarea la legislația UE;
3. respectarea tratatelor internaționale, în special, a Convenției Europene privind drepturile omului;
4. acordurile vizând implementarea;
5. puterile de elaborare a legislației secundare;
6. forma legislativă, claritatea și inteligibilitatea.

(Mai multe detalii referitoare la aceste verificări, vezi în Partea B a Apendicelui 5)

Această practică remarcabilă poate fi pusă în acțiune prin a le solicita legiuitorilor să pregătească un certificat de compatibilitate, care ar confirma că verificările au fost realizate și că manifestările de compatibilitate au fost eliminate ori sunt păstrate din motive lesne de înțeles. Eșecul de a oferi un atare certificat ar putea servi drept bază pentru a nu permite ca proiectul să fie înaintat la Guvern ori Parlament. Practica în cauză merită a fi supusă considerării în țările din ECE unde mecanismul în cauză nu este utilizat.

Certificate de compatibilitate

În *Bulgaria* certificatele de compatibilitate sunt utilizate vizavi de compatibilitatea legilor cu Constituția și legislația din UE (vezi raportul Bulgariei).

În *Slovacia* se solicită pregătirea unei clauze amalgamate de formă standard care indică gradul de compatibilitate cu legislația din UE (Reguli legislative pentru elaborarea proiectelor de legi, Articolul 3 și Anexa 1; vezi Raportul Slovaciei).

În mod alternativ, legiuitorilor li s-ar putea solicita să prezinte rapoarte vizând probleme de felul celor incluse în memorandumurile explicative care trebuie anexate la proiectele definitive. (Vezi secțiunea de mai sus "Strategii de perfecționare a elaborării proiectelor legislative", subsecțiunea 2.1. "Verificarea politicii"). Momentul este de o valoare aparte, dat fiind faptul că oferă posibilitatea scrutinizării din partea altor organe cum ar fi Guvernul ori Parlamentul. Și de data aceasta, eșecul de a arată că verificările au fost efectuate ori de a oferi informație care ar putea fi importantă pentru o considerare ulterioară poate servi drept motiv pentru respingerea proiectului legislativ.

Verificările menționate în memorandumurile explicative

În *Estonia*, se preconizează ca memorandumurile explicative să trateze problema compatibilității legislației cu cadrul legislativ din UE (paragraful 34 al Legii cu privire la Actul de Elaborare a proiectelor legislative; vezi raportul Estoniei).

În *Slovacia* se preconizează ca aceste să conțină informație cu privire la compatibilitatea cu Constituția, alte acte normative, tratatele internaționale și legislația UE (Actul pentru regulile de procedură a Consiliului Național, 1996, articolul 68 (3); vezi raportul Slovaciei).

Consultarea în ce privește proiectele legislative, cu alte ministere ori organe Guvernamentale cointeresate în materia de subiect, reprezintă un punct necesar al scrutinului (vezi mai sus secția 3.3.1.d. "Alcătuirea și dezvoltarea proiectului de lege"). Este o cerință standardă, acceptată practic în întreaga lume. Destinația ei constă nu numai în a reduce la zero posibilitatea unei eventuale opoziții atunci când proiectul se discută în Guvern. Consultarea mai asigură totodată și faptul, că textul legislativ este examinat din perspective noi și, în unele cazuri, legiuitorii devin mai bine informați în ce privește anumite aspecte ale chestiunii în cauză. Și din nou, ar fi necesar ca rezultatele consultării să fie reflectate în memorandumul explicativ.

Raport vizând consultarea în Estonia

Se solicită ca memorandumurile explicative să conțină și careva opinii ale ministerelor consultate, care nu au fost luate în considerație, cu indicarea motivului ignorării lor.

La această etapă, ar fi de folos și consultarea externă cu acele persoane, activitatea cărora urmează a fi reglementată de către noua lege. Un șir întreg de țări membre ale OECD folosesc tehnici de testare, cu ajutorul cărora persoanele respective pot evalua cum ar lucra proiectul legislativ în practică și cât de repede vor putea dănsii înțelege ce se cere de la ei. Aceasta se poate efectua prin, spre exemplu, utilizarea unui chestionar, produs într-un mod bine chibzuit de către minister pentru a corespunde circumstanțelor testărilor respective. O valoare deosebită o au testările în cauză pentru legislația secundară, ce conține cerințe detaliate vizând implementarea, care îi afectează în mod direct pe cei ce vor trebui să respecte noua legislație. Atare proceduri, se pare că nu au fost deocamdată aplicate în țările ECE, ele implicând în mod obligatoriu cheltuieli adiționale și un timp mai îndelungat pentru elaborarea legislației. Valoarea lor, însă, pentru îmbunătățirea eficacității cadrului legislativ ne sugerează faptul, că ele urmează a fi aplicate în cazul chestiunilor unde implementarea se arată a fi una problematică.

3.3.2. Personalul implicat în elaborarea proiectelor legislative

În paragrafele precedente am oferit o tratare pe larg a procesului de elaborare a proiectelor legislative pentru a explica natura lucrului în realizarea căruia este implicat un bun legiuitor și calitățile și aptitudinile specifice de care acesta are nevoie. Proiectarea legislației este un domeniu de practică legală pentru care o bună parte din specialiștii-juriști nu se potrivesc ori sunt insuficient pregătiți. O țară care dorește să-și îmbunătățească calitatea elaborării proiectelor legislative trebuie să investească în juriștii înzestrați cu aptitudinile necesare și manifestă interes pentru lucrul respectiv. Ea trebuie să urmeze o strategie de selectare a unui număr adecvat de persoane ce urmează a fi angajate în mod primordial în lucrul de proiectare a legislației, pentru a fi sistematic instruite și a acumula o experiență bogată în domeniul respectiv.

Țările din ECE (de altfel ca și multe țări din UE), de regulă, nu stabilesc posturi în cadrul serviciului public cu o destinație specială pentru activitatea de elaborare a proiectelor legislative. Cu toate că unii specialiști-juriști pot fi angajați ca titulari în această activitate, nu există, de obicei, nici o garanție că ei vor avea o carieră în serviciul public în calitate de legiuitori. În majoritatea ministerelor, însărcinările simple legate de elaborare, spre exemplu, cele ce țin de legislația secundară, care nu necesită cunoștințe speciale, pot fi îndeplinite, de cele mai multe ori, de către specialiștii-juriști ai ministerului respectiv ca una din funcțiile acestora. După cum s-a dovedit însă în cazul unor sarcini mai complexe, atunci când pentru îndeplinirea lor sunt necesari specialiști-juriști cu experiență, profesioniști de categorie înaltă în elaborarea proiectelor legislative, ministerele trebuie să întreprindă anumiți pași pentru a se asigura cu posturi pe care le-ar ocupa atare persoane. Aceasta se poate realiza prin crearea unui post de legiuitor în funcție ori prin a include calificările adecvate în descrierea funcțiilor unui șir de alte posturi deja existente. O altă modalitate de a atinge rezultate pozitive în acest sens ar putea fi organizarea instruirii pentru oficialii în funcție în domeniul respectiv fără întreruperea procesului de muncă, atât în materii de

natură generală, cât și în anumite domenii specifice. Nu putem afirma că dacă un funcționar are calificare de jurist, el sau ea este competent/ă să realizeze activitatea de elaborare a proiectelor legislative la orice nivel solicitat. Astăzi, mai mult decât oricând, o proiectare calitativă a legislației necesită persoane care s-au autoinstruit în mod sistematic pentru un atare tip de lucru.

O dificultate deosebită rezidă în faptul că unele ministere vor fi mult mai puțin probabil angajate în proiecte legislative majore, principala lor activitate de proiectare legislativă limitându-se la legislația secundară și amendamente ocazionale. Ar fi o cheltuială neîntemeiată de resurse să incluzi legiuitori cu experiență în statele ministerelor unde capacitățile lor nu vor fi utilizate în mod eficient. Dar, până și ministerele în care este nevoie de o proiectare legislativă substanțială simt lipsa funcționarilor competenți în materie de drept și proiectare legislativă. Considerații de tipul acestora au generat în țările ECE intenția de a crea servicii centralizate care ar realiza activitatea de elaborare pentru toate ministerele și agențiile Guvernamentale, cel puțin, în ce privește proiectele legislative semnificative. Un atare mecanism este cel prezent în mod standard în țările anglo-saxone și poate servi drept model practic pentru unele țări din ECE, fie și numai în calitate de măsură interimară. O atare orientare însă are atât avantajele, cât și dezavantajele ei:

Avantajele și dezavantajele serviciului centralizat de elaborare a proiectelor legislative

Avantaje:

1. constituie o sursă permanentă de juriști de înaltă calificare cu cunoștințe de expert în legislația curentă și o experiență vastă în soluționarea problemelor legislative,
2. oferă experiență colectivă și "know-how" în ce privește procedura și tehnicile de proiectare transmise novicilor;
3. asigură că procedurile standarde în ce privește proiectarea legislației vor fi respectate de către toate ministerele;
4. duce la existența unor standarde consecvente și la o uniformitate mai mare în ce privește legislația și abordările legislative;
5. facilitează managementul adecvat al programului legislativ Guvernamental,
6. oferă posibilitatea de a utiliza la maximum un număr limitat de legiuitori înalt calificați.

Dezavantaje:

1. deseori, nu va fi suficient de mare pentru a realiza toate tipurile de proiectare, spre exemplu, în ce privește legislația secundară necesară ministerelor, aceasta s-ar putea întâmpla să nu aibă propriii legiuitori;
2. dispune de cunoștințe insuficiente în materie de subiect, fapt care ar putea avea drept rezultat soluții legislative ce nu reflectă cerințe specialiste în măsura în care ar trebui să o facă;
3. rareori este capabil de a se preocupa de procesul de dezvoltare a politicii, dat fiind faptul că cererea este orientată totalmente spre capacitatea lui de elaborare a proiectelor legislative;
4. respectiv, depinde în mare măsură de instrucțiunile pregătite de ministere în ce privește cerințele legislative, ce pot varia considerabil din punct de vedere al calității și trebuie să compenseze carențele în cunoașterea materiei de subiect de către legiuitori;
5. tinde să devină un grup de specialiști cu pretenții ca fiind o structură de elită, fapt care se poate transforma în ceea ce a fost numit "tradiție de breaslă, tainică și într-o oarecare măsură rigidă";
6. de obicei, este supus unei presiuni enorme, dat fiind faptul că legiuitorii tind să meargă cu proiectul în Parlament atunci când acesta este deja bine promovat (este ineficient să utilizăm serviciul până nu devine evident faptul că el va fi promovat) și se face simțită tendința de a stabili orare stricte pentru această etapă.

Introducerea unui serviciu centralizat în locul legiuitorilor din cadrul ministerelor va implica o schimbare distinctă a culturii și va genera necesitatea de a trata proiectele legislative într-un mod foarte diferit de cel prezent. Pentru ministerele implicate în mod regulat într-o activitate legislativă de proporții, o strategie mai adecvată ar fi cea de dezvoltare a propriilor resurse (spre exemplu, prin intermediul inducției și a instruirii în cadrul procesului de muncă). Totodată, ar putea să existe și o careva sursă de ordin centralizat, din efectivul căreia, la necesitate, legiuitorii calificați ar putea fi distribuiți și altor

ministere.¹⁸ Acest organ ar putea realiza și alte funcții solicitate la nivel centralizat, cum ar fi coordonarea și verificarea proiectelor legislative în numele Guvernului. Ministerul justiției, spre exemplu, ar putea găzdui o atare structură.

3.3.3. *Bugetul pentru elaborarea proiectelor de legi*

În cazul când proiectarea legislativă este efectuată în cadrul ministerelor, bugetele acestora urmează să includă fonduri adecvate pentru a plăti activitățile de elaborare a proiectelor de legi preconizate pentru următorul an financiar. În majoritatea țărilor, pentru aceasta nu există un articol bugetar separat. Dat fiind faptul că costurile sunt în fond cele necesare pentru remunerarea personalului, ele sunt acoperite din alocările pentru salarizare și cele general-administrative. Respectiv, atunci când sunt considerate nivelurile de personal în vederea planificării alocărilor bugetare, urmează să se acorde atenție viitoarelor cerințe pe care elaborarea proiectelor legislative le poate înainta vizavi de resursele umane ale unui minister sau altuia.

Atunci însă când se presupune că viitoarele necesități pentru proiectarea legislativă vor avea o pondere prea mare ori vor implica chestiuni complexe, s-ar putea întâmpla ca ministerul să fie nevoit să caute fonduri adiționale pentru a-și exercita funcțiile la nivelul cuvenit. În cazul când în bugetul ministerului nu a fost alocat nici un articol special în acest sens, cheltuielile pentru elaborarea proiectelor de legi trebuie să concureze cu finanțarea prevăzută pentru alte necesități. Astfel, dacă se presupune că va fi nevoie de a face cheltuieli adiționale, spre exemplu, pentru angajarea consultanților ori legiuitorilor din afara ministerului, ori pentru efectuarea unei AIR, soluția ar putea fi cea de a pregăti subvenții bugetare speciale. Dacă procesul de desăvârșire a programului legislativ Guvernamental ar putea fi integrat cu pregătirea proiectului de buget, costurile pentru elaborarea noii legislații estimate pentru anul următor ar putea fi incluse în proiectele de buget ale ministerelor. O atare planificare ar putea evita situația când inițiativele legislative sunt zădărnice ori slăbite de faptul că ministerele nu dispun de fondurile necesare.

Bugetul pentru proiectarea legislativă în Estonia

Bugetul de stat trebuie să includă articole separate menite să acopere cheltuielile pentru elaborarea proiectelor de legi în fiecare minister în parte (Legea cu privire la actul de elaborare a proiectelor legislative, paragraful 43; vezi raportul Estoniei).

3.3.4. *Instruirea legiuitorilor*

La capitolul general "Finanțarea instruirii", bugetele ministeriale pot aloca fonduri pentru a permite noilor angajați să obțină o instruire de inițiere în materie de proiectare a legislației, iar legiuitorilor deja formați -- să-și dezvolte aptitudinile. Ar putea fi creată situația când tuturor noilor angajați, juriști de profesie, să li se ofere o instruire de inițiere în bazele elaborării proiectelor de legi, în vederea implicării a cât mai mulți cu puțință în acest tip de lucru. Cunoașterea la nivel general în cadrul fiecărui minister a standardelor și tehnicilor solicitate de procedura de elaborare a proiectelor de legi va servi numai și numai pentru îmbunătățirea calității globale a muncii în acest sens, în cadrul ministerelor respective. Acei care manifestă aptitudini deosebite în domeniul respectiv pot fi încurajați să-și dezvolte capacitățile printr-o instruire fără întreruperea procesului de muncă. Ulterior, tot dânsii ar putea deține poziții care presupun concentrarea asupra acestui tip de lucru, în special, în ce privește proiectele mai urgente în măsura în care sunt solicitate de planurile de lucru ale unui minister sau altuia. Oficiali de o atare factură ar fi bineveniți în orice organ centralizat de proiectare legislativă unde există un aranjament de acest fel.

O instruire de inițiere organizată în mod oficial are valoare deosebită. Ea nu poate fi echivalată cu un suplinitor al instruirii în procesul de lucru (deși calitatea acesteia din urmă depinde în mare măsură de o

18. Un atare plan există în Slovenia; vezi raportul național.

supraveghere și o îndrumare eficientă, din partea legiuitorilor cu experiență, care nu întotdeauna sunt la dispoziție. Însă programă aprobată de instruire, care oferă concepții de bază referitoare la elaborarea proiectelor de legi și îi familiarizează pe noii angajați cu procedurile și tehnicile esențiale în acest sens, spre exemplu, prin intermediul exercițiilor practice, face posibilă asimilarea mai rapidă a experienței respective. Atare cursuri de lecții deocamdată lipsesc în majoritatea țărilor ECE; de obicei, ele nu sunt oferite nici în cadrul studiilor universitare în drept, nici la instituțiile de instruire în domeniul administrării publice. Programe de acest fel sunt deja utilizate într-un șir întreg de țări membre ale OECD și pot servi drept modele de orientare pentru țările din ECE. Dezvoltarea programelor naționale de instruire în domeniul elaborării proiectelor de legi reprezintă o următoare problemă în care SIGMA urmează să-și ofere asistența.

În ce privește instruirea avansată, o bună parte din țările ECE, după cum ne indică rapoartele naționale, organizează în acest sens ateliere de lucru și seminare de scurtă durată, deși acestea deseori nu sunt orientate în mod special spre îmbunătățirea calificării legiuitorilor. În majoritatea țărilor din ECE, au loc ori se preconizează inovații considerabile privind procedurile și tehnicile de proiectare legislativă. Aceasta necesitatea unui program de dirijare a instruirii avansate pentru legiuitorii deja formați. O instruire similară este necesară atât pentru consultanții din afara Guvernului angajați în activități de proiectare legislativă, cât și pentru oficialii din Parlament care îndeplinesc același lucru pentru legislativ.

3.4. Utilizarea mai deplină a consultării

O bună parte din țările ECE au stabilit proceduri de consultare interministerială pentru a ține în câmpul atenției interesele Guvernamentale mai vaste. Cu toate acestea însă în majoritatea țărilor există puține tradiții de consultare cu interesele din afara Guvernului (spre exemplu, cu organizațiile nonguvernamentale -- ONG-urile). În acest sens, instituirea unor proceduri noi ar contribui în mare măsură la sporirea calității și a transparenței proiectelor legislative.

3.4.1. Consultarea interministerială

Puține ar fi proiectele legislative, ce ar ține de competența doar a unui singur minister. Calea de tratare a unor anumite aspecte ar putea influența asupra unor chestiuni care țin de responsabilitatea altui minister. Numirea unor experți ori specialiști în atare chestiuni, ar putea fi de mare importanță pentru claritatea (coerența) noii scheme, asigurând totodată și faptul că posibilele conflicte în ce privește politica respectivă vor fi identificate suficient de devreme pentru a putea fi soluționate înainte ca lucrul asupra unei anumite scheme să meargă prea departe. De obicei, consultarea are drept scop identificarea reacțiilor din partea altor ministere vizavi de deciziile inițiale, luate deja în cadrul ministerului competent (spre exemplu, de către grupul de lucru) și în linii generale prezintă un proces continuu. Atunci când se preconizează implicarea substanțială a altui minister, Guvernul trebuie să se orienteze spre crearea unui grup mixt de lucru, astfel încât interesele majore să fie de la bun început parte componentă a procesului de dezvoltare a politicii. În principiu, nu există vreun motiv pentru care nu urmează să fie convocat un atare grup, cel puțin, în scopuri de consultare și verificare.

Această procedură, dat fiind faptul că poartă un caracter intern în cadrul Guvernului, este suficient să fie reglementată de ordinele Guvernamentale de circulație internă. De fapt, în țările ECE, ordinele de acest fel rareori conțin stipulări detaliate în ce privește consultările respective. În acest sens, ar fi binevenite prevederi mai complete vizând procedurile și timpul programat. În particular, aceste consultări ar putea avea un caracter de mandat, stipulându-se condiția potrivit căreia un proiect nu poate fi înaintat la Guvern dacă autoritatea respectivă de coordonare nu este satisfăcută ori consultările adecvate nu au avut loc.

Promulgarea cerințelor cu privire la consultarea interministerială în Estonia

Legea cu privire la Actul de proiectare legislativă, paragraful 54, solicită Ministerului Justiției să reîntoarcă proiectul dacă acesta nu a fost analizat de către toate ministerele interesate și Cancelaria de Stat. Vezi raportul Estoniei.

În practica obișnuită, un minister se consultă numai cu acele ministere pe care le consideră interesate. Aceasta poate avea drept rezultat trecerea cu vederea a unor anumite interese. Din această cauză, în unele țări, spre exemplu în Bulgaria, este impusă cerința ca toate proiectele legislative să fie prezentate tuturor ministerelor. La rândul său, o atare stare a lucrurilor poate duce la efectuarea de către ministerele neinteresate de proiectul respectiv a unui lucru inutil și la probleme de coordonare și proiectare în timp, dat fiind numărul prea mare de respondenți potențiali. De obicei, publicarea generală a planurilor de lucru a tuturor ministerelor este suficientă pentru a oferi acestora oportunitatea de a informa ministerul responsabil de faptul că interesele lor ar putea fi afectate de un anumit proiect de lege.

Consultarea se face, de obicei, cu referință la întregul segment legislativ ori la un anumit capitol al acestuia, într-o formă suficient de avansată pentru a indica clar natura și detaliile proiectului. În unele circumstanțe, atunci când un minister manifestă un interes deosebit vizavi de un anumit aspect al schemei legislative, ar putea fi binevenite mai multe consultații. (Un minister ce are un interes substanțial în problemă este capabil de a-și realiza mai bine contribuția prin intermediul unui sau mai multor reprezentanți în grupul mixt de lucru). De regulă, ministerul care lansează inițiativa este cel care decide când și cât de des urmează să fie efectuate consultările. Pe de altă parte, durata consultării poate fi reglementată prin directive Guvernamentale. Aceasta trebuie să fie suficient de lungă pentru studierea proiectului și pregătirea comentariilor respective. Astfel, urmează a fi rezervată o perioadă minimă cu posibilitatea unei ulterioare extinderi în cazul textelor mai complexe.

În cazul când ministerele sunt în dezacord, o chestiune pentru reglementările Guvernamentale ar fi cea de a asigura un mecanism de soluționare a problemelor discutabile.

Soluționarea conflictelor interministeriale în Slovenia

Articolul 22 al Regulamentului de ordine internă a Guvernului stipulează soluționarea conflictelor prin metoda coordonării între ministerele interesate ori miniștrii de stat respectivi. În cazul când aceasta eșuează, problema poate fi expusă în Guvern, deși, Prim-Ministrul poate invita în prealabil miniștrii interesați pentru discutarea unei posibile soluții.

3.4.2. Consultarea nonguvernamentală

Pentru a fi maximum efective, consultările urmează a fi planificate cu minuțiozitate în vederea obținerii unei informații utile, capabile să contribuie la dezvoltarea politicii și nu doar ca un mecanism de realizare a unui consens între părțile afectate (deși în acest caz am putea beneficia de o transparență, o acceptare și o supunere mai pronunțate). Respectiv, consultările urmează a fi instituite la timpul și în maniera maximum utile cu putință pentru formularea noii legislații. De obicei aceasta are loc devreme în procesul de dezvoltare a politicii, dar în cazul unor proiecte legislative mai complexe ori mai vaste, poate fi realizată la mai multe din etapele proceselor de dezvoltare a politicii și elaborare a proiectelor de legi.

De asemenea, procedurile urmate trebuie să-i mobilizeze pe cei consultați să-și ofere experiența, cunoștințele speciale și informația relevantă. Pentru aceasta este necesar ca ei să aibă un tablou clar referitor la obiectivele propunerilor, opinia curentă a legiuitorilor cu privire la natura problemei în cauză, metoda ori metodele de rezolvare a acesteia și impactul posibil al schimbărilor propuse. Natura precisă însă a informației oferite va depinde, în parte, de scopul consultării. În cazul când un minister utilizează consultarea ca modalitate de a verifica dacă noua schemă este completă și lucrează, el ar putea, nu fără temeii, să răspândească proiectul de lege, însoțindu-l cu o listă de întrebări precise. În practică, aceasta este cea mai des utilizată formă de consultare.

O singură metodă de consultare nu este suficientă; forma trebuie considerată caz după caz. Unele probleme beneficiază de consultări cu un grup intern de experți ori cu anumite grupuri interesate, în timp ce altele necesită o reacție publică mai largă. Respectiv, este necesar ca Guvernul să elaboreze o politică generală de consultare pentru toate ministerele. O atare politică însă trebuie să fie suficient de flexibilă ca să permită selectarea celui mai adecvat proces de consultare pentru fiecare problemă în parte. De asemenea, ea trebuie să determine situațiile când consultarea nu este adecvată din anumite motive, cum ar fi, spre exemplu, factorii confidențialului, ai securității ori alte interese publice asemănătoare, ori dat fiind faptul că problemele tratate se bazează pe considerațiuni politice esențiale. Plus la aceasta, o atare politică urmează să solicite fiecărui minister în parte să-și dezvolte mijloacele necesare pentru identificarea celor care într-adevăr trebuie să fie consultați. Întotdeauna există riscul că grupurile interesate de proporții mai mici ori interesele mai puțin organizate vor fi trecute cu vederea, ori că procesul nu este corect sau pe deplin reprezentativ, oferind astfel motive pentru critică la adresa legitimității lui.

Unele țări din ECE au elaborat prevederi limitate pentru consultarea în anumite probleme cu interesele din exterior. Astfel, spre exemplu, schimbările în Codul muncii ar putea fi discutate cu anumite organe reprezentând angajații și patronii.

Consultarea cu părțile interesate în cadrul legislației muncii în Bulgaria

Codul muncii, articolul 3.1, stipulează ca reglementarea relațiilor de muncă și protecție socială să fie realizată cu consultarea organizațiilor respective, reprezentând angajații și patronii. Consultarea în cauză are loc prin intermediul unei Comisii tripartite. (Vezi raportul național).

Dar acest mecanism util de stipulare a necesității consultării grupurilor identificate, atunci când este emisă o reglementare vizând un anumit subiect, este rareori întâlnit în cadrul legii care administrează subiectul în cauză. El ar putea fi utilizat într-o măsură mult mai mare, cel puțin, în cazurile când legislația respectivă va avea un impact asupra unui grup de organe cu adevărat reprezentative. Utilizat fiind în modul adecvat, el poate deveni metodă de testare a posibilei eficacități a noii legislații, la dispoziția celor care vor avea de utilizat această legislație ori vor fi afectați de către ea în mod direct.

În majoritatea instanțelor nu există cerințe oficiale. Fiecare minister este liber să decidă dacă urmează să se consulte ori nu și cu cine și în ce mod s-o facă.

Reglementarea consultării vizând proiectele de legi în Estonia

Legea cu privire la Actul de elaborare a proiectelor legislative, paragraful 53, le oferă legiuitorilor posibilitatea să înainteze proiectele altor agenții, persoanelor ori asociațiilor pentru considerare și exprimare a opiniilor respective. (Vezi raportul național).

Sunt utilizate diverse mecanisme, cum ar fi, spre exemplu, seminarele, discuțiile cu persoane ori organe selectate și corespondența în scris. Acestea însă pot fi superficiale și pot fi limitate de timpul pe care ministerele îl pot rezerva pentru consultare în procesul de elaborare a proiectelor de legi. Iarăși, dacă consultarea este să fie utilizată în proporții mai mari, ea trebuie inclusă în planurile de lucru, alocându-se timp suficient pentru a o face productivă. De asemenea, dacă se presupune o cooperare din partea organelor consultate, ele au nevoie de careva garanții a faptului că vor fi luate în considerație contribuțiile lor. Acesta este cazul, când ele, fie că sunt întrebate pentru a cunoaște opinia lor referitor la proiect, ori că sunt contactate la o etapă mai timpurie pentru a oferi informații esențiale, necesare celor ce dezvoltă o anumită politică, să înțeleagă mai bine problema în cauză. În prezent, legiuitorii nu trebuie să ducă evidența celor cu care s-au consultat și care a fost scopul urmărit, nici a măsurii în care au utilizat informația obținută în urma consultării, nici de ce și-au creat opiniile pe care și le-au creat. O atare informație ar putea fi cu ușurință incorporată în memorandumul explicativ anexat la proiect, oferind careva reasigurări părților consultate. Totodată ea trebuie să permită autorității coordonatoare să monitorizeze utilizarea consultării.

Specialiștii și experții deseori solicită furnizări din afara Guvernului. Solicitățile respective pot fi efectuate la inițiativa grupurilor de lucru ori a legiuitorilor și reprezintă o modalitate valoroasă de suplینire a expertizei existente în cadrul ministerului. În domeniile în care se presupune o activitate legislativă semnificativă oriunde se solicită o legislație complexă, convocarea unui comitet de experți ori practicieni din exterior, oferă oportunitatea de a avea o resursă ușor accesibilă. Măsura în care atare persoane pot fi utilizate deseori depinde de disponibilitatea de fonduri în cadrul bugetului ministerial. Asigurarea faptului că furnizarea fondurilor care se presupune că vor fi necesare în acest scop în următorul an fiscal va fi luată în considerație în cadrul discuțiilor cu privire la buget, trebuie să fie o parte componentă a procesului de planificare.

O asistență similară ar putea fi solicitată atunci cînd proiectul de lege se află în Parlament. Există o practică răspîndită a regulilor parlamentare de procedură de a permite comitetelor parlamentare să obțină o atare asistență.

Asistența expertă acordată legislației din Slovacia

Conform prevederilor Actului cu privire la regulile de procedură a Consiliului Național, Articolul 54, comitetele pot invita la ședințele lor specialiști și solicita experților opiniile lor vizînd chestiunea în cauză. (Vezi raportul național).

Parlamentul poate înființa propria agenție de specialiști din exterior pentru a se asigura cu consultări, cum ar fi, spre exemplu, consultarea de expert în materie de drept referitor la legislația înaintată de către un oarecare comitet.

Asistența expertă acordată legislației din Bulgaria

Consiliul legislativ al Adunării naționale a fost înființat în conformitate cu regulile cu privire la organizarea și structura Adunării naționale, Articolul 123. El este alcătuit din cadre academice din afara Guvernului care sunt experți în diferite ramuri de drept. Consiliul se ocupă numai de acele proiecte legislative care îi sunt prezentate pentru considerație. (Vezi raportul național)

Puține țări au creat sisteme care permit publicului să contribuie în mod considerabil la procesul de elaborare a legislației. Într-adevăr, în unele cazuri, proiectele de legi înaintate Parlamentului nu sunt date unei publicități largi, făcînd astfel dificil pentru grupurile interesate să-și aducă opiniile la cunoștința membrilor Parlamentului. Această situație ar putea fi remediată prin plasarea informației respective în presă chiar de Parlament solicitînd reacțiile publicului. Există însă un puternic argument de ordin democratic, conform căruia, toate proiectele urmează a fi publicate oficial numai după ce au fost înaintate Parlamentului și înainte ca ele să fie considerate aici în mod substanțial.

Publicarea proiectelor de legi în Lituania

Deși Legea cu privire la publicitatea oficială și punerea în vigoare a altor acte normative, 1993, conține stipulări detaliate care administrează publicarea și conținutul ziarului oficial Noutățile Statului, nu există nici o prevedere referitor la faptul că toate proiectele urmează a fi publicate în acest mod. În articolul 16 se recunoaște faptul că proiectele de legi anunțate de către Seim pentru discuție sunt "de obicei" publicate în suplimentul Rapoarte Informative. În același timp, proiectele sunt accesibile pentru toate persoanele și instituțiile interesate. (Vezi raportul național).

3.5. Aplicarea procedurilor și standardelor echivalente la inițiativele parlamentare

Parlamentele din țările ECE dispun de puteri importante de a iniția propriile noi proiecte legislative și de a efectua amendamente la cele parvenite de la Guvernele respective. Calitatea acestei legislații trebuie măsurată cu aceleași standarde care sunt aplicate la proiectele pregătite în cadrul Guvernului. Întrucît se

solicită în mod oficial ca Parlamentele să aplice o serie de verificări la întreaga legislație elaborată atât în cadrul Guvernului, cât și a Parlamentului, independent de Guvern, nu întotdeauna are loc și opusul. De obicei, Guvernelor li se oferă puține oportunități de a realiza aceleași verificări vizavi de legislația proiectată de către Parlamente pe care ele le aplică la propriile proiecte legislative. În plus, verificările înfăptuite de către Parlamente de obicei se referă la proiectele deja definitivare și nu la etapa de dezvoltare a politicii. Situația este similară și în cazul verificării proiectelor de legi parlamentare realizate de către Guvern. Dacă, după cum a fost sugerat ceva mai devreme, varianta ideală pentru anumite activități de verificare a politicii este ca acestea să fie întreprinse devreme, în procesul de dezvoltare a politicii, Parlamentele, se pare, sunt prost echipate pentru aceasta. Unele verificări necesită accesul la informația pe care ar trebui s-o furnizeze ministerele și unele solicită atât cunoștințe de expert a subiectului în cauză, cât și o înțelegere clară a necesităților și resurselor administrative și de implementare, care de obicei se afla la latitudinea Guvernului.

În pregătirea propriilor proiecte legislative noi, Parlamentele tind să se bazeze pe serviciile specialiștilor ori experților din exterior, ori pe acei membri ai Parlamentului care dispun de careva cunoștințe speciale în domeniul respectiv. În probleme care necesită resurse publice pentru implementare, în particular, aceasta nu este suficient. Indiferent de faptul, cât de bine este deservit un comitet de către membrii Parlamentului ori experții din exterior, este puțin probabil ca acesta să fie capabil să realizeze, spre exemplu, o AIR la nivelul la care ar face-o Guvernul. Mai ales în ramurile Legii pe care trebuie să le administreze, Guvernele au dreptul legitim de a fi implicate într-un mod considerabil în procesul de elaborare a legislației de către Parlamente și măsura acestei implicări nu trebuie să depindă numai de opinia Parlamentului. Dacă ministerele consideră, în general, consultarea interministerială drept o necesitate vizavi de propriile proiecte, este dificil de a nu le acorda o atare atribuție atunci când legislația parlamentară afectează domeniul lor de competență. Deocamdată însă în starea actuală a lucrurilor nu întotdeauna se ține cont de acești factori, fie că vorbim despre proiectele de legi, ori de amendamente.

3.5.1. Proiectele de legi inițiate de către Parlament

O oarecare ușurare a acestei situații poate apărea în cazul când dezvoltarea proiectului de lege este realizată de către un comitet ori un grup de lucru parlamentar, dacă acesta este autorizat în mod explicit să solicite și să obțină de la Guvern informația ori documentele importante pentru formularea politicii ori a noii legi. În principiu, o atare autorizare ar putea genera situația când Guvernului i se solicită efectuarea unor forme de AIR.

Solicitarea informației de la Guvern în Slovenia

Regulamentul de ordine internă a Adunării de Stat, Articolul 141, autorizează solicitarea de informație nu numai de la Guvern, ci și de la alte instituții publice și de stat. Termenul limită urmează să fie stipulat. (Vezi raportul național).

Deși aceasta permite Guvernului să furnizeze informație, ea nu-i conferă dreptul de a a-și difuza punctele de vedere ori opinia. Această procedură nu garantează, chiar dacă Guvernul consideră a fi necesar, nici faptul că el poate fi implicat în elaborarea proiectului respectiv.

Guvernele nu dispun de autoritatea de a împiedica promovarea de către Parlamente a proiectelor legislative deși, de obicei, Constituțiile oferă Președintelui anumite atribuții de a pune veto pe legislația promulgată ori investesc Președintele sau Guvernul cu dreptul de a cere Parlamentului o eventuală reconsiderare. În unele țări însă¹⁹ nu există nici o oportunitate care ar permite Guvernului măcar să înainteze Parlamentului propriile comentarii referitoare la proiectele în cauză. În acest context, sunt necesare reglementări care ar conferi drepturile respective Guvernelor, în particular, dreptul de a li se

19. Spre exemplu Bulgaria; vezi raportul național al Bulgariei.

trimite orice proiect inițiat în Parlament dacă acesta este înaintat oficial în cadrul organului legislativ suprem, cu solicitarea unei opinii referitor la el într-o perioadă limitată de timp. Desigur, o atare opinie ar putea avea doar o putere persuasivă. Este necesar însă ca Guvernul să dispună de mijloacele necesare pentru a indica Parlamentului, spre exemplu, că proiectul respectiv afectează în mod semnificativ bugetul acestuia și că nu i se permite Parlamentului să determine în acest mod prioritățile vizavi de cheltuielile Guvernamentale.

Opiniile Guvernului vizavi de proiectele de legi inițiate de Parlament

În *Estonia*, proiectul trebuie prezentat ministerului respectiv care urmează în timp de trei zile să înainteze Guvernului opinia sa. Opinia colectivă a Guvernului urmează a fi prezentată comitetului de conducere într-o perioadă de trei săptămâni. Ministrul respectiv are dreptul să-și prezinte opinia la o sesiune selectată a Parlamentului (Legea cu privire la Actul de elaborare a legislației, paragrafele 59-60; vezi raportul național).

În *Slovacia*, proiectul trebuie prezentat Guvernului care timp de 30 de zile urmează să facă observațiile sale. (Actul cu privire la Regulile Consiliului Național, s. 70.2).

Această procedură invocă perioada de timp adecvată care i-ar permite Guvernului să-și formuleze opinia. Într-adevăr, în acest sens ar fi binevenit un oarecare grad de flexibilitate, dat fiind faptul că comentariile vizavi de o legislație complexă ori controversată ar putea necesita un volum extensiv de lucru, implicând concomitent câteva ministere. La etapa actuală, se pare, că nu au fost încă produse practici ce ar permite Guvernului să realizeze anumite forma de AIR similare cu cele pe care le utilizează pentru propriile proiecte de legi. Ar fi necesar ca procedurile existente să fie reexamine, odată Guvernul adoptând un proces mai sistemic de dezvoltare a politicii.

3.5.2. Amendamente la proiectele de legi ale Guvernului

Dat fiind faptul că amendamentele la proiectele de legi ale Guvernului pot afecta în mod substanțial obiectivele și abordările preconizate de la origine, este esențial ca Parlamentul să aibă o înțelegere clară a efectelor pe care le pot avea amendamentele respective și ca Guvernul să dispună de posibilitatea de a-și proteja propriile proiecte. În particular, el are nevoie de posibilitatea de a-și face cunoscută opinia sa referitor la amendamentele ce pot împiedica implementarea ori duce la cheltuieli exagerate. În unele circumstanțe, în ajutor ar putea veni AIR, astfel Guvernul având nevoie de timpul adecvat pentru a o realiza. Evident, reglementările trebuie să ofere garanții Guvernului în ce privește amendamentele. Situația curentă într-un șir întreg de țări din ECE necesită o reconsiderare în acest sens. Garanțiile adecvate ar putea fi următoarele:

Amendamentele parlamentare: Protejarea poziției Guvernului

1. Dreptul unui membru al Guvernului să justifice proiectul original în fața comitetului respectiv (*Slovacia*, Actul cu privire la regulile de procedură a Consiliului Național, s. 76)
2. Dreptul de a primi copiile tuturor amendamentelor înainte ca ele să fie discutate în Parlament (*Slovenia*, Regulamentul de ordine internă a Guvernului, Articolul 72).
3. Dreptul de a exprima opinia referitor la fiecare amendament și de a cere dreptul de a justifica această opinie atunci când amendamentul respectiv este discutat de către un comitet ori în Parlament (*Slovenia*, ibidem, Articolele 69-70).
4. Dreptul reprezentantului Guvernului de a asista la întrunirile în cadrul cărora se discută proiectele Guvernamentale. (*Lituania*, Regulamentul de lucru al Guvernului, Articolul 106).
5. Dreptul de a înainta propriile amendamente în continuarea celor parlamentare. (*Lituania*, Actul cu privire la procedurile legislative, 1994, Articolul 159).
6. Posibilitatea unui studiu al impactului, analogic cu cel realizat vizavi de proiectul original. (ibidem).
7. Dreptul de a retrage în orice timp proiectul inițiat (*Estonia*, Legea cu privire la actul de elaborare a proiectelor de legi, paragraful 61).
8. Posibilitatea comisiei parlamentare de a obține asistență de la experții din partea Guvernului în elaborarea amendamentelor la proiectele Guvernamentale discutate în Parlament (*Bulgaria*, vezi raportul național).

3.5.3. Verificarea parlamentară

Majoritatea țărilor din ECE indică în mod special necesitatea supunerii proiectelor de legi înaintate în Parlament la o serie de verificări cu caracter oficial. Acestea de obicei țin de momente de ordin legal și tehnic, cum ar fi faptul dacă legea este elaborată în conformitate cu standardele prescrise și este compatibilă cu Constituția și alte legi, cu tratatele internaționale cât și examinarea chestiunii de aproximare la legislația UE. Verificările în cauză, de obicei, sunt realizate de către secretariatul Parlamentului și pot duce la decizia că proiectul nu are forma adecvată pentru a fi considerat în Parlament. În cazul proiectelor Guvernamentale acest fapt urmează a fi deja verificat de către Guvern; verificarea parlamentară nu este altceva decât analiza calității lucrului efectuat de către Guvern în acest sens. Vorbind despre verificări, trebuie să spunem că ele comportă o valoare majoră mai ales în ce privește proiectele și, de obicei, și la amendamentele inițiate în Parlament. Dat fiind faptul că acestea din urmă nu întotdeauna sunt produse tot atât de profesional ca în cazul proiectelor Guvernamentale, aceste verificări fac posibil ca estimarea să fie realizată pe baza aceluiași standarde tehnice.

Verificarea de către Parlament a proiectelor legislative

În *Lituania*, Departamentul Juridic al Secretariatului Seimului controlează compatibilitatea și respectarea cerințelor de proiectare. Ulterior, proiectul cu un raport anexat este trimis de către Cancelarul Seimului Spicherului care, la rândul său, îl poate prezenta unui comitet special pentru considerare (Statutul cu privire la Procedurile legislative, Articolul 141, vezi raportul național).

În *Slovacia*, proiectul trebuie să fie considerat de către Departamentul Juridic al Cancelariei consiliului Național. Pe baza raportului prezentat de către acest departament, Președintele Consiliului național poate recomanda corectarea defectelor existente (Actul cu privire la regulile de funcționare a Consiliului Național, s. 70 (1), vezi raportul național)

În unele țări din ECE poate fi numit un comitet special pentru discutarea în acest sens a tuturor proiectelor, anterior prezentării lor în fața întregului Parlament.

Verificarea compatibilității de către comitetul parlamentar

În *Lituania*, Speakerul poate recurge la serviciul comitetului parlamentar pentru o considerare preliminară în ce privește chestiunile de compatibilitate. Un proiect nu poate fi înaintat Seimului dacă Comitetul pentru probleme de stat și drept al seimului consideră că el nu corespunde stipulărilor Constituției (Statutul cu privire la procedurile legislative, Articolele 143-146; vezi raportul național).

În *Slovacia* aceste verificări sunt efectuate de către Comitetul Constituțional pentru probleme de drept căruia urmează a-i fi prezentate toate proiectele legislative ca parte a materialelor pentru a doua citire (Actul cu privire la regulile de procedură a Consiliului Național, ss. 59, b, 71, 74)

În orice caz, de obicei, aceste verificări nu cuprind chestiuni mai largi cum ar fi costurile și impactul. Proiectul trebuie să fie însoțit întotdeauna de un document explicativ care deseori trebuie să conțină informație referitoare la aceste chestiuni. Secretariatul este responsabil să verifice dacă atare informație a fost furnizată și nu să efectueze propriile verificări. Pe de altă parte, Comitetul parlamentar care primește însărcinarea de a analiza un proiect, deseori, dispune de termeni de referință suficienți pentru a examina chestiuni de acest gen și, după cum am văzut deja, dispune de autoritatea de a solicita asistența experților care poate fi aplicată în acest scop.

Verificări de ordin general efectuate de Comitetul parlamentar

În *Lituania*, comitetul căruia îi este remis proiectul pentru o considerare preliminară poate prezenta rapoarte vizând chestiuni cum ar fi implicațiile bugetare, conveniența din punct de vedere politic, economic și social și dacă au fost realizate criteriile de eficiență specificitate și desăvârșire (Statutul cu privire la procedurile legislative, Articolul 144; vezi raportul național).

Aceste verificări sunt de o importanță potențială în procesul de proiectare, dat fiind faptul că existența lor și modul lor de realizare influențează calitatea pregătirii proiectelor de legi. Cu cât este mai mare rigoarea cu care sunt aplicate, cu atât mai mult trebuie să realizeze cei cu inițiativa legislativă respectivă în sensul proiectării pentru a satisface organul parlamentar. Pe de altă parte, calitatea verificării Guvernamentale, și astfel a proiectului legislativ propriu-zis, poate să sufere dacă procedura este utilizată cu intermitențe ori este realizată superficial. O dublare aparentă a eforturilor în realitate reprezintă un mijloc valoros de a ne asigura că standardele necesare au fost respectate.

3.5.4. Resurse pentru elaborarea proiectelor de legi

Dat fiind faptul că Parlamentele exercită funcții tehnice specifice în ce privește elaborarea proiectelor legislative, ele trebuie să aibă acces la resursele care le-ar permite s-o facă. În acest context, funcțiile respective se află în legătură directă cu elaborarea legislației și a amendamentelor, cât și cu verificarea acestora. Ele necesită atât cunoștințe tehnice juridice (spre exemplu, chestiuni constituționale), cât și aptitudini de specialitate (elaborarea textului legislativ). În unele chestiuni, anumiți membri ai Parlamentului, fiind juriști de specialitate, ar putea să-și aducă contribuțiile în acest sens, o altă alternativă ar putea fi atragerea experților din afară pentru soluționarea anumitor probleme specifice; nu este exclusă nici posibilitatea utilizării în acest scop a specialiștilor din cadrul Guvernului. Într-o oarecare măsură, standardele pot fi stabilite și menținute prin verificări efectuate de către ori cu asistență consultativă din partea unui grup de experți. La ultima analiză însă în cazul când este necesar de a realiza proiectarea legislativă la același nivel înalt, Parlamentele trebuie să-și constituie în cadrul secretariatelor propriul grup de oficiali, care ar fi în stare să efectueze lucrul de proiectare ori să ofere consultări în acest sens, aceasta fiind una din principalele lor funcții. Această cerință a fost recunoscută într-un șir întreg de țări ale ECE.

Serviciile juridice și de proiectare legislativă din cadrul Parlamentului

În *Lituania* aceste servicii sunt prestate de către Departamentul juridic al Seimului (vezi raportul național).

În *Slovenia* ele sunt prestate de către Secretariatul pentru legislație și afaceri juridice pe lângă Secretariatul General al Parlamentului (vezi raportul național).

În *Slovacia* aceste funcții sunt exercitate de către Departamentul juridic al Cancelariei Consiliului Național care lucrează în două secții: Secția juridică și Secția pentru probleme de aproximare a cadrului legislativ (vezi raportul național).

La fel cum legiuitorii din serviciul Guvernului trebuie să-și dezvolte aptitudini speciale necesare pentru realizarea sarcinii respective, tot așa și în cazul specialiștilor-juriști din cadrul Parlamentului. Argumentele în susținerea necesității acestei specializări examinate mai sus pot fi aplicate în egală măsură și aici. Totodată, acești oficiali, exercitând funcții de proiectare trebuie să adopte aceleași tehnici, metode de abordare și același stil utilizate în cazul proiectelor Guvernamentale. Respectiv, în soluționarea acestor probleme, ei trebuie să se conducă de aceleași directive ca și legiuitorii din serviciul Guvernamental. După cum am văzut deja, directivele respective, dacă sunt emise atât de Guvern, cât și de Parlament trebuie să fie absolut coordonate. Probabil, cea mai bună cale de a le face să lucreze este de a le consfinți prin lege. Un următor punct unde ar trebui respectat principiul echivalenței ar fi instruirea oficialilor din Parlament în mod similar cu instruirea de care beneficiază legiuitorii din Guvern. Schimbul reciproc de legiuitori între cele două servicii (parlamentar și Guvernamental) trebuie sprijinit în vederea consolidării experienței și a sporirii gradului de conștientizare a responsabilităților legiuitorilor din alte servicii.

3.6. Aplicarea procedurilor și standardelor echivalente la elaborarea legislației secundare

Câteva din țările ECE utilizează în mari proporții puterile de elaborare a legislației secundare pentru suplimentarea celei primare. Deși o bună parte din instrumente sunt de o semnificație juridică de scurtă durată, multe altele sunt elaborate pentru a implementa legislația primară și au o importanță esențială pentru operarea ei în continuare. Anume aceste din urmă trebuie subordonate în mod special aceluiași standarde care se aplică pentru legislația primară. În câteva țări ale ECE directivele care administrează procesul de elaborare a legislației și instrumentele juridice conțin prevederi explicite în acest sens.

Directivile ce administrează legislația secundară

În *Estonia*, Legea cu privire la Actul de elaborare a proiectelor legislative, Capitolul 4, paragrafele 67-87, stabilesc principalele cerințe pentru reglementările Guvernamentale și reglementează modul de pregătire a lor (vezi raportul național).

În *Lituania*, legea cu privire la procedurile de elaborare a legilor și altor acte normative, (1995) conține prevederi în principal vizând forma, structura și conținutul legislației secundare. Procedurile de elaborare sunt tratate în reglementările ce administrează lucrul Guvernului și a altor autorități (vezi raportul național).

În *Slovacia*, Noile Reguli legislative ale Cabinetului orientate spre problema în cauză se află în proces de pregătire (vezi raportul național).

3.6.1. Stabilirea limitelor

Constituțiile din țările ECE indică la general și în termeni largi limitele puterii Guvernului în ce privește elaborarea actelor normative, fie ca activează ca un tot întreg, fie pentru fiecare minister în parte ori alte autorități publice. În mod tipic, aceasta se exprimă ca putere de a emite acte normative necesare pentru implementarea legislației primare. De regulă, Guvernele nu dispun de competențe independente pentru a reglementa aspectele neadministrative de legislația primară. Respectiv, instrumentele secundare dispun de validitate juridică atât timp cât sunt bazate și dau viață legislației primare; dacă acestea o contrazic, ele sunt anulate.

Directivile oferă relativ puține îndrumări în ce privește subiectele care se potrivesc pentru a fi tratate în cadrul reglementărilor mai degrabă decât în legislația primară. În cel mai bun caz, diapazonul fiecăruia dintre ele este exprimat în termeni foarte generali.²⁰ Totuși, aceasta reprezintă o problemă căreia legiuitorul preocupat de elaborarea legislației primare trebuie să-i acorde o atenție deosebită. În principiu, este de dorit ca reglementările de implementare să fie pregătite concomitent cu legislația primară și să însoțească proiectul la care se referă, atunci când acesta este înaintat pentru considerare. Deseori, legislația primară, chiar dacă a fost aprobată de Parlament și este actualmente în vigoare, nu poate lucra fără ele. În multe cazuri Parlamentul nu poate beneficia de un tablou complet cu privire la cele ce se intenționează, fără să cunoască ce include legislația secundară. AIR a unei scheme legislative poate fi incompletă dacă nu ține cont de aspectele cu care se confruntă legislația secundară. În același timp, din motive de economie de timp și resurse, s-ar putea întâmpla să nu fie posibil de pregătit instrumentele secundare (ele ar putea fi inefective dacă presupunem că legea va suferi schimbări substanțiale în Parlament).

Unele țări din ECE într-adevăr dispun de prevederi conform cărora problema reglementărilor de implementare urmează a fi examinată în Parlament de rând cu proiectul legislativ propriu-zis. Acolo unde nu este real de a efectua proiectele curente ale instrumentelor disponibile, este cazul de a solicita o relatare, spre exemplu în memorandumul explicativ, referitoare la conținutul pe care se intenționează a-l conferi reglementărilor de implementare.

Pregătirea reglementărilor de implementare

20. Legea cu privire la Actele normative din Bulgaria prevede în Articolul 3 că o lege trebuie să prevadă reglementarea deplină a tuturor relațiilor sociale principale, supuse unei reglementări permanente, în cadrul materie de subiect pe care o administrează. O lege poate să prevadă emiterea actelor secundare pentru a administra alte relații în cadrul acestei materii de subiect.

În *Lituania* memorandumul explicativ care însoțește proiectul trebuie să indice actele normative secundare de care va fi nevoie, cine trebuie să le elaboreze și să conțină o descriere în linii generale a conținutului lor (Regulamentul de lucru al Guvernului, s. 95; vezi raportul național).

În *Slovenia*, regulile de procedură a Consiliului Național permit Președintelui Consiliului să solicite celor care prezintă proiectul să ofere și reglementările pentru implementarea lui. /s. 68(4)/.

Dar legiuitorul care elaborează proiectul legislativ primar trebuie să aibă o idee clară referitor la subiectele, ce urmează să fie soluționate de către reglementările de implementare, având să decidă ce să includă în legea primară. Divizarea subiectelor între aceste două domenii trebuie să fie rezultatul unei decizii de planificare bine chibzuite luate în procesul de elaborare a proiectului. În cazul când există careva dubii de ordin juridic ori politic – poate sau nu subiectul în cauză să fie tratat în mod adecvat în cadrul unei reglementări, acestea urmează a fi soluționate în proiectul propriu-zis. Dat fiind faptul că Parlametele dispun de puteri limitate în ce privește examinarea reglementărilor secundare, legiuitorii sunt acei care trebuie să asigure că problemele asupra cărora urmează să-și exprime decizia Parlamentul sunt deja tratate în conținutul proiectului legislativ respectiv.

Divizarea subiectelor între instrumentele primare și secundare

Proiectele trebuie să conțină principalele reguli ale noii scheme legislative care dau viață noii politici și care urmează să stabilească aspectele ei cheie, în particular:

- subiecte care implică chestiuni semnificative ce țin de politica respectivă;
- reguli care vor avea un efect semnificativ asupra drepturilor și obligațiilor individuale;
- delictelor criminale și penalitățile semnificative;
- impozitele și plățile semnificative,
- chestiuni de procedură care sunt de mare importanță pentru schema legislativă,
- amendamentele și abrogările la legislația existentă.

Reglementările secundare urmează a fi elaborate pe baza politicii și a principiilor stabilite în Actul normativ-părinte și au de a face cu chestiuni de o semnificație mai mică ori cu detalii ale schemei legislative, întregind-o și suplimentând aspectele-cheie ale Actului, totodată prevăzând procedurile și aranjamentele administrative.

În limitele puterilor secundare ale Guvernului, deseori pot apărea anumite situații de incertitudine. Poate fi neclar, care este diapazonul exact al puterii de la un caz particular la altul, dacă puterea urmează a fi exercitată în mod colectiv ori de către un anumit ministru și care dintre cerințele de procedură urmează a fi aplicată în procesul de elaborare a legislației secundare. Aceste dubii pot fi soluționate prin a stabili prevederi explicite în cadrul legislației primare pentru fiecare subiect în parte.²¹ Atare prevederi presupun beneficii polivalente, oferind pe lângă toate și o încredere mai mare în ce privește puterile Guvernamentale. Ele asigură Parlamentului oportunitatea de a considera ce ar fi necesar de realizat prin intermediul reglementărilor de implementare și de a impune limite ori activități de control în cazurile adecvate. Tot ele oferă un cadru juridic mai exact, care permite instanțelor de judecată să stabilească mai ușor dacă Guvernul și-a depășit sau nu limitele autorității. Această chestiune a generat o practică

21. Domeniul de elaborare a legislației secundare poate fi circumscris de către legea primară de aplicare generală, cât și de către legea primare de uz particular. (Slovenia, Legea cu privire la Guvern, 1993, Articolul 26).

crescând de inserare a clauzelor de autorizare în legislația primară. Un șir întreg de țări din ECE au consolidat această practică prin directive vizând procesul de elaborare a proiectelor de legi.

Directivele clauzelor de autorizare

În *Bulgaria*, Decretul cu privire la implementarea Legii vizând actele normative, articolul 42, indică faptul că o atare clauză urmează a fi utilizată pentru specificarea tipului de instrument, organul responsabil și părțile legislației primare la care se aplică (vezi raportul național).

În *Estonia*, Legea cu privire la elaborarea proiectelor legislative stipulează conținutul clauzelor de autorizare. Conform acesteia, puterile ministeriale de elaborare a reglementărilor trebuie să derive din puterea delegată Guvernului printr-o atare clauză. Paragraful 69 stabilește că reglementările vizând proiectarea, pentru a fi valabile, trebuie să respecte cerințele unei atare clauze (vezi raportul național).

În *Slovacia*, Regulile Legislative vizând proiectare legislației, Articolul 6 (2), specifică necesitatea unei clauze de autorizare în cazurile când reglementările urmează a fi elaborate de către ministere (vezi raportul național). Forma clauzei este reglementată de către Instrucțiunile legislative și Tehnice, par. 19.

Legiuitorii sunt acele persoane care urmează să decidă dacă pentru o anumită schemă este nevoie de puteri secundare de elaborare a legislației și, respectiv, dacă într-o anumită lege urmează a fi inclusă o clauză de autorizare, cât și forma exactă a acestei clauze. Acestea reprezintă probleme care necesită o atenție acordată în mod regulat în cadrul fiecărui proiect legislativ și pot fi acele probleme pentru care urmează a fi căutată în mod special direcția politică adecvată. O delimitare clară a limitelor și diapazonului exact al puterii Guvernului în ce privește elaborarea legislației secundare generează sporirea transparenței vizavi de rolul lui în soluționarea problemelor particulare. O atare stare a lucrurilor permite Parlamentului să solicite Guvernului o relatare mai clară referitor la planurile lui de utilizare a puterilor respective. Aceasta poate genera sporirea încrederii publicului față de instituțiile în cauză.

Chestiunea respectivă poate deveni și mai importantă în contextul comunitar al UE, în ceea ce ține de pregătirea legislației necesare pentru a face directivele UE să lucreze cu adevărat.²² Unele țări utilizează instrumentele secundare în acest scop, dat fiind faptul că ele permit intrarea în vigoare mult mai rapidă a numărului crescând de directive din UE și în particular pentru că ele oferă posibilitatea de a efectua amendamentele cu o viteză mai mare, fără a o reîntoarce în Parlament. Dacă această metodă ar fi adoptată în țările ECE, s-ar putea să fie nevoie de o nouă abordare. Legile primare ar putea fi utilizate doar pentru a stabili un cadru de principii și reguli de bază, esențiale pentru punerea în vigoare a directivelor UE, incluzând totodată și clauze de autorizare care ar conferi largi atribuții de elaborare a legislației secundare pentru a produce reguli mult mai detaliate.

În același timp, este necesar să menționăm faptul că atare legi generează probleme în ce privește responsabilitatea și scrutinul, dat fiind faptul că Parlamentul în general, dispune de puțină autoritate de recludiune a modalității în care Guvernul poate să decidă a-și utiliza puterile secundare. Cu cât mai mare este discreția pe care i-o oferă Guvernului o atare lege, cu atât mai mare este oportunitatea executivului de a efectua schimbări în politică prin intermediul legislației secundare fără recurs la Parlament.

3.6.2. Elaborarea instrumentelor secundare

În termeni largi, prepararea instrumentelor legislative secundare în țările ECE reprezintă o formă eficace a procesului utilizat pentru legislația primară. În principiu, după cum e și de dorit, aceasta se realizează

22. Vezi în continuare raportul Estoniei.

de către aceleași persoane în cadrul ministerului care produce legislația primară. Abordarea exactă într-un caz individual este dictată de proporțiile, importanța și complexitatea sarcinii. O abordare mai bine structurată este necesară acolo unde instrumentele urmează a fi pregătite de către Guvern ca o entitate colectivă, în contrast cu cele proiectate în interiorul ministerelor. În primul caz, elaborarea urmează a fi realizată în conformitate cu planul curent de lucru al Guvernului, iar secretariatul care suportă Consiliul de Miniștri necesită o oarecare formă de acord. De obicei, proiectele elaborate în cadrul ministerelor, asupra cărora urmează să fie luată o decizie colectivă a Guvernului, sunt verificate de către oficiul juridic pentru probleme de compatibilitate cu Constituția și legislația în vigoare, cât și pentru probleme de formă juridică de pe lângă Consiliul de Miniștri și ele pot fi înaintate grupului de lucru al Guvernului pentru considerarea implicațiilor lor substanțiale. În plan ideal, o directivă Guvernamentală trebuie să indice când reglementările pot fi reîntoarse pentru o prelucrare adițională ori ce acțiuni pot fi întreprinse pentru a soluționa conflictele interministeriale.

Lucrul de comun acord în vederea elaborării reglementărilor Guvernamentale

În *Bulgaria*, toate proiectele urmează a fi examinate de către Consiliul legislativ în cadrul Ministerului Justiției, înainte ca ele să fie discutate de către Consiliul de Miniștri (Decretul cu privire la înființarea Consiliului legislativ în cadrul Ministerului Justiției, 1992: vezi raportul național).

În *Slovenia*, proiectele urmează a fi înaintate Oficiului legislativ al Guvernului, comentariile cărui trebuie luate în considerație înainte ca proiectul să fie prezentat în mod oficial Secretarului General care, la rândul său, îl poate readresa grupului de lucru respectiv din cadrul Guvernului, ori, în cazul când acesta contravine Regulamentului intern, să-l reîntoarcă (Regulamentul intern al Guvernului Articolul 24-29, vezi raportul național).

O cerință utilă în acest caz ar fi cea de a solicita ca instrumentul în proiect să fie însoțit de un memorandum explicativ ce ar indica scopurile și un rezumat al conținutului textului legislativ respectiv. Aceasta ar fi de folos pentru explicarea altor chestiuni, de interes colectiv al Guvernului, cum ar fi, spre exemplu, măsura în care instrumentul în cauză este compatibil cu legislația UE.

Memorandumul explicativ pentru reglementările Guvernamentale

În *Estonia*, Legea cu privire la Actul de elaborare a proiectelor legislative, Div. 2 (paragrafele 82-84), conține prevederi detaliate vizând conținutul memorandumurilor explicative care trebuie să însoțească reglementările Guvernamentale. Ele includ informație referitoare la efectele și cheltuielile legate de implementare.

Acolo unde un minister apare ca un elaborator autorizat de reglementări, procedura de proiectare legislativă poartă de obicei un caracter intern; solicitarea unei considerări colective de către Guvern nu poartă un caracter general. În aceste cazuri, ministerul lucrează în conformitate cu propriul orar, stabilește și coordonează propriile proceduri și realizează verificările necesare vizând compatibilitatea cu constituția și alte acte normative în vigoare. Deși nu există nici un oficiu cărui să-i fie delegată în mod oficial funcția de verificare, consultarea cu ministerele interesate oferă oportunități oficialilor din alte ministere să atragă atenția asupra subiectelor care necesită a fi considerate în viitor. În unele instanțe, puterile sunt investite Guvernului ca entitate colectivă, pentru a interveni acolo unde reglementările ministeriale sunt considerate a fi nelegitime. O atare acțiune apare deseori în cadrul analizelor efectuate de către oficiul juridic atașat Guvernului.

Competențele Guvernului vizavi de reglementările ministeriale

În *Slovenia*, Guvernul ori Primul Ministru poate stopa implementarea unei reglementări ministeriale, considerată a fi, în urma investigărilor Oficiului juridic, în conflict cu constituția ori alte acte normative în vigoare și se poate solicita efectuarea amendamentelor necesare ori anularea într-o perioadă de cinci zile. Dacă ministrul contestă aceasta, Guvernul poate apela la serviciile Curții Constituționale (regulamentul intern al Guvernului, Articolul 14).

Directivele care afectează pregătirea instrumentelor secundare puțin se referă la alte verificări decât cele legate de compatibilitatea juridică. Cu toate acestea, în unele chestiuni, impactul potențial al reglementărilor poate constitui o problemă destul de importantă. Alegerea modului de implementare, costul ei, eficacitatea costurilor și implicațiile economice pentru sectorul privat ar putea reprezenta subiecte ale unor considerații de valoare. Dacă analiza acestui aspect e politică, nu a fost realizată în procesul elaborării legislației primare, apoi AIR are rolul său și urmează a fi efectuată în etapele timpurii de pregătire a instrumentelor secundare respective. Acest rol trebuie să facă parte din strategia generală de dezvoltare a AIR și poate avea o importanță crescândă în practica de dezvoltare a procesului de elaborare a legislației secundare, fapt care are un impact considerabil (vezi mai sus, Secția 6.1. "Stabilirea limitelor").

3.6.3. *Consultarea*

Reglementările care administrează elaborarea legislației secundare prevăd consultarea cu alte ministere și agenții interesate. Aceasta poate fi de o importanță deosebită în cazul când implementarea va afecta ori implica un atare organ. Responsabilitatea pentru asigurarea efectuării consultărilor necesare, de obicei, ține de ministrul cu inițiativa. Oficiul juridic din cadrul Guvernului poate fi delegat cu responsabilitatea de a verifica dacă această consultare a avut loc, cel puțin, în cazul reglementărilor Guvernamentale.

Consultarea interministerială vizând reglementările în Estonia

Legea cu privire la Actul de elaborare a proiectelor legislative stipulează ca atât reglementările Guvernamentale, cât și cele ministeriale să fie supuse procedurii de concordare cu alte ministere și organe interesate, într-o perioadă de 20 de zile lucrătoare. Rezultatele urmează a fi prezentate în memorandumul explicativ în cazul când proiectul respectiv este înaintat Guvernului pentru o decizie colectivă. Acest lucru poate fi verificat de către Cancelaria de Stat (paragrafele 51, 52, 82 și 85; vezi raportul național).

Deși în multe țări din ECE consultarea cu interesele din afara Guvernului într-adevăr au loc dacă ministrul respectiv consideră aceasta a fi util, atare consultări apar a fi foarte rare în cazul instrumentelor secundare care pot implica doar careva schimbări neoficiale de opinii cu organele reprezentative ori grupurile de experți, posibil persoane, dar nu și cu publicul general. În acest sens pot fi menționate două proceduri utile instituite prin directive. Prima oferă Guvernului posibilitatea să invite specialiști ori reprezentanți ai intereselor din exterior să participe la întrunirile Guvernului unde se discută proiectele reglementărilor Guvernamentale.

Consultarea oficială a Guvernului cu interesele din exterior

În *Slovenia*, Guvernul poate invita organe și organizații din exterior să asiste la o anumită întrunire, oferindu-le specialiștilor și experților respectivi dreptul să participe la discuții în jurul problemei în cauză (Regulamentul intern al Guvernului, Articolul 32 și 36; vezi raportul național)

A doua procedură este destinată pentru a oferi publicului general o pătrundere mai mare în esența procesului de elaborare a legislației secundare. Acest proces, spre deosebire de cel de pregătire a

legislației primare, nu implică publicarea în prealabil a proiectului până acesta nu este definitivat. Respectiv, lipsește transparența. În cazul când un instrument poate avea un impact considerabil asupra membrilor publicului general sau al unui grup semnificativ de cetățeni, este necesar de a se lua măsuri serioase cu scopul de a oferi acestor oameni posibilitatea de a comenta propunerile respective pe parcursul procesului de elaborare a instrumentului respectiv. Aceasta poate duce la o înțelegere mai bună în cadrul Guvernului a problemei în cauză, la o posibilă eficacitate a propunerilor pe viitor și la o acceptare mai lesne a reglementărilor în cauză de către acei, afacerile cărora vor fi reglementate de ele.

Evident, oportunitatea publicului de a reacționa la o atare propunere trebuie limitată doar la acele cazuri importante când extra-timpul cheltuit se presupune că va fi compensat de beneficiile obținute din reacția publicului. Din acest motiv, o directivă poate stabili doar mecanismul mandatar al consultării cu publicul (pentru a fi consfințit prin lege) și cerința conform căreia rezultatele consultării trebuie luate în considerație (și prezentate, spre exemplu, într-un memorandum explicativ atașat la proiectul final). În cazul când atare consultări sunt necesare vizavi de o oarecare problemă particulară, aceasta trebuie să fie specificat printr-o prevedere explicită în cadrul legii primare care reglementează problema în cauză.

Consultarea oficială cu publicul

În *Estonia*, Legea cu privire la Actul de elaborare legislativă, paragraful 86, instituie o nouă procedură cu privire la considerarea de către public a legislației secundare. Ea urmează a fi utilizată la indicația legii primare de implementat. Secretarul de Stat trebuie să emită o notă publică, conținând informație referitoare la propunerea de elaborare a legislației secundare, locul unde poate fi găsit proiectul elaborat de comun acord cu memorandumul explicativ anexat și o invitație publicului de a face comentările respective. Urmează a stabili o perioadă minimum de 10 zile pentru recepționarea răspunsurilor. Memorandumul explicativ pentru versiunea finală trebuie să ofere detalii complete vizând rezultatele consultării și modul în care acestea au fost utilizate. (vezi raportul național)

3.6.4. Considerarea în Parlament

Parlamentele țărilor din ECE nu obișnuiesc să considere drept funcție a sa monitoringul utilizării de către Guverne a competențelor lor în ce privește elaborarea legislației secundare prin a examina sistematic instrumentele emise. Regulile lor de procedură indică, de obicei, că Parlamentul trebuie să se preocupe la modul general de modul în care sunt exercitate funcțiile executive și să solicite informație referitor la implementarea legislației. Aceasta este o parte a procesului de "a cere socoteală" Guvernului. Spre deosebire de legislația primară, rareori se prevede ca Parlamentul (comisiile parlamentare) să verifice instrumentele secundare ori să controleze faptul dacă Guvernul a utilizat puterile sale secundare într-un mod excesiv ori imprevizibil.

Examinarea reglementărilor în Parlament

În *Slovenia*, Regulile de procedură ale Consiliului Național solicită tuturor comisiilor parlamentare să urmărească procesul de implementare a legilor și faptul dacă regulile și reglementările emise în vederea acestei implementări sunt în conformitate cu legile respective. În același context poate fi indicată o activitate imediată de remediere dacă reglementările contravin stipulărilor primare, au fost emise cu întârziere ori nu au fost emise deloc (s.45(3)(b); vezi raportul național).

Puțini recunosc în prezent faptul că ar fi nevoie de careva proceduri parlamentare pentru analiza modului în care Guvernul își utilizează atribuțiile de implementare, ori să facă posibilă scrutinizarea a înseși instrumentelor. Problema poate deveni mai semnificativă o dată cu dezvoltarea de către legiuitori a mecanismului clauzei de autorizare. O atare procedură ar putea necesita remiterea în mod automat, cel puțin a instrumentelor majore, comisiei care supraveghează ministerul cu inițiativa și secretariatului

pentru a identifica legislația secundară care merită o considerare mai minuțioasă din partea aceleiași comisii.

3.7. Sporirea accesului la legislație

Accesul prompt la legislația scrisă, pentru fiecare care are nevoie de a apela la ea, reprezintă o cerință centrală în statele care practică sistemul de Guvernare a legii. Fiecare persoană trebuie să aibă posibilitatea de a consulta și, dacă e necesar, de a cumpăra cu un preț rezonabil orice lege pentru care el sau ea manifestă interes, o dată ce această lege a fost deja elaborată. Ar trebui să fie posibil de a procura (spre exemplu, pentru un jurist) o colecție completă de legi actualmente în vigoare. Oficialii din toate ministerele și instanțele judiciare trebuie să aibă un acces prompt la un atare set de legi și să aibă posibilitatea de a beneficia de un acces rapid la legile anterioare care nu mai sunt în vigoare, dar se referă la domeniul lor de competență. Aceste cerințe sunt aplicabile nu numai în ce privește legislația primară, dar și la toate instrumentele secundare elaborate în vederea implementării legislației primare.

3.7.1. Publicarea versiunilor oficiale de legi

În mod tipic, Statul publică legislația în mai multe forme. Aceste ediții pot fi suplimentate cu versiuni publicate în forme similare ori diferite de către editurile comerciale, deși unele din ele sunt destul de imprecise. Există o deosebire importantă: cele dintâi trebuie recunoscute ca publicații oficiale la baza cărora stau garanțiile statului în ce privește corectitudinea și autenticitatea, spre exemplu, cele care vor fi acceptate de către o instanță judecătorească. De obicei, legea indică aspectele și formalitățile pe care trebuie să le respecte un act normativ pentru a fi considerat autentic. Versiunile autentice publicate în mod obișnuit sunt următoarele:

Legile pentru care sunt publicate versiuni autentificate

1. Legi individuale și alte instrumente ce țin de legislația primară (spre exemplu: decretele prezidențiale) după ce au fost promulgate;
2. Instrumente individuale secundare menite pentru implementarea legislației primare, mai ales, dacă conțin prevederi normative care afectează publicul, ori anumite grupuri din cadrul acestuia, după ce au fost emise.
3. Volumele anuale conținând legile primare și instrumentele secundare promulgate ori elaborate în anul calendaristic precedent.
4. O consolidare de legi primare în vigoare la o dată specificată, menținută actuală de o emiteră regulată de suplimente.
5. O consolidare de instrumente secundare în vigoare la o dată specificată care se presupune că vor avea o durată destul de îndelungată, menținută în actualitate de o emiteră regulată de suplimente.
6. Un indice complet al tuturor legilor primare actualmente în vigoare și al celor abrogate ori înlocuite emise în intervale normale și frecvente de timp.
7. Un indice complet al tuturor instrumentelor secundare actualmente în vigoare emise în intervale normale și frecvente de timp.

În principal, țările din ECE sunt orientate spre atingerea parametrilor menționați mai sus, deși necesitatea de a colționa și republica legile emise anterior perioadei de tranziție, care mai sunt încă în vigoare, stagnează într-o oarecare măsură acest proces. Aceste țări mai continuă să practice situația, când noile legi și alte instrumente legale, pentru a fi considerate autentice și a fi transpuse în viață, trebuie să fie

publicate într-un așa numit Jurnal Oficial editat de către Parlament sau Guvern. În unele țări conținutul lui și modalitatea de publicare este reglementată prin lege.

Legile cu privire la Jurnalul Oficial

În *Bulgaria*, Ziarul de Stat este publicat de către Adunarea Națională. Legea conține prevederi detaliate referitoare la problemele de publicat (care includ publicitatea Guvernamentală plasată într-un supliment neoficial), frecvența publicației și costul pentru publicare și achiziționare (Legea cu privire la Ziarul de Stat, 1995, vezi raportul național).

În *Lituania*, Noutățile Statului sunt publicate de către Seim (Legea cu privire la avize și intrarea în vigoare a legilor și altor acte normative, 1993). Această lege administrează același domeniu ca și cea din Bulgaria.

3.7.2. Organizarea legilor în baze de date computerizate

În prezent, procesul de publicare este sprijinit de o utilizare pe larg a computerelor în vederea organizării legislației în baze de date. Aceasta nu numai că permite o colectare și o consolidare mai eficientă și mai sigură a legilor, ci face posibilă accesarea acestora în direct (on-line), prin intermediul unei rețele interne în cadrul ministerului, dar ce este mai de preț, prin intermediul Internet.

Bazele de date computerizate generează noi posibilități și noi obligații pentru legiuitor. În cazul când sunt asigurate mijloacele tehnice necesare pentru căutare, faptul că legiuitorul dispune de întregul text al bazei de date a legislației locale poate facilita în mare măsură depistarea legislației deja existente, care poate fi afectată de un nou proiect și posibil are nevoie de aplicarea anumitor amendamente ori de o abrogare totală. Totodată, ea încurajează standardizarea scrisului legislativ, atunci când sunt tratate subiecte similare ori subiecte diferite, dar utilizând aceleași mecanisme legislative. Un alt plus al organizării în baze de date rezidă în faptul că devine posibilă integrarea noului text legislativ în cadrul legislației deja existente, astfel versiunea curentă producându-se mult mai repede decât în trecut. Acest beneficiu însă nu trebuie să ascundă legiuitorilor, de altfel și altor categorii de juriști, importanța de a fi capabili să se refere atât la legislația abrogată, cât și la cea curentă și să cunoască precis când a avut loc înlocuirea respectivă. La dezvoltarea bazelor de date legislative, dat fiind faptul că poartă un caracter specific, este necesar să se țină cont de necesitățile speciale ale utilizatorilor-juriști.

Bazele de date respective presupun, la rândul lor, careva cerințe proprii față de legiuitori. Dacă noul text urmează a fi integrat completamente în legislația deja existentă, legiuitorul trebuie să țină cont de aceasta în permanență pe parcursul proiectării. Amendamentele și abrogările trebuie scrise într-o atare formă încât schimbarea legislației existente să permită o integrare firească a noului text. Respectiv, atare prevederi trebuie să indice precis efectul noului asupra vechiului și, la necesitate, să substituie, să elimine din ori să adauge la textul original în termeni specifici. Revizuirile bazelor de date trebuie să indice punctul exact din text unde a fost efectuată schimbarea. Multe din țările ECE în directivele lor cu privire la tehnicile legislative solicită atare practici de efectuare directă a amendamentelor.

Tehnici de efectuare a amendamentelor

În *Bulgaria*, Decretul cu privire la implementarea Legii vizând actele normative, Capitolul 6 (Articolul 18-25), conține o serie de reguli care sprijină tehnicile de efectuare directă a amendamentelor.

În *Estonia*, Legea cu privire la Actul de elaborare legislativă, paragrafele 25-26, conține reguli detaliate cu privire la substituirea și inserarea textelor.

În *Slovenia*, regulile legislative cu privire la elaborarea proiectelor de legi, articolul 11, stipulează că amendamentele indirecte la legislație (spre exemplu, fără o identificare specifică) sunt inadmisibile.

Deși o bază computerizată poate fi întreținută și protejată de intervenții externe de către o autoritate oficială, nu este posibil de a garanta că un extras luat direct din această bază este autentic. Dat fiind faptul că multe instituții, cum ar fi instanțele judiciare, lucrează cu dischete, este necesar de a găsi o metodă de confirmare a faptului că versiunea copiată din baza de date pe dischetă reprezintă o versiune autentică.

Legi autentice imprimate din bazele de date

În *Lituania*, extrasul trebuie efectuat de către autoritatea care întreține baza de date (în cazul dat Centrul informațional al Ministerului Justiției) și confirmat cu semnătura Ministrului Justiției (Legea cu privire la Registrul legilor și al altor acte normative, 1995, articolul 8).

3.7.3. Sistemul de înregistrare

Pentru a fi capabili de a publica o colecție inteligibilă de legi, este necesar de a crea și a întreține o arhivă completă a tuturor instrumentelor legislative. Aceasta face posibilă instituirea unui registru central al diferitor categorii de instrumente și a unui sistem adecvat de înregistrare, ceea ce ține totalmente de competența Guvernului: în mod normal, responsabilitatea în cauză este pe seama ministerului preocupat în mod primordial de problemele legislative. Pentru stabilirea legilor, a tipurilor și autenticității informației care urmează a fi înregistrate, a sistemului de înregistrare și recuperare a legilor, a dreptului și termenilor de acces, inclusiv costurile pe care urmează să le suporte persoanele și instituțiile din sectorul privat, este necesar să fie stabilite anumite directive. Pentru ca registrul să fie considerat complet, el trebuie să includă, inițial, un dosar cu toate legile care au existat până la crearea sistemului și încă mai sunt în vigoare, toate legile primare promulgate și actele normative secundare elaborate de la instituirea sistemului încoace, cât și descrierea efectului celor din urmă asupra primelor. Util ar fi ca el să mai includă tratatele și deciziile judiciare importante. De dorit ca registrul în cauză să existe într-o formă computerizată.

Înregistrarea legilor în Lituania

Legea cu privire la înregistrarea legilor și a altor acte normative, 1995, solicită Centrului informațional din cadrul Ministerului Justiției să întrețină un registru inteligibil al legilor, actelor normative și a tratatelor într-o formă computerizată de bază de date. Aceasta include informație detaliată care permite utilizatorilor atât să urmărească evoluția vieții legislative, cât și să aibă acces la textele propriu-zise ale legilor. Instituit fiind prin finanțare de stat, sistemul continuă a funcționa pe baza autogestiuunii parvenită în urma utilizării lui de către persoanele și instituțiile din exteriorul Guvernului. (Vezi raportul național)

3.7.4. *Formatul legilor publicate*

Caracteristicile fizice ale legislației au o pondere mare în ce privește facilitarea ori împiedicarea accesului utilizatorului. Respectiv, legile și diferitele categorii de acte normative trebuie să aibă formate și stiluri uniforme, pentru fiecare din ele fiind utilizate fonturi și tehnoredactări predeterminate. Trebuie să fie posibil ca, interceptând un oarecare instrument, să se poată spune, după modul în care este editat, ce gen de act normativ este. Țările ECE, în mare parte, respectă acest convenționalism care poate fi respectat dacă editarea este efectuată și controlată de același organ.

Pe de altă parte, multe dintre țările din ECE continuă publicarea legislației utilizând forme învechite, din trecut, care fac dificilă citirea și operarea ei. Trăsăturile fizice ale unui instrument pot facilita considerabil utilizarea acestuia. Computerul modern sprijină metodele de publicare și disponibilitatea imediată a unei varietăți imense de fonturi și stiluri de imprimare, permit inventarea noilor formate, fapt care oferă mari avantaje potențialului utilizator. Tehnica computațională oferă posibilitatea reexaminării unor atare chestiuni, cum ar fi cei mai adecvați parametri ai paginii, modul de încheiere a părților componente, cum și în ce măsură sunt prezente diferite momente de tehnoredactare care au menirea să ușureze citirea textului legislativ (spre exemplu, tabla de materii, mecanismele interne de numerotare, notele și subsolurile, trimiterile la capitole, articole etc.). Toate aceste momente afectează în mod considerabil lucrul legiuitorului, dânsul urmând să manifeste un interes vădit față de ele, dat fiind faptul că anume el este cel care trebuie să se preocupe de inventarea noilor căi și metode în vederea facilitării utilizării legislației.

ELABORAREA PROIECTELOR DE LEGI ȘI PROCESUL DE REGLEMENTARE ÎN REPUBLICA ALBANIA

1. Introducere

Procedurile de elaborare a proiectelor de legi în Albania sunt bazate pe Regulamentul Consiliului de Miniștri (CM) și pe cel al Parlamentului. Aici nu există tehnici legislative autentice.

Procesul de proiectare legislativă se bazează în principal pe standardele și cerințele internaționale și, mai cu seamă, pe cele europene. El este realizat cu ajutorul specialiștilor străini și a diferitelor programe de asistență tehnică. Pentru a sprijini procesul de elaborare a proiectelor de legi la diferitele niveluri Guvernamentale, Albania trebuie să creeze un manual vizând procedurile de proiectare legislativă atât în ce privește legislația primară, cât și cea secundară.

2. Sistemul actelor normative

Cele mai răspândite tipuri de instrumente de reglementare în Albania sunt:

a) Pentru legislația primară.

- Constituția (Principalele dispoziții constituționale (PDC));
- Legile și toate actele normative aprobate de către Parlament;
- Decretele aprobate de către Președintele Republicii;
- Convențiile și tratatele internaționale ratificate de către Parlament (tratate politice, militare, acorduri ori tratate, acorduri vizând frontierele, acorduri cu privire la principalele drepturi și îndatoriri ale cetățenilor, etc.);
- Rezoluții ale Curții Constituționale (Articolul 26, paragraful 3 al PDS declară că toate legile, actele având statut de lege, prevederile de reglementare cu dispozițiile lor particulare proclamate incompatibile cu legislația privind la PDS și legislația și normele juridice acceptate în plan internațional, ori acordurile la care participă Albania, sunt considerate depășite și se anulează din ziua ce urmează după publicarea deciziei respective în *Ziarul Oficial*).

b) Pentru legislația secundară:

- deciziile și ordinele Consiliului de Miniștri, ale ministerelor, altor instituții centrale;
- rezoluțiile și alte acte juridice adoptate la ședințele Guvernului semnate de Prim-ministru și ministrul interesat.

Legile și decretul prezidențial Guvernează ierarhia instrumentelor de drept în Albania. Deciziile Consiliului de Miniștri sunt și ele foarte importante și utilizate pe larg de publicul general; ele se referă la aplicarea legislației în vigoare și de aceea sunt considerate auxiliare legislației de bază.

Guvernul dispune de autoritatea de a elabora legislația secundară fără a consulta organele legislative primare. Pe parcursul perioadei de tranziție n-a fost efectuată nici o schimbare esențială în procesul de elaborare a proiectelor de legi.

3. Cadrul de reglementare

Nu există instrumente speciale pentru reglementarea procesului de proiectare legislativă. Se planifică crearea unui manual referitor la tehnicile procesului de elaborarea a proiectelor de legi care va include principiile de bază ale acestui proces și tehnicile propriu-zise de proiectare.

Actualmente, actele normative care reglementează procesul de proiectare legislativă sunt:

- Principalele Dispoziții Constituționale (PDC).
- Regulamentul Parlamentului.
- Regulamentul Consiliului de Miniștri.

4. Legiuitorii (personalul implicat în elaborarea proiectelor de legi)

În cadrul Parlamentului, legile și alte acte normative pot fi elaborate de către partidele parlamentare și grupuri neoficiale. În cadrul Guvernului, actele normative sunt elaborate de către consultanții-experti și subdiviziunile de structură ale Cancelariei de Stat. Legile mai pot fi elaborate și de ministere (grupuri de specialiști în materie).

Fiecare minister are dreptul să înainteze propuneri Consiliului de Miniștri. Pentru elaborarea proiectelor nu există unități special instituite; acest lucru este efectuat de către juriștii din cadrul ministerului care face propunerea de proiect. Procesul de proiectare legislativă poate fi inițiat și de experți în alte domenii, dar sunt bine informați referitor la problema ce stă la baza proiectului (ingineri, agronomi, medici, etc.). Deja au fost întreprinse câteva încercări de a institui un organ centralizat, alcătuit din legiuitori, care ar deservi toate ministerele și alte grupuri interesate. Deocamdată, o atare instituție nu există.

În administrația din Albania nu există poziția de "legiuitor". Principalii legiuitori sunt considerați consultanții juridici din cadrul Parlamentului și al Consiliului de Miniștri. Aproximativ zece juriști din administrația centrală sunt antrenați în procesul de elaborare a noilor legi. În perioada precedentă tranziției aceste persoane nu au fost implicate într-un atare gen de lucru.

Vorbind la modul general, cadrele naționale și rareori cele angajate prin contract sunt responsabile de elaborarea proiectelor legislative, uneori în colaborare cu consultanți de peste hotarele țării (procesul de formulare a Codului Muncii, spre exemplu, este dirijat de către un expert elvețian). Decizia de a angaja cadre din exterior se află în competența Președintelui Consiliului de Miniștri, ori a Președintelui Adunării Naționale; uneori decizia respectivă urmează a fi luată de către ambii (spre exemplu, elaborarea proiectelor cu privire la legea constituțională și organizarea justiției).

De obicei, elaborarea atât a legislației generale cât și a celei particulare este încredințată mai degrabă unor grupuri specializate, decât persoanelor individuale. Printre organele importante, implicate în procesul de proiectare legislativă se numără și comisiile interministeriale, care se preocupă de proiectele care au impacturi semnificative de natură financiar-economică și socio-culturală. Aceste comisii au statutul de organe consultative pe lângă Consiliul de Miniștri și se ocupă de coordonarea și determinarea direcțiilor politicilor Guvernamentale în domenii importante de activitate a Statului.

Aceste comisii consideră, cercetează și pregătesc recomandările respective vizând proiectele legislative pentru a sprijini Consiliul de Miniștri în luarea deciziilor finale. Ei nu se preocupă de însuși procesul de elaborare, fapt care explică lipsa în componențele lor a legiuitorilor. În mod normal, responsabilitatea lor

constă în evaluarea proiectelor propuse de către ministere ori alte instituții - Parlament, Președinție, CM, ministere, municipalități, instanțe judiciare, bănci, etc.

5. Proceduri de elaborare a proiectelor de legi și aprobare a lor

5.1. Legislația primară

Articolul 5 al Principalelor Dispoziții Constituționale încredințează puterea legislativă în Albania Adunării Poporului (Parlamentului).

Articolul 23 al Principalelor Dispoziții Constituționale oferă dreptul de a vota și a propune proiecte: Președintelui Republicii, Consiliului de Miniștri și unui grup de 20 de mii de persoane. În general, proiectele sunt propuse în Parlament de către Guvern, care își exercită dreptul la inițiativa legislativă în mod colectiv; nici un minister nu face propuneri în mod individual.

Proiectele sunt trimise în Parlament; Președintele legislativului este responsabil pentru informarea membrilor în vederea discutării acestora. Astfel deputații fac cunoștință cu proiectele în cauză. După prezentarea lor la ședința plenară (sunt date citirii numai titlurile), Președintele le împarte comisiilor parlamentare pentru cercetare. Apoi urmează aprobarea programului și agendei scrutinului proiectelor, care sunt pregătite în cadrul întrunirii conducerii, pe baza deciziilor luate de președinții comisiilor parlamentare. După aceasta proiectele în cauză sunt înaintate pentru aprobare ședinței plenare a Parlamentului, la care, întotdeauna, participă membri ai Guvernului.

În cadrul ședinței plenare, proiectul este scrutat în conformitate cu ordinea de zi, elaborată de către Președinte după o serie de consultări cu președinții comisiilor parlamentare. Înainte de a fi prezentat pentru aprobare la ședința plenară, proiectul trebuie să fie examinat de către comisia parlamentară respectivă care efectuează scrutinul proiectelor, ghidându-se de programul pregătit de către președintele comisiei în conformitate cu programul de activitate a Parlamentului. Membrii comisiei organizează discuții la care participă autorii proiectelor și specialiștii care pot fi de folos la cercetarea diferitor probleme. După încheierea discuțiilor, Comisia trebuie să pregătească un raport pentru a fi prezentat la ședința plenară. Raportul poate propune trei alternative cu justificările respective: aprobarea legii fără schimbări, aprobarea cu schimbări în cadrul unor anumite articole ori dezaprobarea (în acest caz proiectul este reîntors autorului, care l-a inițiat). Atunci când comisia nu este de acord în unanimitate, raportul reflectă opinia minorității. Comisia pentru Legi scrutează toate proiectele legislative și-și exprimă opinia privitor la compatibilitatea acestora cu Dispozițiile constituționale. Ședința plenară demarează cu aprobarea principiilor generale ale proiectului. La această etapă toți deputații au dreptul să participe la discuții. Etapa a doua constă în aprobarea fiecărui articol în parte. Propunerile pentru schimbări nu pot fi înaintate în mod direct, pe parcursul ședinței plenare, decât în cazul când au fost prezentate în scris comisiei pentru scrutin și discuții, în prealabil. După aprobarea fiecărui articol, se aprobă întreaga lege cu toate schimbările aprobate anterior.

Articolul 23 paragraful 2 al PDC stipulează faptul că legile și alte acte normative ale Adunării Poporului, cu excepția actelor constituționale, pot fi considerate ca fiind adoptate dacă au fost votate "pentru" de majoritatea deputaților prezenți, dar nu mai puțin de o treime din toți deputații.

Ulterior, Președintele Republicii, conform paragrafului 4 al articolului 28 al PDC proclamă legile aprobate. Președintele are dreptul să reîntoarcă legea în Parlament numai o singură dată, având argumente legitime, pentru ca aceasta să fie supusă unui scrutin timp de 15 zile de la data aprobării proiectului. (Articolul 28, paragraful 5, PDC). Legea respectivă intră în vigoare după 15 zile de la publicarea ei în Jurnalul Oficial, cu excepția cazului când data este indicată în însuși legea.

În general, în Albania nu există o consultare directă între proiectele de legi și grupurile de simpli cetățeni. Acest dialog este limitat doar la tratativele dintre proiectele de legi și Parlament, care acționează în acest caz în calitate de reprezentant al publicului.

Grupurile de oameni, care manifestă interes pentru un oarecare proiect de lege au dreptul să discute aceasta cu reprezentanții lor în Parlament, care țin cont de opinia lor, atunci când au loc dezbaterile respective în cadrul ședințelor parlamentare. Limitarea în timp fac aceste discuții să fie destul de scurte.

Controlul parlamentar asupra atribuțiilor legislative ale Guvernului

Cele mai importante responsabilități ale Parlamentului includ activitatea legislativă și controlul asupra organelor executive. În realizarea acestor obligații, Parlamentul se bazează pe aplicarea legii cu privire la Principalele Dispoziții constituționale (PDC). Articolul 16, punctul 10 al acestei legi oferă Parlamentului dreptul de control asupra activității Consiliului de Miniștri. Articolul 20 indică faptul conform căruia comisiile parlamentare trebuie să controleze activitatea ministerelor și a altor instituții de stat și să prezinte problemele existente Parlamentului ori Consiliului de Miniștri.

Regulamentul Parlamentului prevede controlul prin informație.

Principalele instrumente parlamentare de informare sunt întrebările și interpelările. Articolul 82 al PDC oferă dreptul de a chestiona fiecare deputat; întrebările pot fi adresate Consiliului de Miniștri ori unuia dintre ministere în vederea obținerii informației referitoare la anumite fapte.

Interpelările

Articolul 82 al regulamentului oferă fiecărui deputat, unui grup de deputați ori unui grup parlamentar dreptul de a face interpelări. Aceasta se efectuează în formă scrisă, în vederea obținerii explicațiilor vizând activitatea Guvernului ori a altor instituții respective.

Controlul prin intermediul investigărilor

Parlamentul alege din rândurile sale comisii permanente care urmează să examineze și să controleze activitatea ministerelor și a altor instituții de stat în conformitate cu domeniile lor de activitate și să prezinte rapoarte vizând problemele existente Parlamentului ori Consiliului de Miniștri (Articolul 20, PDC). Tot în cadrul Parlamentului sunt create comisii provizorii pentru diferite probleme. Propunerile pentru crearea acestor comisii pot fi înaintate de către Președintele Parlamentului, ori cel puțin 10% din membrii legislativului. În cadrul acestor comisii sunt implicate toate grupurile parlamentare în proporția în care sunt reprezentate. Decizia de creare a comisiilor definește și obligațiile concrete, termenul de activitate și ziua prezentării raportului. Comisia are dreptul să colaboreze cu diferiți specialiști în vederea obținerii informației referitoare la activitatea Guvernului și totodată, mai are și dreptul de a solicita orice document, cu excepția celor care sunt considerate documente secrete de stat. Raportul final conține recomandările respective și este pus la vot la ședința plenară.

Controlul politicii

Parlamentul duce responsabilitate politică pentru Guvern. Articolul 16, paragraful 9, PDC oferă dreptul de control asupra activității Consiliului de Miniștri. La începutul activității sale, Guvernul trebuie să primească votul de încredere al Parlamentului pentru sprijinul politic. Pe parcursul celor 4 ani de activitate, Parlamentul poate purcede la dizolvarea Guvernului printr-un vot de neîncredere, exprimat de către un grup de parlamentari ori de către cel puțin zece deputați. După ascultarea reprezentanților Guvernului, unul "pro" și unul "contra", Parlamentul decide ziua dezbaterilor. Dezbaterile în jurul oricărui vot de neîncredere urmează a fi efectuate nu mai târziu de trei luni de la data ascultării reprezentanților în Parlament. Pentru aprobarea dizolvării este necesară majoritatea absolută de voturi. În Albania, legislația secundară tratează în principal chestiuni, care completează și elucidează problemele din cadrul sistemului legislativ intermediar, tratat la rândul său de legislația primară.

5.2. *Legislația secundară (Actele normative ale Consiliului de Miniștri)*

În competența Consiliului de Miniștri (CM) intră emiterea, în conformitate cu Constituția și legislația primară, a deciziilor, ordinelor și a instrucțiunilor, cât și implementarea lor.

În conformitate cu regulamentul CM, proiectul trebuie să conțină următoarele:

- introducerea, importanța și justificarea proiectului vizavi de problemele care urmează a fi soluționate și obiectivele, care urmează a fi atinse;
- dacă există ori nu o interacțiune cu programul CM;
- un sumar al conținutului proiectului;
- armonizarea cu legislația în vigoare;
- analiză economică și financiară detaliată cu implicările bugetare pentru anul curent și cel următor, cât și calcularea costurilor bugetare adiționale pe care le va genera proiectul în cauză;
- explicații referitoare la ignorarea remarcărilor și opiniilor exprimate de ministerele interesate.

În general, prima variantă a proiectului este elaborată în cadrul ministerului cu inițiativa de către experții din direcția care a făcut propunerea, dar această procedură diferă în dependență de tipul legislației secundare. Această variantă, după prelucrarea și aprobarea de către șeful direcției respective, bazate pe o explicație profesională, de comun acord, oferită de experții în domeniu și a specialiștilor din sectorul juridic în ce privește respectarea principiilor esențiale ale legislației Albaniei, este prezentată Cabinetului. Cabinetul ministrului, alcătuit din experți în diferite domenii, aprobă ori respinge în cadrul ședințelor sale regulamentare, propunerea efectuată de direcția respectivă. În cazul când proiectul nu este aprobat, cabinetul, în frunte cu ministrul, prezintă un comentariu detaliat, elaborat de comun acord, care de obicei se anexează la proiect. Totodată, proiectul legislativ în cauză, poate fi înapoiat instanței respective pentru efectuarea unor eventuale schimbări, recomandate de cabinetul de miniștri.

Atunci când proiectul este aprobat, el este semnat de către ministru și copiile proiectului sunt expediate Consiliului de Miniștri și altor ministere care sunt general sau parțial implicate în problemă. În particular, ministerul respectiv prezintă o copie la Ministerul de Finanțe, care se preocupă de chestiuni de buget și alta — Ministerului Justiției pentru a fi confirmată respectarea legislației albaneze. (Articolul 12 al regulamentului CM).

Fiecare minister implicat în acest proces pregătește un comentariu pe care îl expediază ministerului cu inițiativa. Acesta din urmă cercetează în detalii comentariile, efectuează în proiect toate modificările pe care le consideră rezonabile și trimite materialul împreună cu comentariile respective Consiliului de Miniștri pentru aprobare.

Numai membrii CM pot face propuneri de proiecte Consiliului de Miniștri (Articolul 10, punctul 2 al regulamentului Consiliului de Miniștri al Republicii Albania).

În ce privește propunerile legislative ale diferitelor ministere, acestea lucrează la procesul de elaborare din propria inițiativă și prezintă legea definitivată Consiliului de Miniștri. Două copii ale acesteia sunt prezentate prin curier Secretarului General al Consiliului de Miniștri. La rândul său, Secretarul General transmite copiile materialului în cauză consilierilor Prim-ministrului (responsabil pentru ramura respectivă) și consilierului pentru probleme juridice (Serviciul juridic).

Acești consilieri, cooperând continuu unul cu altul, cercetează proiectul în context profesional și juridic și elaborează sugestii sub formă de comentarii. Toate comentariile care însoțesc un proiect trebuie să conțină: o introducere, importanța și motivarea proiectului, există ori nu puncte de tangență cu programul CM, un rezumat al conținutului și o analiză indicând respectarea legislației existente, o analiză financiară

și economică, explicarea neglijării comentariilor și opiniilor ministerelor interesate. (Articolul 11, punctul 2 al Regulamentului CM).

După încheierea tuturor acestor comentarii, materialul este prezentat Prim-ministrului, care decide soarta de mai departe a proiectului - va fi ori nu cercetat mai devreme ori mai târziu în cadrul ședințelor Consiliului de Miniștri. Ordinea de zi a unei ședințe de aprobare a noii legislații este divizată în trei etape:

1. Discutarea proiectelor de legi și decrete înaintate pentru aprobare de către CM, asupra cărora au convenit în prealabil ministerele interesate și Prim-ministru.
2. Proiectele considerate de către Prim-ministru a fi urgente. Această etapă include toate proiectele asupra cărora nu s-a reușit să se fi convenit în prealabil la ședințele comisiile interministeriale. Prim-ministru înaintează propunerea ca aceste probleme să fie discutate în cadrul Consiliului de Miniștri.
3. Raporturi, informații și alte probleme de ordin general prezentate de către membrii CM și deja aprobate de către Prim-ministru (Regulamentul CM).

Deciziile CM sunt aprobate de către majoritatea membrilor. Proiectele scrutate în cadrul ședințelor lor pot fi aprobate, modificate, amânate pentru a fi examinate mai târziu ori înapoiate ministerelor respective pentru o examinare mai profundă.

Procesul de înțelegere a proiectelor deja analizate și aprobate de către CM este dirijat de către Secretarul General. Mai apoi aceste materiale sunt prezentate Parlamentului ori Președinției.

Numai membrii CM pot face propuneri în Parlament pentru elaborarea legilor.(Articolul 10.2 al Regulamentului CM al Albaniei).

Proiectele care sunt scrutate în cadrul CM pot fi aprobate, modificate, lăsate pentru o scrutare ulterioară, ori reîntoarse pentru a fi coordonate cu ministerele interesate. Proiectele pot fi retrase de către cei care le-au propus, ori pot fi înapoiate ministerelor respective pentru a fi scrutate din nou. (Articolul 4 al regulamentului CM).

Deciziile CM sunt luate cu aprobarea majorității membrilor (Articolul 4 al Regulamentului CM). Secretarul General pregătește raportul final referitor la ședința CM și-l aduce la cunoștința ministerelor. La rândul său, Președintele CM elaborează un comunicat, care este publicat mai târziu în mas-media. Avizul în cauză conține câte o notă pentru fiecare proiect scrutat, arătând că un oarecare proiect poate fi aprobat fără modificări, cu modificări pentru a fi revizuit de către ministerul care a înaintat propunerea, ori poate fi abrogat.

Membrii Consiliului de Miniștri trebuie să înainteze Cabinetului Prim-ministrului propuneri pentru programe trimestriale și anuale vizând proiectele care urmează a fi prezentate. Programele trimestriale și anuale ale Consiliului de Miniștri sunt elaborate pe baza acestor propuneri și aprobate la una din ședințele CM. Președintele CM numește un membru al Consiliului să coordoneze programul legislativ al Adunării Poporului cu programul respectiv al CM. La finele fiecărui trimestru și la sfârșit de an, membrii CM trebuie să raporteze Președintelui Consiliului despre efectele implementării actelor normative aprobate, fiecare referindu-se la domeniul său de activitate.

Secretarul general administrează procesul de semnare și distribuire a actelor Consiliului de Miniștri, care sunt aprobate în prealabil de ministru cu propunerea, Secretarul de Stat al ministerului cu propunerea, dacă un atare există, respectiv Secretarul General și semnat de către Președintele Consiliului de Miniștri. (Articolul 6, paragraful 1 al Regulamentului CM, modificat la decizia CM nr. 136 din 20 martie 1997).

Secretarul General administrează procesul de selectare și semnare a proiectelor de legi și decrete, examinate și aprobate de Consiliul de Miniștri și le înaintează în continuare Parlamentului ori

Președintelui Republicii. (Articolul 6, paragraful 2 al Regulamentului CM). Regulamentul Guvernului nu decide care probleme urmează a fi tratate de către legislația primară și care trebuie lăsate în seama legislației secundare. Pentru cazurile, considerate în baza Constituției ca fiind importante, Parlamentul/Președintele decide ce instrumente legale urmează a fi utilizate, fie legea (deciziile parlamentare, decretele prezidențiale), ori alte acte normative (decizii Guvernamentale). În evaluarea faptului dacă o problemă urmează a fi reglementată de către legislația primară ori de cea secundară, experții se bazează pe caracterul problemei date - poartă ea un caracter global ori local. Totodată se reiese și din faptul dacă problema în cauză derivă dintr-o altă problemă anterior soluționată printr-o lege ori nu. Dacă da, atunci, de obicei, este reglementată prin legislația secundară.

În principal se preferă ca legile să reglementeze probleme de importanță politico-economică și socială primordială cum ar fi în cazul Principalelor Dispoziții Constituționale, a codului penal și a celui civil, a codului procedurii penale și a celei civile, codului vamal, dispozițiilor legale vizând Serviciul Public și a altor dispoziții legale care stau la baza statalității Albaniei. La modul general, legislația secundară derivă din cea primară.

Legislația secundară se elaborează de obicei după aprobarea celei primare. Se consideră a fi maximum favorabilă pregătirea concomitentă a ambelor seturi legislative, fapt, care în practică se întâlnește nu atât de des.

Inițiativa politică vizând procesul de elaborare a legislației secundare este întreprinsă de către nivelurile Guvernamentale sus-puse (ministere, Consiliul de Miniștri) și uneori aceleași instituții ori organe își manifestă inițiativa vizavi de elaborarea legislației primare.

Actele normative sunt publicate în Jurnalul Oficial, în timp ce altele sunt incluse în alte publicații periodice, emise de CM. Consiliul de Miniștri anulează actele nelegitime parvenite din partea ministerelor și altor instituții ale administrației centrale. (Articolul 37 al PDC). Parlamentul nu dispune de autoritatea de a efectua amendamente la legislația secundară elaborată de către Guvern.

6. Publicarea și difuzarea actelor normative

Legislația secundară

Secretarul General determină actele cu caracter normativ care urmează a fi publicate în Ziarul Oficial cât și alte acte, incluse în alte ediții periodice ori publicațiile pregătite de către CM. Difuzarea oficială a actelor este efectuată sub egida Secretarului General, după două zile de la semnarea acestora.

7. Actele normative ale Președintelui Republicii și procedurile de aprobare

Președintele Republicii își exercită competențele legislative constituționale prin intermediul unor acte normative de tipul decretelor, deciziilor și adresărilor. Decretele Președintelui sunt divizate în două categorii: de reglementare și individuale (punctul 19, articolul 28 al PDC). Decretele urmează a fi semnate de către Prim-ministru și aprobate de Parlament la una din primele sale ședințe. PDC prevede termenii speciali de aprobare a unor decrete specifice; spre exemplu, decretele de numire în funcție, de eliberare, etc. a oficialilor sus-puși trebuie să fie aprobate de către Parlament într-o perioadă de 10 zile; decretele proclamând mobilizarea generală ori parțială ori decretele cu privire la situațiile excepționale, etc., sunt înaintate Parlamentului pentru a fi aprobate într-un termen de 5 zile. Decretele individuale nu necesită o aprobare a Parlamentului; ele sunt publicate ca o competență a Președintelui țării.

În practica legislativă a Albaniei, actele normative prezidențiale, care au forma decretelor nu întotdeauna sunt înaintate în Parlament pentru aprobare. Președintele Republicii mai are dreptul de a lua decizii, care

dispun de o putere juridică mai puțin semnificativă în comparație cu decretele. Oricum, această competență prezidențială nu este practică atât de des, încât să devină o tradiție juridică a instituției în cauză. Președintele își poate exercita dreptul de veto vizavi de legile aprobate de către Parlament, prin intermediul așa numitor "adresări motivate".

8. Procedurile de aprobare a decretelor

În conformitate cu PDC există reguli care definesc etapele acestei proceduri. Consiliul de Miniștri este primul organ împuternicit cu întreprinderea acestei inițiative. După lege, Președintele Republicii proclamă decretele bazându-se pe proiectele pe care i le prezintă Consiliul de Miniștri în conformitate cu regulile de bază ale funcțiilor lui. Președintele poate acționa în acest mod și din propria inițiativă. Există o procedură specifică în ce privește decretele despre proclamarea legilor (punctul 4 al Articolului 28 al PDC). Parlamentul înaintea legile aprobate Președintelui, care poate aplica dreptul său de veto numai într-o perioadă de 15 zile de la data aprobării. În caz contrar, el este obligat să proclame legea.

9. Costuri

Nu există o practică standard de estimare a costurilor noii legislații. Costurile sunt calculate pe baza tradițiilor și a practicii și nu reieșindu-se din proceduri standard.

Impactul financiar al noii legislații este calculat de către ministerul afectat care a pregătit proiectul, mai cu seamă, de către Ministerul de Finanțe ori în colaborare cu alte instituții financiare din administrația centrală. Nu există proceduri standard pentru efectuarea unor atare calculări. Pentru a calcula impactul noii legislații asupra sectorului privat la care se referă proiectul în cauză, Ministerul muncii și alte ministere afectate, în special Ministerul de finanțe aplică anumite proceduri specifice. Specialiștii din cadrul ambelor ministere lucrează asupra identificării impactului noii legislații asupra costului social, fără a respecta vre-o procedură oficială. Informația referitoare la costul proiectului nu poartă caracter confidențial și poate fi adusă la cunoștința Parlamentului și a publicului general fără careva limitări.

10. Respectarea Constituției

Respectarea opțiunilor politicii cu stipulările Constituției pe parcursul etapelor de proiectare legislativă este verificată prin respectarea prevederilor incluse în Principalele Dispoziții Constituționale ale Albaniei. Verificarea finală este efectuată pe parcursul procesului de aprobare. Toate stipulările constituționale sunt de o importanță egală și sunt respectate de către legiuitori în egală măsură.

Respectarea constituției este asigurată de către Curtea constituțională, care dispune de autoritatea de a decide, dacă legile și actele normative care au statut de lege sunt compatibile cu Constituția și dacă actele și prevederile de reglementare sunt compatibile cu Constituția și legea. Numai Curtea constituțională are puterea de a decide referitor la compatibilitatea cu acordurile internaționale, încheiate din numele Republicii Albania înainte de ratificarea acestora și referitor la faptul dacă legislația internă nu contravine normelor internaționale, general acceptate de drept și cu acordurile la care ia parte Albania.

10.1. Respectarea legislației UE

Există anumite proceduri speciale de verificare a faptului dacă legislația nu contravine dreptului comunitar. Un grup de specialiști, constituit de către Guvern, controlează toate actele legislative și

elaborează principalele propuneri necesare. Acest grup este alcătuit în principal din juriști din diferite instituții centrale, cum ar fi juriști din Parlament, Guvern, universități, etc.

Actualmente, putem vorbi despre un oarecare progres în opera de apropiere a sistemului legislativ din Albania la standardele legislative internaționale. Procesul de consolidare a sistemului nostru legislativ în vederea apropierii de standardele Comunității Europene este dezvoltat într-o strânsă colaborare cu instituțiile din străinătate, care activează în Albania. Sarcina acestei aproximări rezidă în a sprijini Guvernul în elaborarea unei legislații economice noi și a armonizării legislației economice existente cu standardele din UE. Proiectul va atinge aceste scopuri prin prestarea următoarelor servicii:

- **Coordonare:** va fi oferit un suport de ordin organizatoric în vederea asigurării unei aproximări legislative complete, a armonizării, coerenței atât a legislației albaneze noi, cât și a celei existente, în plan intern și la nivel supranațional, cu legislația din UE și alte legislații internaționale. Această coordonare va implica eforturi de donare din străinătate, aplicate în domeniul reformei legislative.
- **Comentarii și îndrumări:** pe parcursul contractului vor fi pregătite în limbile engleză și albaneză, documente concise, cu caracter instructiv referitoare la proiectele de legi selectate pentru a fi definitive.
- **Consultări în materie de proiectare:** experții vor elabora materiale adiționale și vor oferi consultări prompte vizavi de o serie de proiecte legislative de durată medie și scurtă. Aceste consultări sunt disponibile la o simplă solicitare a cadrelor implicate în procesul de elaborare a legislației, care activează în Guvernul Albaniei.
- **Furnizarea materialelor legislative din străinătate:** vor putea fi obținute și distribuite publicațiile legislative de interes major.
- **Instruire:** cadrele-cheie vor fi instruite atât în Albania, cât și în Europa. În 1995, Proiectul UE Phare a oferit consorțiului firmelor Claes & Partners și Studio Legale Tonucci un contract de aproximare a legislației. În activitatea sa de asistență tehnică consorțiul Claes & Tonucci este ghidat de Comitetul legislativ de conducere. Acest comitet (comisie) a fost instituit de către Guvernul Albaniei la sugestia consorțiului amintit mai sus pentru a reduce confuzul și concurența între ministere.

Proiectarea legislativă va fi ghidată în mare parte de Carta Albă a UE "Pregătirea țărilor asociate ale Europei Centrale și de Est pentru integrare în piața internă". Acest material de 400 de pagini reprezintă o formă catalogată a directivelor reglementărilor și politiciilor UE, care trebuie respectate de către o țară, în caz dacă aceasta intenționează să adere la Uniunea Europeană. Alte programe importante care activează în Albania includ:

Proiectul GTZ, legislația economică în Albania.

Proiectul ABA CEELI, un proiect al Asociației Avocaților din America, finanțat de USAID.

ANCA & WBA, organizând în cooperare cu consiliul Europei și ANCA în vederea analizei și aprobării Statutului de conducere și a Codului etic, oferind asistență tehnică noilor asociații de profesioniști, WBA și Asociația tinerilor juriști.

10.2. Respectarea obligațiilor internaționale

Nu există înțelegeri speciale în ce privește verificarea faptului, dacă legislația corespunde Convenției Europene vizând Drepturile Omului și altor convenții internaționale ori nu. Acest fapt este luat în considerație de către juriștii noștri în procesul lucrului pe care îl efectuează zi de zi. Nici o organizație de stat nu este responsabilă pentru acest proces.

10.3. Respectarea formalităților legislative

Nu există nici o recomandare în ce privește practicile standarde de proiectare în formă scrisă, care ar putea fi urmate în procesul elaborării proiectelor legislative. Legiuitorii se bazează în lucrul lor, cu precădere, pe tradiții și practică. Nu există nici un manual ori vre-un regulament în formă scrisă. După cum am menționat la începutul acestui manual, un proiect trebuie să includă toate elementele formale, determinate de către regulamentul CM.

11. Utilizarea tehnologiei computaționale

În Albania, actele legislative sunt elaborate, utilizându-se tehnologia computațională. Principalul program atât în Parlament, cât și în Guvern, în ministere și alte instituții de stat este Windows 95 și Windows 3.11, Microsoft Office. Fiecare legiuitor are posibilitatea de a lucra la computer. Guvernul și Parlamentul dispun de rețele interne și au acces la Internet. Există un program special, numit "Juristul", care conține denumirile tuturor legilor, deciziilor decretelor intrate în vigoare în perioada anilor 1991-1996. Totodată, legile mai pot fi găsite în arhivele instituțiilor de stat, în arhivele Guvernului și a Parlamentului.

12. Publicarea legislației

Surse legislative

Actele legislative (legislația primară și secundară) sunt publicate în *Ziarul Oficial*; proiectele nu sunt incluse aici. Legislația secundară este publicată de către Consiliul de Miniștri, iar cea primară de către Parlament. Astfel, legislația primară și parțial cea secundară sunt incluse în aceeași publicație și reeditate în volumele anuale. Cele mai recente volume sunt date cu luna noiembrie 1996.

Pe parcursul perioadei de tranziție (mai 1992-aprilie 1997) Consiliul de Miniștri a elaborat 3014 decizii și alte acte legislative. O bună parte din acestea sunt publicate în *Ziarul Oficial*, de rând cu alte 613 legi aprobate de către Parlament. Registrul central al Consiliului de Miniștri este responsabil de arhivarea completă a întregii legislații secundare; registrul Parlamentului conține legislația primară. Direcțiile, secretariatele, consilierii, oficialii sus-puși dispun de culegeri complete ale legislației curente. Cetățenii de rând și juriștii din sectorul privat pot procura în orice timp și oriunde în țară seturi autentice și complete ale legislației în vigoare, ori copii ale instrumentelor individuale. Toate acestea au un preț destul de convenabil.

Indicele legislativ oferă o culegere solidă de legislație primară și secundară. Cea mai recentă ediție datează cu 1996. Există trei modele de indice: bazate pe ordinea cronologică - data la care legea a intrat în vigoare, pe ordinea alfabetică și pe ordinea subiectului, ori problemei la care este adresată. Legea introdusă în Parlament urmează a fi publicată timp de o zi. Sectorul responsabil pentru publicare este obligat s-o trimită pentru verificare și imprimare.

Proiectele sunt publicate numai atunci când este necesar de a le oferi deputaților și experților, aceasta fiind efectuată pe gratis. Ele nu pot fi procurate de publicul larg. Costurile pentru imprimarea și publicarea legislației primare sunt suportate de către Parlament; cele pentru legislația secundară - de către Consiliul de Miniștri. Nici o autoritate nu poate modifica textul legislației, după ce aceasta a fost aprobată pentru publicare. Pot fi efectuate numai schimbări de ordin gramatical.

După promulgarea ori aprobarea legislației este necesară o perioadă obligatorie de o săptămână ori zece zile înainte de publicarea oficială.

ELABORAREA PROIECTELOR DE LEGI ȘI MANAGEMENTUL SISTEMULUI DE REGLEMENTARE ÎN BULGARIA²³

1. Introducere

În conformitate cu Articolul 87 al Constituției dreptul la inițiativă legislativă au fiecare membru al Adunării Naționale și Consiliul de Miniștri, proiectul de buget este pregătit și înaintat numai de către Consiliul de Miniștri”

Reieșind din acestea, există două proceduri, care se deosebesc foarte mult una de alta, de înaintare a proiectelor legislative în Parlament. Ambele vor fi discutate în acest material; acolo unde nu există o menționare explicită a faptului că proiectarea și înaintarea proiectului este efectuată de către un membru al Parlamentului, trebuie să înțelegem că fragmentul dat se referă numai la procedura de lucru a Consiliului de Miniștri.

Răspunzând la întrebarea 1.1 al Chestionarului SIGMA, trebuie să menționăm că proiectele înaintate de către membrii Parlamentului sunt elaborate fie de însuși membrii în cauză ori de către experți din exterior; care pot fi persoane asociate cu: partidul politic pe care îl reprezintă membrii respectivi, cu o fundație ori o oarecare altă organizație non-profit, cu un businessgrup ori asociație, oricare alt grup interesat, ori experți independenți. Membrii Parlamentului pot angaja în limite prestabilite experți din exterior pentru a fi sprijiniți în procesul de proiectare legislativă.

Toate celelalte instrumente sunt proiectate de către oficialii din cadrul Guvernului, care de obicei sunt funcționari publici care face parte din eșaloanele de jos și cel de mijloc ale ministerelor de sector și agențiilor, numiți în funcție fie de către Consiliul de Miniștri, fie de ministrul respectiv. Un grup de lucru alcătuit din atare funcționari publici poate fi condus de către un viceprim-ministru, un ministru ori șeful unei alte agenții Guvernamentale, un vice-ministru ori un șef adjunct al unei alte agenții Guvernamentale, de către un șef de direcție ori departament din cadrul ministerului. În unele cazuri, spre exemplu, pentru proiectarea legilor care reglementează probleme de o natură legislativă specifică ori de ordin comercial, cum ar fi codul procesual civil și penal, legea publică cu privire la notariat, tranzacțiile comerciale ca parte a legii cu privire la comerț, etc., Ministerul justiției poate numi, în conformitate cu Articolul 7 al Decretului Consiliului de Miniștri, No. 20 din 1992 cu privire la instituirea Consiliului legislativ în cadrul Ministerului justiției, un grup special de lucru, care ar include cadre din rândurile Consiliului legislativ respectiv, alți funcționari publici și experți din exterior.

În realitate, în ce privește sistemul legislativ, ne putem baza relativ puțin pe prevederile și practica utilizate înainte de perioada de tranziție.

Mai întâi de toate, noua Constituție a modificat radical lista persoanelor care pot într-adevăr să înainteze proiecte de legi Parlamentului, limitând numărul lor la membrii legislativului și Consiliul de Miniștri.

În al doilea rând, există o procedură absolut nouă de înaintare, discutare și votare a proiectelor, care a fost instituită prin Dispozițiile cu privire la organizarea și structura Adunării Naționale.

În al treilea rând, deși Legea cu privire la Actele normative și Decretul de implementare a acestora au fost adoptate respectiv în 1973 și 1974 și nu au fost amendate în mod explicit (cu excepția a două amendamente neesențiale la Legea cu privire la Actele normative, 1995), paragraful 3 al Prevederilor intermediare și finale ale Constituției stipulează că: “Prevederile legislației existente urmează a fi

23. Acest raport încearcă să descrie procesul de elaborare a legilor și managementul sistemului de reglementare în vigoare în Bulgaria la data de 27 martie, 1997.

aplicate numai în cazul dacă nu contravin Constituției”. Astfel, actualmente, anumite părți din Legea cu privire la Actele normative se consideră anulate, spre exemplu, Capitolul 2, Planificarea legilor, părțile din Capitolul 3 cu privire la “Consiliul legislativ” care nu mai există (deși, după cum se va vedea în continuare există două organe separate cu acest nume, dar care exercită alte funcții), părți ale Capitolului 5, etc. O situație similară se constată și în cazul decretului de implementare. Prevederile rămase în vigoare fie că stabilesc anumite principii, compatibile cu procesul de democratizare, ori sunt de natură tehnică.

În ce privește legislația secundară, deosebirile sunt mai puțin evidente. Cu toate acestea, prin Dispozițiile cu privire la Structura și Organizarea lucrului Consiliului de Miniștri și a administrației acestuia se face încercarea de a perfecționa procesul de elaborare și adoptare a legislației secundare și de a institui controlul necesar în ce privește compatibilitatea.

O altă deosebire fundamentală, apărută după perioada de tranziție se datorează unui factor indirect - controlului Curții Constituționale asupra constituționalității procesului de elaborare a instrumentelor legislative, adoptate de către Adunarea Națională și controlului judiciar asupra legislației secundare. Acest control a generat sporirea conștiințiozității legiuitorilor vizavi de necesitatea de a verifica actele legislative înainte ca acestea să fie adoptate.

2. Cadrul de reglementare

Procesul de elaborare a proiectelor de legi este definit mai întâi de toate în câteva prevederi ale Constituției: Articolul 87 cu privire la inițiativa legislativă; Articolul 88 cu privire la principiile de votare; Articolul 114 cu privire la actele pe care le poate adopta Consiliul de Miniștri; și Articolul 115 cu privire la actele care pot fi adoptate de către fiecare minister în parte.

Capitolul 6 al Dispozițiilor cu privire la organizarea și structura Adunării Naționale prezintă interes în ce privește elaborarea și adoptarea proiectelor legislative. Secțiunea III a Dispozițiilor cu privire la Structura și Organizarea lucrului Consiliului de Miniștri și al administrației acestuia prezintă interes în ce privește aprobarea proiectelor de legi și adoptarea actelor secundare de către Consiliul de Miniștri. Procedura de adoptare a actelor de către miniștri și șefii altor agenții Guvernamentale nu este reglementată în mod explicit și este realizată pe baza practicii existente.

Legea cu privire la Actele Normative și Decretul de implementare a ei prescriu proceduri standarde care urmează a fi respectate în procesul de proiectare legislativă și înaintează cerințe vizând forma standard, formatul și stilul de proiectare și operare a legislației.

Verificarea este efectuată la fiecare etapa a procesului de elaborare a proiectelor de legi: de către Consiliul Legislativ de pe lângă Ministerul Justiției, de către juriștii din Departamentul legislativ al Consiliului de Miniștri, de către Consiliul legislativ pe lângă adunarea Națională când i se înaintează proiectele și în sfârșit, de către Comisia parlamentară care analizează proiectele. Procesul de verificare s-a dovedit a fi destul de efectiv și toate legile sunt adoptate într-un mod uniform.

Actele secundare, adoptate de către Consiliul de Miniștri sunt supuse unor proceduri similare de verificare. Verificarea acestor instrumente este efectuată de către juriștii din subdiviziunile juridice ale ministerelor ori agențiilor interesate care ar putea fi chiar persoanele ce au proiectat instrumentele în cauză și de către juriștii din Departamentul legislativ al Consiliului de Miniștri. Decretele emise de către Consiliul de Miniștri, de asemenea urmează a fi coordonate cu Consiliul legislativ pe lângă Ministerul Justiției. Alte instrumente de proiectare legislativă, adoptate de către Consiliul de Miniștri (deciziile și ordinele) nu sunt subiectul consultării cu Consiliul legislativ pe lângă Ministerul Justiției. Cu toate acestea, atunci când vorbim despre formă, toate instrumentele secundare de acest fel sunt adoptate, respectându-se un format unic.

Instrumentele secundare adoptate de către ministere sunt supuse numai verificării interne, cu toate acestea, când vorbim despre formă, toate instrumentele secundare de acest fel sunt adoptate, respectându-se un format unic.

3. Instrumente de reglementare

Instrumentele de reglementare a procesului de proiectare legislativă sunt enumerate în constituție și descrise într-un mod mai detaliat în Legea cu privire la actele normative. Mai întâi de toate acestea sunt instrumentele primare - legile și deciziile adoptate de către Adunarea Națională. Ele sunt prevăzute în Articolul 86 al Constituției. O descriere detaliată a legilor poate fi găsită în Legea cu privire la actele normative. Deciziile nu sunt reglementate și sunt adoptate în baza practicii existente. Conform stipulărilor paragrafului 2 al Articolului 86 al Constituției ele au aceeași forță legislativă ca și legile. Deosebirea constă în faptul că deciziile sunt adoptate mai degrabă pentru o reglementare de moment a unor relații concrete, decât pentru o reglementare permanentă. În conformitate cu articolul 73 al Constituției, Adunarea Națională mai adoptă un instrument adițional - Dispozițiile cu privire la organizarea și structura Adunării Naționale.

Instrumentele secundare de proiectare legislativă sunt enumerate în Articolele 114 și 115 ale Constituției. Acestea sunt: decretele, ordinele și deciziile Consiliului de Miniștri, cât și dispozițiile și reglementările care urmează să însoțească un decret. Miniștrii pot emite dispoziții, reglementări, instrucțiuni și ordine. Cu excepția deciziilor și ordinelor ministeriale, toate celelalte tipuri de instrumente sunt reglementate în mod detaliat în cadrul legii cu privire la actele normative. Ce reprezintă un ordin și în care caz urmează a fi acesta emis, probabile, e de la sine înțeles. În orice caz, omisiunea nu generează nici o problemă de ordin practic. Adunarea Națională poate adopta legi ori decizii referitoare la orice subiect pe care îl consideră important, în conformitate cu prevederile Constituției. Legislația secundară poate fi adoptată de către Consiliul de Miniștri în conformitate cu legislația în vigoare (Articolul 114 al Constituției). Nu există prevederi speciale în Constituție, care ar stipula faptul că miniștrii pot emite instrumente secundare de proiectare legislativă numai în conformitate cu un act mai superior. Atribuțiile miniștrilor sunt definite în decrete aparte ale Consiliului de Miniștri, care stipulează funcțiile fiecărui minister în parte. Miniștrii emit dispoziții cu privire la organizarea și activitatea ministerului respectiv, care reprezintă documente de uz intern, fără a fi publicate. Aceste dispoziții pot include anumite prevederi cu privire la elaborarea la scară internă a instrumentelor emise de către ministru. În orice caz, este acceptabil ca un ministru, ori un șef al unei alte agenții Guvernamentale să emită instrumente secundare de proiectare legislativă, necesare pentru exercitarea funcțiilor ministerului sau agenției respective.

Astfel, există patru eșaloane de instrumente de elaborare a legislației: i) Constituția; ii) legile și deciziile Adunării Naționale; iii) instrumentele adoptate de către Consiliul de miniștri; și iv) instrumentele adoptate de fiecare ministru în parte. Al cincilea eșalon îl constituie instrumentele emise de către administrația orașelelor, acestea, însă, având o răspândire limitată și un caracter strict local, nu sunt publicate în Ziarul Oficial și de aceea nu au fost incluse în lucrarea de față.

Nu există o singură prevedere specială în Constituție, care ar proclama ierarhia instrumentelor de proiectare legislativă. Cu toate acestea ea poate fi dedusă din câteva prevederi ale Constituției și ale Legii cu privire la actele normative. Articolul 149, paragraful 1, punctul 2 al Constituției stipulează că "Curtea Constituțională ia hotărâri vizavi de cerințele de proclamare ca fiind neconstituționale a legilor și altor acte normative ale Adunării Naționale"; articolul 125, paragraful 2, al Constituției stipulează că "Curtea Administrativă Supremă hotărăște disputele cu privire la legalitatea actelor Consiliului de Miniștri și ale miniștrilor". Articolul 107 al Constituției stipulează că "Consiliul de Miniștri poate anula actele emise de miniștri, care contravin legii ori sunt neadecvate."; Articolul 15 al Legii cu privire la actele normative conține prevederi vizând conformarea actelor inferioare celor superioare. Aceste prevederi au fost consolidate în mod efectiv de către prevederile constituționale, expuse mai sus. Sistemul în cauză a servit într-un șir de cazuri drept o verificare efectivă a abuzului de putere de elaborare a legislației atât din

partea legislativului, cât și din cea a executivului. Mai există un dezavantaj în ce privește Curtea Constituțională: la serviciile ei pot apela doar organele enumerate în Articolul 150 al Constituției - a cincia parte din toți membrii Parlamentului; Președintele țării; Consiliul de Miniștri; Curtea Supremă de Casație; Curtea Administrativă Supremă; Procurorul General - și nu cetățenii de rând ai țării. Această situație, pare, a plasa accentele mai mult pe necesitatea unei revizuiri politice a legislației, decât din punct de vedere pur juridic.

Există și instrumente nelegislative. Aceste sunt limitate, în principal, la domeniile care afectează, spre exemplu, politica fiscală ori relațiile din câmpul muncii. De obicei ele figurează sub formă de circulare, emise, spre exemplu, de către Direcția Principală pentru probleme de impozitare, adresate tuturor oficiilor locale, Direcția Principală vamală - tuturor oficiilor vamale, Ministerul muncii și bunăstării sociale - tuturor oficiilor de amplasare în câmpul muncii, ori oficiilor pentru probleme de pensii și protecție socială; Banca națională a Bulgariei - tuturor băncilor comerciale, etc.

Aceste scrisori circulare, fie că interpretează legea ori încearcă să suplinească niște goluri prin impunerea unei aplicări uniforme. Din păcate, depășind prin atare scrisori atribuțiile sale, conducătorii oficiilor menționate mai sus, uneori, sunt autorii unor reglementări primare, care contravin legii. Circularele în cauză nu sunt destinate persoanelor individuale ori organizațiilor ci funcționarilor, care sunt obligați să le aplice. Ele nu pot fi supuse unei apelări, în timp ce orice act emis în conformitate cu ele - poate fi.

4. Personalul care realizează elaborarea proiectelor de legi

În cadrul Ministerului Justiției există o unitate specială, numită Consiliul legislativ. Din momentul instituirii sale statele lui numărau 21 de juriști, cifră recent redusă până la 12 (martie 1997). Plus la aceasta, Consiliul legislativ poate angaja experți din exterior (atât funcționari publici, cât și persoane care nu lucrează pentru Guvern, aceștia din urmă constituind, de obicei, cadre academice). Una din funcțiile Consiliului legislativ, stipulată în Articolul 2, punctul 1 al Decretului nr. 20 de la 1992, cu privire la instituirea Consiliului legislativ pe lângă Ministerul Justiției rezidă în "a pregăti la propunerea Consiliului de Miniștri și a Ministerului Justiției proiecte de legi și legislație secundară". În practică, Consiliul legislativ, nu elaborează careva legislație (după cum a fost menționat în Introducere), ci își axează partea majoră a lucrului asupra unei alte funcții, cum ar fi cea de verificare a compatibilității. Proiectele instrumentelor legislative sunt, în mod general, pregătite de către fiecare minister în parte, ori de către grupurile *ad hoc*.

În cadrul unui minister, proiectarea unei legi sau a unui act al Consiliului de Miniștri este încredințat, de obicei, unui grup *ad hoc*, alcătuit din oficiali din diferite departamente. De regulă, în componența grupului intră cel puțin unul din juriștii ministerului și, de obicei, este condus de către un oficial sus-pus din cadrul ministerului respectiv, spre exemplu, un vice-ministru ori șeful unei direcții. Elaborarea instrumentelor legislative, emise de către ministere de obicei este mult mai simplă - ea poate fi încredințată conducătorului unei subdiviziuni interne, care proiectează instrumentul și îl clarifică cu alte subdiviziuni interesate.

De obicei, în calitate de legiuitori figurează funcționari ai ministerului care sunt experți într-un anumit domeniu dar nu au studii juridice. După cum a fost menționat mai sus, fiecare grup include în mod obligatoriu un jurist din cadrul ministerului.

Nu există date statistice referitor la numărul funcționarilor din serviciul Guvernului, care sunt implicați în mod regulat în procesul de elaborare a proiectelor legislative. De fapt, putem afirma aproape cu certitudine, că majoritatea legiuitorilor nu iau parte activă la procesul de proiectare mai mult decât pentru un singur segment de legislație, care urmează a fi adoptat de către Adunarea Națională. Unii funcționari din cadrul Guvernului pot fi implicați destul de des în elaborarea proiectelor noi ori amendarea instrumentelor existente de proiectare a legislației, care urmează a fi adoptate de către Consiliul de

Miniștri ori de către un oarecare minister. Desigur, situația poate varia considerabil în dependență de poziția funcționarului respectiv.

După cum s-a menționat în introducere, în procesul de elaborare a proiectelor legislative pot fi implicați consultanți ori cadre angajate prin contract. Reglementarea 31 a Ministerului Justiției din 3 septembrie 1996, stipulează remunerarea consultanților din exterior. Suma maximă, plătită pentru elaborarea unui proiect, constituie 100 000 Leve, cu excepția cazurilor, când Ministerul Justiției consideră proiectul respectiv a fi unul de o complexitate deosebită și în mod corespunzător, mărește plata. Cu sume similare sunt remunerați și experții, angajați din exterior de către Consiliul de Miniștri.

Experții externi (juriști, economiști ori reprezentanți din sectorul privat) pot oferi servicii de proiectare legislativă, deseori *pro bono*. Deciziile sunt luate pentru fiecare caz în parte.

Organizațiile publice, spre exemplu, Asociația Națională a Municipaliților, care conform Articolului 9 al Legii cu privire la autoadministrare și administrația publică locală sunt împuterniciți să elaboreze propuneri pentru modificări și îmbunătățiri ale legislației vizând autoadministrarea, pot să efectueze proiecte de legi la propria inițiativă.

În decursul ultimilor șapte ani, deverul funcționarilor publici variază considerabil de la un minister la altul. Măsura în care, cei ce elaborează actualmente proiectele legislative în cadrul Guvernului ar putea fi persoanele, care au fost implicate în realizarea unor obligații similare în perioada anterioară tranziției, depinde mult de deverul personalului fiecărui minister în parte, acesta, la rândul său, variind considerabil.

Instruirea legiuitorilor este realizată exclusiv printr-o învățare supravegheată la locul de muncă. Supravegherea și monitoringul calității proiectării legislative sunt efectuate prin aprobarea proiectelor (uneori) de către câteva niveluri de conducători înainte ca acestea să poată fi prezentate altor ministere ori agenții în scopuri de consultare. De obicei, proiectul odată fiind definitivat de către cei care au fost implicați în mod direct în pregătirea lui, urmează a fi prezentat conducătorilor direcțiilor ori departamentelor respective pentru aprobare și consultare internă, dacă acesta reprezintă un instrument legislativ, care urmează a fi emis de către ministerul în cauză. În cazul când avem de a face cu un instrument legislativ, care urmează a fi adoptat ori aprobat de către Consiliul de Miniștri, el trebuie prezentat pentru consultare altor ministere și agenții cu semnătura ministrului (ori de cele mai multe ori a vice-ministrului acționând din numele acestuia), care are posibilitatea să analizeze la etapa dată proiectul și, dacă nu este satisfăcut, să-l reîntoarcă pentru a fi prelucrat.

Procesul de consultare, el însuși, reprezintă o formă de supraveghere și monitoring.

Deseori comisiile parlamentare într-adevăr apelează la experți pentru a explica și clarifica anumite proiecte pe care urmează să le adopte. Diferite comisii o fac în măsură diferită, fapt, care deseori depinde de complexitatea problemei tratate de proiect.

Experții din cadrul Guvernului sunt invitați cu regularitate de către comisiile parlamentare (dar nu și de membrii Parlamentului) pentru a sprijini procesul de pregătire a legislației primare, pe care legislatorii intenționează s-o introducă, ori procesul de elaborare a amendamentelor la legislația primară, discutată la momentul dat în Parlament.

Proiectele de legi ale Consiliului de Miniștri și proiectele instrumentelor legislative secundare, de obicei, sunt pregătite de aceleași persoane. Evident, proiectele înaintate de către membrii Parlamentului de cele mai multe ori sunt elaborate de oameni absolut diferiți.

5. Proceduri de elaborare a proiectelor de legi

5.1. Legislația primară

Programarea și organizarea în timp

În conformitate cu Articolul 25 al Dispozițiilor cu privire la structura și organizarea lucrului Consiliului de Miniștri și a administrației lui, Consiliul de Miniștri adoptă un plan vizând activitatea sa legislativă. Acest plan include atât elaborarea proiectelor care urmează a fi înaintate Adunării Naționale, cât și pregătirea instrumentelor secundare pentru implementarea acestora. Planul (programul) este adus la cunoștința ministerelor, agențiilor ori a grupurilor de lucru, care urmează să pregătească proiectele respective și să le prezinte Consiliului de Miniștri pentru considerare în perioada de timp preconizată în plan (program). Deși, în linii generale, planul este respectat, Consiliul de Miniștri nu este absolut legat de el și nu este exclus, ca în pe parcursul termenului pentru care a fost ales cabinetul dat, să apară careva schimbări în activitățile de proiectare legislativă. Fiecare cabinet nou adoptă un nou program de activitate în acest sens.

Fiecare plan general, valabil pentru cei patru ani de activitate, prevăzuți pentru cabinetul dat, ulterior este divizat în planuri specifice, preconizate pentru fiecare sesiune parlamentară. Înainte de fiecare sesiune, ministerelor și altor agenții Guvernamentale li se solicită să înainteze propunerile lor vizând includerea proiectelor în planul pentru sesiunea respectivă. În cele ce urmează, Ministerul Justiției, reieșind din numărul de zile legislative preconizate pentru sesiunea respectivă, selectează volumul adecvat de proiecte și pregătește orarul, conform căruia va fi înaintat fiecare din ele. Efectuând aceasta, Ministerul Justiției încearcă să cuprindă proiecte din diferite domenii. În cele din urmă, Ministerul Justiției înaintază planul Consiliului de Miniștri, și numai după aprobarea lui, demarează procesul propriu-zis de proiectare legislativă.

La rândul său, orarul include termenii limită de prezentare a proiectului Consiliului legislativ, Consiliului de Miniștri și în ultimă instanță, Adunării Naționale.

Planul general al cabinetului precedent, aprobat la începutul anului 1995, includea inițial aproximativ 250 de proiecte, dintre care 7-8 reprezentau proiecte de legi noi, restul - amendamente la legislația deja existentă.

Adunarea Națională adoptă și ea un program legislativ, prevăzut pentru întreg termenul de activitate. Acest program nu este strict obligatoriu și pe parcursul termenului de activitate a Parlamentului dat pot apare numeroase schimbări.

Nu există o procedură oficială de comparare a obiectivelor politicii (aprobate inițial) și varianta finală a proiectului (înainte de a fi aprobat de către Guvern) pentru a determina dacă acestea corespund unul altuia. În esență, legiuitorii sunt delegați cu un mandat special, pe care sunt obligați să-l respecte. Contradicțiile pot fi depistate și înlăturate pe parcursul procesului de proiectare și în timpul consultărilor interministeriale. Totodată ele pot fi constatate de către Consiliul de Miniștri, caz, în care proiectele respective sunt reîntoarse pentru prelucrare.

Orarele pentru pregătirea fiecărui proiect, după cum s-a menționat mai sus, sunt stabilite în planurile specifice ale Consiliului de Miniștri, , or, mai rar, în deciziile ad hoc, prin care ministerelor, agențiilor ori grupurilor de lucru li se deleghează responsabilitatea de a elabora anumite instrumente, necesitatea cărora poate apare în dependență de situație, cum ar fi, spre exemplu, anumite legi legate de activitatea bancară. Orarele în cauză sunt administrate și monitorizate de către consiliul de Miniștri. Prim-secretarul Consiliului de Miniștri este persoana oficială care urmează să administreze și să monitorizeze aceste orare.

În conformitate cu Articolul 29 al Deciziilor cu privire la structura și organizarea lucrului Consiliului de Miniștri și a administrației sale, fiecare proiect poate fi înaintat Consiliului de Miniștri, numai după consultarea cu instituțiile și organele Guvernamentale interesate. De fapt, cabinetul precedent a introdus cerința de a coordona proiectele (dar nu și legislația secundară, care este coordonată numai cu ministerele și agențiile Guvernamentale interesate) cu toate ministerele și agențiile din cadrul Guvernului. În conformitate cu aceasta, proiectul urmează a fi înaintat Departamentului juridic al Consiliului de Miniștri și, mai apoi, Consiliului legislativ al Ministerului Justiției. El trebuie să fie însoțit de un raport, care urmează a fi semnat și de către ministrul respectiv, inițial responsabil pentru elaborare lui. Proiectul este înaintat Parlamentului, anexându-se o justificare, care, conform Articolului 14 al Decretului vizând implementarea Legii cu privire la actele normative, trebuie să indice: i) motivul adoptării instrumentului; ii) obiectivele lui; iii) esența punctelor principale; și iv) rezultatele posibile.

Proiectele pot fi introduse în Parlament la discreția Consiliului de Miniștri. Nu există nici o dispoziție prestabilită vizând solicitarea unei notificări în prealabil. Odată proiectul fiind înregistrat, Parlamentul dispune de propriile reguli și orare în acest sens. (Capitolul 6 al Dispozițiilor cu privire la organizarea și activitatea Adunării Naționale, care va fi discutat în partea respectivă).

Proiectul aprobat de către Consiliul de Miniștri este înaintat Președintelui Parlamentului, care acționează în conformitate cu Capitolul 6 al Dispozițiilor cu privire la organizarea și activitatea Adunării Naționale. După inițierea dezbaterilor asupra proiectului în comisiile respective, se practică invitarea oficialilor din cadrul ministerelor (eșalonul de mijloc și cel superior), pentru discutarea și clarificarea anumitor momente de incertitudine.

Elaborarea proiectelor de legi

Problemele ce țin de dezvoltarea politicii vizând proiectarea legislației, par a constitui unul din punctele slabe ale sistemului bulgar de reglementare a procesului de elaborare a proiectelor de legi. Problemele în cauză nu sunt soluționate în mod explicit de către legislația existentă și de cele mai multe ori legiuitorii sunt nevoiți să se bazeze în activitatea lor pe propria înțelegere a obiectivelor politicii respective. Instrucțiunile de care se pot dănsii conduce nu sunt altceva decât, în primul rând, aprobarea unei propuneri pentru elaborarea noii legislații (propunere, care deseori este pregătită de însăși legiuitorii, fiind aprobată, însă, de către ministrul respectiv, înainte de a fi înaintată Consiliului de Miniștri). Această propunere include, de obicei, anumite obiective ale politicii și aprobarea ei presupune și aprobarea acestor obiective. Pe parcursul procesului de elaborare pot apare noi probleme vizând politica respectivă, care, la rândul lor, pot fi soluționate fie de către conducătorul uni grup interinstituțional de lucru, fie de către ministrul respectiv, ori de conducătorul altei agenții. Evident, estimarea finală a faptului, dacă o anumită politică adoptată de către legiuitori este acceptabilă ori nu, este posibilă odată cu aprobarea proiectului.

Nu există nici o unitate specială pentru elucidarea problemelor de politică, aparte de elaborarea proiectelor de legi. Direcțiile obiectivelor politicii ori instrucțiunile vizând conținutul politicii, în cazul când nu există în propunerea inițială, pot fi definite, după cum s-a menționat mai sus, pe parcursul procesului de proiectare a legislației. Din păcate, legiuitorii, deseori sunt lăsați să decidă ei înșiși, în procesul de elaborare, asupra problemelor ce țin de politică.

Nu există proceduri prestabilite (fixate) de elaborare a proiectelor de legi. Legiuitorul se poate baza pe legislația din străinătate, pe cea din UE, ori pe un oarecare tratat, luându-le drept model. O bună parte din legislația bulgară este elaborată pe baza modelelor din străinătate. Legislația din UE a devenit modelul principal pentru domeniile pe care le acoperă. În cazurile când modelele din străinătate nu sunt disponibile ori sunt neadecvate, legiuitorii sunt siliți să se ghideze de propria inteligență și înțelegere a situației. Consecutivitatea etapelor, oferite drept un exemplu în problema dată, cum ar fi, analiza, cercetarea, proiectarea compunerea și scrutarea par a fi logice și probabil o bună parte din legislația bulgară este elaborată în conformitate cu această procedură.

Decizia de a forma mai degrabă un grup interinstituțional de lucru, decât de a încredința elaborarea unui segment de legislație unui minister, este luată de către Consiliul de Miniștri în cazurile, când acesta din urmă consideră că măsura în cauză ar servi mai bine cauzei procesului de proiectare legislativă, spre exemplu, atunci când instrumentul de elaborat este complex, se referă la mai multe domenii de expertiză, etc. În acest sens nu există nici un criteriu fixat și întotdeauna sunt prezente deciziile subiective. Plus la aceasta, ministerul justiției poate forma un grup interdepartamental pentru elaborarea unor anumite proiecte. Problemele legate de consultarea și implicarea altor ministere au fost discutate mai sus în subpunctul *Programarea și organizarea în timp*.

Nu există nici o cerință statutară fixată în privința unei consultări pe parcursul proceselor de dezvoltare a politicii și de elaborare a legislației, cu interesele publice afectate. În anumite domenii consultarea este obligatorie - spre exemplu, legislația muncii și altă legislație care ar putea afecta standardele de trai, sunt discutate în prealabil cu sindicatele și organizațiile antreprenoriale în cadrul Comisiei Tripartite. Aceasta se efectuează în conformitate cu Articolul 3, paragraful 1, al Codului muncii: "Statul urmează să reglementeze atât relațiile de muncă și protecție socială, cât și problemele legate de nivelul de viață, în cooperare și în urma consultării cu organizațiile respective de angajați și patroni".

În cazul proiectelor importante sunt solicitate anumite comentarii, care pot fi recepționate prin intermediul organizării seminarelor și disputelor. Frecvența și forma acestor manifestații variază considerabil de la caz la caz. Factorii care determină necesitatea efectuării unei consultări de proporții, ori dimpotrivă, inutilitatea unei atare activități sunt de natură absolut obiectivă (spre exemplu, constrângeri în ce privește timpul, lipsa de inițiativă din partea unui anumit minister, etc.).

Responsabilitățile legiuitorului iau sfârșit odată cu înaintarea proiectului către Consiliul de Miniștri pentru aprobare și o promovare în continuare în Adunarea Națională, cu excepția acelor, care sunt chemați în fața comisiei parlamentare. Odată proiectul fiind înaintat Parlamentului, el nu mai aparține legiuitorului. Citirea (examinarea) se face în conformitate cu Capitolul 4 al Legii cu privire la Actele Normative: textul este atestat fie de către Președintele Adunării Naționale, de Prim Ministru, ori de către ministrul care a emis instrumentul în cauză, fiind totodată semnat și de Secretarul principal al instituției respective. Atestarea se efectuează pe varianta originală a instrumentului și este păstrat de instituția ori organul care l-a adoptat. O copie însoțită de o scrisoare de introducere este trimisă pentru publicare. În practică, după ce un instrument legislativ al Parlamentului ori Consiliului de Miniștri este adoptat, el este încredințat unui redactor de stil, care poate efectua schimbări editoriale minore, fără a modifica câtuși de puțin sensul documentului. Această variantă finală este atestată conform procedurii descrise mai sus.

În general, proiectele de legi nu sunt tratate de către legislația în vigoare ca fiind un secret oficial. Cu toate acestea ele sunt considerate confidențiale, dat fiind faptul, că reprezintă documente de ordin intern, persoanele individuale și organizațiile neavând acces automat la proiecte. Deseori Guvernul poate dezvălui jurnaliștilor punctele principale ale unui oarecare proiect, acesta fiind deja aprobat de către Consiliul de Miniștri. Cu excepția cazurilor când Guvernul decide să implice anumite grupuri, ori există o cerință statutorie în acest sens, cum ar fi în cazul Comisiei Tripartite, executivul nu este obligat, iar persoanele ori grupurile individuale interesate nu au dreptul de a participa în procesul de elaborare a proiectelor legislative.

Problema accesului la proiectele de legi derivă din faptul că deocamdată nu a fost adoptată nici o lege cu privire la accesul la informație. Articolul 41, paragraful 1, al Constituției stipulează că "Fiecare are dreptul să solicite, să primească și să răspândească informație...". Paragraful 2 al aceluiași articol indică următoarele "Dreptul cetățenilor la informația vizând problemele ce reprezintă pentru ei un interes juridic este delegat de către organele ori instituțiile de stat...". În baza acestor două prevederi și a Articolului 5, paragraful 2, al Constituției, recent s-a făcut un demers la Curtea constituțională cu rugămintea de a se interpreta Articolul 41 al Constituției și anume: pot oare părțile interesate, în conformitate cu acest articol să solicite informație de la organele și instituțiile de stat ori nu? În decizia sa Curtea Constituțională a declarat că chestiunea în cauză a fost destul de largă și complexă pentru a fi rezolvată printr-o decizie a Curții Constituționale și că ar necesita o reglementare prin lege. Astfel, până la adoptarea unei atare legi,

Guvernul, practic, este liber de a decide pentru fiecare caz în parte, să dezvăluie ori nu publicului esența proiectelor și prin urmare, părțile interesate nu au posibilitatea să facă cunoștință cu acestea și să le comenteze, cu excepția cazurilor când Guvernul decide să le ofere accesul respectiv.

Considerarea în Parlament

În conformitate cu capitolul 6 al Dispozițiilor cu privire la organizarea și structura Adunării Naționale, Președintele Adunării Naționale trebuie să încredințeze proiectul comisiei parlamentare respective într-un termen de 3 zile de la înregistrarea acestuia. O comisie permanentă poate începe discuțiile în jurul unui proiect nu mai devreme de 48 de ore din momentul în care membrilor comisiei le-a fost înmănat proiectul în cauză. Termenii de prezentare de către comisii a rapoartelor respective sunt determinați pentru fiecare caz în parte în programul legislativ al Parlamentului ori în programele săptămânale ori bisăptămânale ale activității acestuia. Proiectele înaintate de către Consiliul de Miniștri urmează a fi prezentate Adunării Naționale pentru prima votare nu mai târziu de o lună din momentul introducerii lor. Proiectele înaintate de către membrii Parlamentului urmează a fi prezentate Adunării Naționale pentru prima votare nu mai târziu de trei luni de la momentul introducerii lor. Într-un termen de 7 zile de la prima votare, membrii Parlamentului pot face propuneri în scris de amendare a proiectelor adoptate la prima votare. Mai apoi, proiectul urmează a fi reintrodus pentru a doua votare într-un termen de 14 zile.

Articolul 74 al Dispozițiilor cu privire la organizarea și structura Adunării Naționale stabilește orarele pentru luarea deciziilor vizând proiectele de legi. În conformitate cu Articolul 14 al Decretului vizând implementarea Legii cu privire la Actele normative justificarea trebuie să includă: i) motivele pentru care este necesară adoptarea instrumentului, ii) obiectivele lui; iii) esența punctelor principale; și iv) rezultatele posibile ale aplicării lui. Natura publică a justificării este reglementată în mod similar celui expus mai sus pentru legile propriu-zise.

Proiectul este analizat de către o comisie principală, responsabilă întru totul de el, și de către alte comisii, în dependență de decizia Președintelui Adunării Naționale, luate în conformitate cu Articolul 64 , paragraful 1 al Dispozițiilor cu privire la organizarea și structura Adunării Naționale.

Înainte de prima votare a proiectului, membrii Parlamentului sunt liberi de a propune orice schimbare doresc ei. Finalmente, comisia principală poate înainta proiectul respectiv, care în cazul dat diferă substanțial de varianta inițială. După cum a fost menționat mai sus, timp de șapte zile din momentul primei votări membrii Parlamentului pot face propuneri în scris de amendare a proiectului, în forma în care a fost adoptat la prima votare. După aceasta proiectul urmează a fi reintrodus pentru a doua votare într-o perioadă d 14 zile. În conformitate cu Articolul 70, paragraful 2 al Dispozițiilor cu privire la organizarea și structura Adunării Naționale, după prima votare, propunerile care contravin principiilor proiectului adoptat la prima votare sunt inadmisibile.

Articolul 88, paragraful 2 al Constituției, stipulează că deciziile Adunării Naționale urmează a fi adoptate doar printr-o singură votare. Proiectele unor atare decizii pot fi înaintate de către membrii Parlamentului, ori de către anumite grupuri parlamentare. Pentru adoptarea lor există o procedură simplificată (Articolul 74 al Dispozițiilor cu privire la organizarea și structura Adunării Naționale).

Amendamentele înaintate în Parlament pot fi elaborate de către aceleași categorii, care dispun de inițiativă legislativă, cum ar fi, Consiliul de Miniștri ori membrii Parlamentului. În cazul Consiliului de Miniștri, elaborarea amendamentelor va fi încredințată de obicei aceluiași organ, care a pregătit proiectul original.

Oficialii din cadrul ministerului, care au elaborat proiectul, urmărește progresul acestuia în Parlament până în momentul în care acesta le permite s-o facă.

În conformitate cu Articolul 71 al Dispozițiilor cu privire la organizarea și structura Adunării Naționale, sponsorul proiectului de lege are dreptul să-l retragă până în momentul începerii procedurii primei votări. După acest moment, proiectul poate fi retras în baza unei decizii emise de Adunarea Națională. Prin

urmare, în primul caz Guvernul poate să retragă proiectul și, efectuând schimbările necesare, să-l introducă din nou. În al doilea caz, el trebuie să ceară permisiunea de a efectua retragerea. Bineînțeles, în baza consultărilor neoficiale, proiectul poate fi amendat de către comisia parlamentară principală, înainte ca acesta să fie pus în discuție.

Articolul 123 al Dispozițiilor cu privire la organizarea și structura Adunării Naționale a instituit consiliul legislativ al Adunării Naționale. Deși acest organ poartă același nume ca și cel din cadrul Ministerului Justiției, ele diferă foarte mult unul de altul. Consiliul legislativ al Adunării Naționale reprezintă un grup de persoane academice, care nu se află în serviciul Guvernului. Ei sunt în marea majoritate profesori efectivi ori pensionați de la facultatea de Drept a Universității din Sofia, ori specialiști din cadrul altor instituții implicate în materii legislative. Dâșii se întrunesc în mod ocazional pentru a discuta proiectele, parvenite de la comisiile parlamentare.

Consiliul legislativ al Adunării Naționale, membrii căruia sunt experți în diferite ramuri ale dreptului - dreptul civil, dreptul comercial, dreptul internațional, etc. - nu reprezintă o parte *per se* al procesului legislativ oficial. El poate fi ori nu poate fi consultat de către comisia parlamentară respectivă, în dependență de necesitatea unei consultări experte, ori dacă organizarea în timp permite această consultare. Pe de altă parte, Consiliul legislativ pe lângă Ministerul Justiției face aparte din procesul legislativ formal și trebuie consultat în permanență.

Consiliul legislativ al Adunării Naționale, o structură implicată în procesul legislativ, fără doar și poate joacă un rol important în acest proces. Calitatea legislației întotdeauna sporește, când un anumit proiect este analizat cu minuțiozitate de către persoane care posedă cunoștințe profunde și experiență în diferite ramuri ale dreptului. Desigur există și careva critici la adresa acestei structuri, instituite pentru prima dată în istoria Bulgariei în 1995. Pentru unii, analiza legislației efectuată de către acest grup este fie că inutilă, fie neeconomicoasă din puncte de vedere a timpului. Prin urmare, opiniile vizavi de rolul Consiliului legislativ al Adunării Naționale sunt departe de a fi unanime. Bineînțeles, trebuie să nu uităm de faptul că, grație naturii neoficiale a acestui organ, el poate fi pur și simplu neglijat atunci, când aceasta o dictează constrângerile de timp.

În practică, după cum devine evident atât din dezbaterile în plen, cât și cele din comisii, Parlamentul într-adevăr analizează politica centrală a unui proiect, într-un mod foarte minuțios. Totodată el scrutează și detaliile prevederilor acestuia. Procedura este efectuată în mod mai detaliat în cadrul comisiilor, dar prevederile unui proiect concret pot fi discutate minuțios și în plen.

În conformitate cu Articolul 67, paragraful 4 al Dispozițiilor cu privire la organizarea și structura Adunării Naționale, Parlamentul examinează la prima votarea proiectul ca un tot întreg. În conformitate cu Articolul 70, paragraful 1 al Dispozițiilor cu privire la organizarea și structura Adunării Naționale, Parlamentul examinează proiectul capitol cu capitol, secțiune cu secțiune, clauză cu clauză, la fiecare etapă în cadrul celei de a doua votări.

Articolul 80 al Constituției obligă toți oficialii și cetățenii de rând să ofere comisiilor parlamentare orice fel de informație la solicitarea acestora. Articolul 24, paragraful 2 al Dispozițiilor cu privire la organizarea și structura Adunării Naționale obligă toate instituțiile de stat, oficialii, organizațiile publice și cetățenii să ofere comisiilor parlamentare orice fel de informație la solicitarea acestora.

Nu există nici o procedură oficială în baza căreia grupurile parlamentare ori politice ar putea analiza forma, structura ori modul de proiectare a unui proiect, înainte ca acesta să fie introdus oficial în Parlament. Acest lucru poate fi efectuat doar în mod neoficial.

După cum a fost menționat mai sus, numai membrii Parlamentului ori Consiliul de Miniștri pot introduce legislația în Parlament. Un punct slab al acestui sistem rezidă în faptul că Guvernul nu dispune de drepturi oficiale de a comenta legislația introdusă de către membrii Parlamentului. Prin urmare, toate verificările și control discutate mai sus nu sunt aplicabile în acest caz, inclusiv verificarea compatibilității

cu legislația UE. Parlamentul se bazează pe propriul consiliu legislativ și personalul juridic, ori, în caz de necesitate, pe documentele ori declarațiile oficialilor din serviciul Guvernului.

În conformitate cu Articolul 102 al Constituției, după aprobarea de către Parlament, Președintele țării, într-un termen de 15, urmează fie să semneze Decretul prezidențial (ukazul) pentru publicare, fie să reîntoarcă proiectul în Parlament. Aceasta se realizează la discreția Președintelui și nu este legată în mod obligatoriu de o potențială neconstituționalitate a proiectului. Pentru a fi votat din nou, este nevoie de votul majorității absolute a membrilor (pentru adoptarea la prima votare este nevoie doar de simpla majoritate a celor prezenți). Dacă proiectul este adoptat din nou, Președintele trebuie să semneze Decretul prezidențial (ukazul) cu privire la publicarea lui într-un termen de 7 zile de la primirea notificării vizând a doua adoptare.

Legislația specifică

În conformitate cu articolul 87, paragraful 2 al Constituției, proiectul bugetului de stat poate fi introdus numai de către Consiliul de Miniștri. Aceasta reprezintă unica excepție de la legea care spune că membrii Parlamentului pot introduce proiecte legislative. Procedura de adoptare în acest caz este aceeași ca și pentru alte legi.

Maniera deosebită de tratare în Parlament a legislației referitoare la apropierea cadrului legislativ național cu cel din UE este discutată mai detaliat în secțiunea 6.3. "Respectarea legislației UE"

Obligațiile tratatelor internaționale sunt puse în vigoare, fiind consfințite prin lege. Problema în cauză este soluționată în aceeași manieră ca și legislația generală. Deosebirile sunt prevăzute în Articolul 73 al Dispozițiilor cu privire la organizarea și structura Adunării Naționale - Comisia pentru problemele politicii externe trebuie să-și expună opinia; textul tratatului nu poate fi amendat, iar rezervele la un tratat multilateral pot fi prevăzute numai în cazul când sunt admisibile. În aceeași ordine de idei, în conformitate cu Articolul 6 al Legii cu privire la Ziarul Oficial, tratatele pot fi publicate în anexe separate la Ziarul Oficial, cu litere mai mici decât materialele din însuși ziarul. Această situație ar putea crea probleme potențiale persoanelor individuale și organizațiilor în încercarea lor de a invoca ori demonstra existența prevederilor unor tratate publicate într-un alt mod.

Articolul 11, paragraful 3 al Legii cu privire la Actele Normative declară, că actele normative sunt anulate ori amendate printr-o prevedere specială a actului nou sau amendat. Capitolul 6 al Decretului vizând implementarea Legii cu privire la actele normative tratează chestiunea anulării ori amendării legislației existente într-un mod mult mai detaliat și specifică faptul, potrivit căruia, actul anulat ori amendat trebuie identificat totalmente și în mod explicit. Cu alte cuvinte, prevederea nouă, fie că declară anularea unei prevederi deja existente, ori prevede o nouă variantă textuală, în cazul în care prevederea existentă este supusă doar amendării.

Una și aceeași lege poate fi amendată ori de câte ori este necesar, chiar și în cadrul aceleiași sesiuni parlamentare ori pe parcursul aceleiași an calendaristic. În timp ce anumite legi nu au fost nici o dată amendate, majoritatea au fost supuse acestei proceduri cel puțin o singură dată. Există și legi care au fost amendate de câteva ori în cadrul aceleiași sesiuni parlamentare ori pe parcursul aceleiași an calendaristic. Există trei motive principale pentru aceasta. Unul din ele rezidă în intenția de a "finisa" acea categorie de legi, care țin, spre exemplu, de privatizare ori de privatizarea în masă. Privatizarea, la scara la care a fost efectuată în Europa Centrală și de Est, reprezintă un fenomen nou și a fost dificil de găsit soluțiile legislative adecvate din primele încercări de proiectare legislativă în acest sens. În al doilea rând (al doilea motiv), anumite legi pot necesita doar o ușoară amendare, în timp ce altele sunt considerate ca fiind necesare de adoptat în întregime. Spre exemplu, Legea cu privire la comerț (principala lege antreprenorială în Bulgaria) a fost ușor amendată de câteva ori, pe când legea cu privire la activitatea bancară și cea cu privire la bursa de valori au fost adoptate în întregime. În al treilea rând, anumite prevederi ale unui șir de legi, sunt controversate din punct de vedere politic și emoțional, cum ar fi legile cu privire la despăgubire, au fost supuse în mod consecutiv câtorva amendamente, anulate mai apoi de

către Curtea Constituțională doar pentru a fi amendate din nou într-o formă puțin modificată, supusă la rândul său anulării.

Formalități

Legislația primară intră în vigoare după trei zile din momentul publicării, cu excepția cazurilor când însăși legislația în cauză prevede o altă perioadă ori stipulează o altă dată. Standardul de trei zile este prescris de către Articolul 5, paragraful 5 al Constituției.

Intrarea în vigoare nu poate fi determinată printr-un ordin al Guvernului. Implementarea curentă a unei legi poate depinde de un atare ordin. În anumite cazuri o lege stipulează faptul, potrivit căruia, "termenii și procedura de...urmează a fi adoptate de către Consiliul de Miniștri". Evident, în atare cazuri, implementarea propriu-zisă a legii nu poate începe până Consiliul de Miniștri nu adoptă legislația secundară respectivă. Sunt rare cazurile când Consiliul de Miniștri a amânat adoptarea reglementărilor vizând implementarea din motive bugetare.

Legislația primară întotdeauna intră în vigoare. Implementarea ei uneori poate fi târăgănată din motive expuse în paragraful precedent.

5.2. Legislația secundară

Delegarea autorității de elaborare a legislației secundare

Chestiunile care urmează a fi reglementate de către legislația primară, ori cele care urmează a fi lăsate pe seama legislației secundare nu sunt încă definite. Articolul 3, paragraful 1 al Legii cu privire la actele normative prevede faptul, potrivit căruia, legile urmează să reglementeze completamente toate relațiile sociale de bază ce pot fi supuse unei reglementări de durată; aceasta este unica remarcă de acest gen. Paragraful 2 al aceluiași articol prevede situația, potrivit căreia, pentru restul relațiilor sociale în sfera respectivă, legea poate prevedea emiterea unor instrumente secundare. În ambele cazuri, Parlamentul decide referitor la "relațiile sociale de bază care pot fi supuse unei reglementări de durată" și care sunt "restul relațiilor sociale".

Articolul 114 al Constituției stipulează că "În conformitate cu și pentru implementarea legilor, Consiliul de Miniștri adoptă decrete, ordine și decizii". Articolul următor conține lista tipurilor de instrumente care pot fi adoptate de către fiecare minister în parte: dispoziții, reglementări, instrucțiuni și ordine. Articolul 115 nu conține nici o menționare directă a necesității delegării puterii legislative ministerelor. Practica existentă permite ministerelor emiterea instrumentelor legislative în conformitate cu instrumentele superioare, ori în limitele propriei autorități, fără o autorizare explicită în cazurile când acestea consideră că trebuie să emită instrumente legislative secundare. Cerința de delegare poate fi dedusă din Articolul 3, paragraful 2 al Legii cu privire la Actele Normative prezentate mai sus și din Capitolul 5 al Decretului vizând implementarea Legii cu privire la Actele Normative. Cu toate acestea, prevederile în cauză nu sunt suficient de explicite și ministerele, prin urmare, ar putea emite, în anumite cazuri, instrumente legislative la propria inițiativă. Cerința de delegare nu acoperă o anumită categorie de instrumente emise de către miniștri care ar putea fi considerate ca fiind legislative, cum ar fi anumite ordine ori instrucțiuni emise de un ministru, ori instrumentele nelegislative, cum ar fi circularele. Plus la aceasta, Articolul 12 al Legii cu privire la Actele Normative specifică în mod clar că: "Un act destinat pentru implementarea unei legi poate reglementa numai aspectul pentru care este prevăzut, pentru ca instrumentul de implementare să fie emis". Prin urmare, persoanele care elaborează legislația secundară depind totalmente de autorizarea pe care urmează s-o primească de la organele ierarhic superioare.

Practica în ce privește limitele de exercitare a competenței de elaborare a legislației secundare se bazează pe prevederile de ordin general ale Constituției, Legii cu privire la Actele Normative și Decretului de implementare a acesteia. Legislația primară indică faptul că un organ Guvernamental poate adopta un anumit instrument secundar. Formularea obișnuită este următoarea: "termenii și procedurile de..."

urmează a fi reglementate de către Consiliul de Miniștri”, ori “Ministerul justiției urmează să emită o reglementare cu privire la ...”.

Legislația și practica existente nu prevăd nici o procedură oficială de verificare a faptului dacă pentru toată legislația secundară, care se presupune că va fi necesară, a fost prevăzută delegarea unei autorități legislative adecvate ori dacă delegarea competenței de elaborare a instrumentelor secundare nu contravine Constituției. Pe parcursul desfășurării procedurii de elaborare și consultare și în cadrul procesului de adoptare a legislației secundare, verificările trebuie, și de obicei sunt, efectuate de către legiuitorii din componența autorităților superioare care aprobă proiectul în cauză (spre exemplu, ministrul ori vice-ministrul respectiv), de către alte ministere și agenții care sunt consultate în ce privește proiectul, de către departamentul juridic al Consiliului de Miniștri și consiliul Legislativ al Ministerului justiției. În ultimă instanță, verificarea urmează a fi efectuată de către autoritatea care adoptă instrumentul (Consiliul de Miniștri, ministrul respectiv ori conducătorul unei alte agenții). După ce segmentul de legislație secundară este adoptat, el poate fi “testat” în fața Curții Supreme în ce privește punctele legii care prevăd delegarea autorității legale de adoptare a instrumentului.

Chestiunea cu privire la faptul dacă un anumit organ dispune de autoritatea adecvată de a emite un anumit instrument a fost tratată cu succes de câteva ori în fața Curții Supreme. S-au făcut câteva încercări de a clarifica problema autorității Guvernului în ce privește, spre exemplu, determinarea limitelor sau a anumitor rate de impozitare. În baza Articolului 20, paragraful 2 al Constituției și a unei decizii emise de Curtea Constituțională, care stipulează faptul că Adunarea Națională nu poate delega Consiliului de Miniștri autoritatea de a determina ratele impozitare curente, Curtea Supremă a anulat câteva decrete.

Legislația primară intră oficial în vigoare, fie după trei zile din momentul publicării, fie după expirarea perioadei de timp prevăzute de către însuși instrumentul în cauză, indiferent de intrarea în vigoare a legislației secundare de implementare. Legislația secundară de implementare urmează a fi adoptată fie în perioada de timp specificată de către instrumentul primar, ori, în cazul când o atare perioadă nu este specificată, nu mai târziu de șase luni de la intrarea în vigoare a instrumentului primar (Articolul 45, paragraful 1, al Decretului vizând implementarea Legii cu privire la Actele Normative). Bineînțeles, instrumentul primar (ori o parte a acestuia) nu poate fi aplicat până nu intră în vigoare instrumentul secundar.

Elaborarea legislației secundare

Legislația secundară poate fi adoptată de către Consiliul de Miniștri ca organ colectiv sau de către fiecare ministru ori conducător de agenție Guvernamentală în parte. În primul caz, Consiliul de Miniștri încredințează unui oarecare ministru (ori unui grup condus de către viceprim-ministru, un ministru ori șeful unei alte agenții, după cum prevede articolul 24 al Dispozițiilor cu privire la structura și organizarea lucrului Consiliului de Miniștri și a Administrației lui) elaborarea legislației respective. În anumite cazuri proiectarea legislației secundare poate fi încredințată Consiliului Legislativ pe lângă Ministerul justiției. În conformitate cu Articolele 28 și 30 ale Dispozițiilor cu privire la structura și organizarea lucrului Consiliului de Miniștri și a Administrației lui, fiecare proiect de legislație secundară care urmează a fi adoptat de către Consiliul de Miniștri poate fi înaintat numai după ce au fost consultate instituțiile și organizațiile Guvernamentale interesate și departamentele funcționale ale Consiliului de Miniștri. Proiectele de decrete urmează a fi și ele coordonate cu consiliul Legislativ pe lângă Ministerul justiției.

În cel de al doilea caz, ministerul respectiv numește grupul de elaborare. Coordonarea cu alte ministere și instituții interesate este obligatorie. Legislația secundară de acest tip nu poate fi aprobată de către Consiliul legislativ de pe lângă Ministerul justiției ori de către departamentele Consiliului de Miniștri.

Legislația secundară care urmează a fi adoptată de către Consiliul de Miniștri este menționată într-o lege. Cealaltă legislație secundară poate fi adoptată în baza unei legi ori a unui act normativ al aceluiași organ. Toate actele Consiliului de Miniștri sunt adoptate în mod colectiv.

Din punct de vedere teoretic, legislația secundară urmează a fi pregătită în cadrul aceluiași proces cu elaborarea legislației primare la care se referă. (Articolul 45 al Decretului vizând implementarea Legii cu privire la Actele normative). În practică însă aceasta nu are loc totdeauna.

În ce privește elaborarea politicii cu privire la legislația secundară, vezi informația oferită mai sus în subpunctul *Elaborarea proiectelor de legi*.

Proiectarea legislației secundare este realizată de către aceleași persoane care elaborează legislația primară. Vezi secțiunea 4. "Personalul care se ocupă de elaborarea proiectelor de legi" ce se potrivește completamente și acestei secțiuni.

Guvernul, ministrul ori conducătorul unei alte agenții responsabil pentru emiterea instrumentului legislativ secundar poate decide în privința întreținerii consultărilor neoficiale cu părțile afectate ori cu grupurile speciale de interes. În unele circumstanțe, cum ar fi în cazul legislației muncii, consultarea este obligatorie. În multe alte cazuri ea nu este efectuată deloc. În orice caz, în afară de consultarea vizând legislația muncii, aceasta poartă un caracter neoficial.

Proiectele nu sunt publicate și, în absența unei legi cu privire la accesul la informație, situație discutată în cadrul secțiunii *Personalul care se ocupă de elaborarea proiectelor de legi*, nu există nici un mecanism de oferire a informației adecvate părților afectate ori interesate.

Verificările în ce privește conformitatea și autoritatea au fost discutate mai sus. Nu există alte proceduri oficiale decât cele de consultare a proiectului u ministerele și alte agenții Guvernamentale interesate, cu departamentul juridic și cu cele funcționale ale Consiliului de Miniștri și cu Consiliul legislativ pe lângă Ministerul Justiției.

Stilul și forma sunt reglementate în Capitolul 3 al Decretului vizând implementarea Legii cu privire la Actele Normative și vor fi discutate în mod mai detaliat în secțiunea 6.5. "Respectarea formalităților legislative".

Legislația secundară care nu este adoptată de către Consiliul de Miniștri nu necesită aprobarea acestuia.

Un proiect de instrument devine lege după publicarea lui în Ziarul Oficial. Termenul standard de intrare în vigoare este cel de trei zile din momentul publicării, dacă însuși instrumentul nu specifică o altă perioadă ori o anumită dată (Articolul 5, paragraful 5 din Constituție).

Procedurile după încheierea procesului de elaborare

Articolul 17 al Legii cu privire la Actele Normative și Capitolul 7 al Decretului vizând implementarea acestei legi prevăd "studierea rezultatelor aplicării actelor normative". Aceste prevederi sunt mai cuprinzătoare decât verificările validității ori formei instrumentului, pe care le includ. În mod similar, Articolul 2 , punctul 6 al Decretului nr. 20 al Consiliului de Miniștri prevede faptul, potrivit căruia, Consiliul legislativ "studiază rezultatele aplicării legilor", această prevedere însă fiind aplicată foarte rar ori deloc. Nu există nici o procedură oficială, nici un orar de verificare a validității și formei instrumentelor legislative. În practică, când un minister ori o agenție care urmează să aplice instrumentul respectiv întrevede anumite deficiențe în cadrul unui act normativ, ori în cazul când un act este respins de către instanțele judiciare, ministerul ori agenția în cauză pot înainta o propunere pentru amendarea ori anularea acestui act. Nu există nici un organ care s-ar ocupa în mod regulat de verificarea formei și validității legislației.

Legislația secundară adoptată de către Consiliul de Miniștri este înregistrată și desigur păstrată într-o arhivă specială a aceluiași organ. Fiecare instrument legislativ este completat cu toate anexele necesare — decizia vizând proiectul, scrisorile exprimând opiniile ministerelor și ale agențiilor respective, procesele verbale ale întrunirilor la care a fost discutat proiectul, justificarea, etc. Arhiva menționată mai sus conține "copiile atestate" conform prevederilor Articolului 36 al Legii cu privire la Actele Normative. După zece ani toate dosarele sunt transmise pentru păstrare la Arhiva Națională.

Există și o a doua arhivă (registru) computerizată, păstrată în cadrul Departamentului juridic al Consiliului de Miniștri. Ea conține textele în întregime ale legislației secundare adoptate de către Consiliul de Miniștri, începând cu anul 1993. Pentru instrumentele mai vechi ea conține numai denumirile acestora.

Nici arhiva în cauză nu este administrată în mod special în ce privește accesul publicului. În practică, informația poate fi solicitată printr-o cerere în scris și ambele arhive satisfac în mod regulat cererile de acest gen.

Fiecare minister și agenție Guvernamentală dispun de propriile arhive unde păstrează instrumentele legislative pe care le emit. Bineînțeles, există reguli generale în ce privește modul de completare și păstrare a dosarelor, de transmitere a lor Arhivei Naționale, etc. Păstrarea unor atare instrumente în calitate de "copii atestate" și accesul public la ele sunt reglementate prin dispoziții emise de către fiecare ministru ori conducător al agenției Guvernamentale în parte. Ministerul Afacerilor Externe păstrează originalele tuturor tratatelor din care face parte Bulgaria.

Pentru a fi valabilă, legislația secundară trebuie să fie publicată. În conformitate cu Articolul 11, punctul 1 al Legii cu privire la Ziarul de Stat toate instrumentele legislative, inclusiv legislația secundară, urmează a fi publicate în Ziarul de Stat într-un termen de 15 zile din momentul adoptării.

Activitatea parlamentară

Legislația secundară nu se înaintează nici nu se prezintă Parlamentului. Ea nu necesită confirmare și nu poate fi anulată de către Parlament. Parlamentul nu poate examina ori pune în dezbatere legislația secundară la propria inițiativă, nici nu poate amenda instrumentele secundare elaborate de către Guvern. Parlamentul poate numai afecta legislația secundară în mod indirect, spre exemplu, prin anularea unei legi ori prevederi, astfel generând în mod automat anularea legislației secundare emise în baza legii ori prevederii anulate (Articolul 13 al Legii cu privire la Actele Normative), ori prin amendarea unei legi, forțând în acest fel Guvernul să amendeze, la rândul său, legislația secundară respectivă, ori pur și simplu, adoptând o lege nouă care prevede reglementarea primară a anumitor probleme și astfel face legislația secundară inaplicabilă.

Parlamentul nu dispune nici de o comisie responsabilă pentru examinarea modului în care sunt exercitate puterile legislative secundare. El poate doar să autorizeze ori să solicite Guvernului, ori unui anumit ministru (agenției), să emită un segment respectiv de legislație secundară, fără a deține dreptul de control asupra conținutului lui. Disputele sunt soluționate prin intermediul Curții Supreme.

Pe parcursul ultimilor șapte ani, Parlamentul a exercitat în practică puțin control democratic asupra utilizării de către Guvern a competențelor sale legislative (prin intermediul controlului parlamentar, articolul 90 al Constituției; Capitolul 7 al Regulilor cu privire la Organizarea și Structura Adunării Naționale).

Diverse

Legislația secundară poate fi contestată în fața Curții Administrative Supreme în conformitate cu prevederile legii (Articolul 125, paragraful 2 al Constituției).

O serie de contestări au fost efectuate vizavi de autoritatea Guvernului de a determina limitele ori ratele specifice de impozitare. În baza Articolului 60, paragraful 2 al Constituției și a deciziei Curții Constituționale care stipulează faptul, potrivit căruia, Adunarea Națională nu poate conferi Consiliului de Miniștri autoritatea de a determina ratele curente de impozitare, Curtea Supremă a anulat câteva decrete. Trebuie să menționăm faptul că în procesul de elaborare a legii recente cu privire la impozite și anume legea cu privire la impozitele pe venit, Consiliul de Miniștri a amendat un proiect mai anterior care prevedea reglementarea normelor de amortizare de către legislația secundară și a inclus un tabel cu aceste norme în textul legii respective. Alte instrumente au fost și ele examinate cu succes: o reglementare cu

privire la interzicerea efectuării între companii a operațiilor de plată în numerar care depășesc suma de 20.000 leva; o reglementare cu privire la jocurile de noroc, etc. Se face simțită în mod evident o tendință de a contesta în principal legislația secundară care presupune implicări financiare directe. Cu câțiva ani în urmă, Curtea Supremă era dispusă să elimine legislația secundară problematică și aceasta datorită, cel puțin parțial, motivelor de ordin politic.

Una din practicile necontestate încă reprezintă practica Guvernului de a adopta uneori un anumit segment de legislație secundară în baza prevederilor actului normativ superior. Spre exemplu, există câteva decrete ale Consiliului de Miniștri adoptate în baza Articolului 105, paragraful 2 al Constituției, care stipulează: "Consiliul de Miniștri ... realizează conducerea generală a administrației de stat...". Pe de o parte Consiliul de Miniștri trebuie să dispună de libertatea de a decide cât de bine să administreze problemele aflate în competența sa și, în unele cazuri, să fie capabil a adopta instrumentele legislative necesare. (Decretul 20 discutat în acest material este adoptat și el în baza Articolului 105, paragraful 2 al Constituției.). Pe de altă parte, aplicarea pe larg a acestei practici ar putea submina prevederile Articolului 114 al Constituției.

Numărul instrumentelor legislative secundare demonstrează faptul că pe parcursul perioadei de tranziție competențele de elaborare a legislației sunt utilizate mult mai intens. Este dificil de a prezenta date statistice veridice, dar cineva ar putea încuviința, spre exemplu, că numărul decretelor adoptate de către Consiliul de Miniștri într-un anumit an al perioadei de tranziție s-a dublat din câteva considerente: rata înaltă de adoptare de către Parlament a noilor legi care necesită, respectiv, și o nouă legislație secundară, anularea ori amendarea unui număr considerabil de instrumente legislative secundare și reglementarea primară a unor anumite probleme asigurate de către Consiliul de Miniștri.

Problemele menționate în secțiunea 5.2. sunt reglementate, în general, de către legislația primară.

6. Verificări specifice de proiect

6.1. Respectarea Constituției

Nu există nici o procedură oficială de verificare a respectării Constituției pe parcursul etapelor procesului de elaborare a proiectelor de legi. Verificarea reprezintă o procedură neoficială și face parte din procesul de proiectare legislativă la fiecare din etapele acestuia, inclusiv la etapa de elaborare a politicii.

Pe parcursul etapelor de elaborare legislativă, activează două organe specializate: i) Consiliul Legislativ al Ministerului Justiției care examinează toate proiectele și, în anumite cazuri, proiectele de legislație secundară ce urmează a fi înaintate de către Consiliul de Miniștri; și ii) Consiliul Legislativ al Adunării Naționale care examinează proiectele de legi la solicitarea comisiilor parlamentare. Aceste două organe trebuie să verifice în mod special, inter alia, respectarea Constituției. Nu există criterii oficiale în ce privește respectarea cerințelor stipulate în Constituție. În cele din urmă, Curtea Constituțională ori cea Supremă pot decide dacă anumite prevederi contravin sau nu Constituției; aceste competențe servesc drept factor de reținere a legiuitorilor și au menirea să soluționeze problemele de constituționalitate. Ambele consilii legislative dispun numai de puteri consultative și trebuie să-și exprime poziția vizavi de proiectul instrumentului dat fie, ca în trecut, ministerului, agenției ori grupului de lucru responsabil pentru elaborarea proiectului respectiv, ori, ca în prezent, comisiei parlamentare care solicită analiza în cauză. Și de data aceasta nu există nici un aranjament oficial de verificare a faptului dacă amendamentele propuse de către Parlament sunt efectuate cu respectarea cerințelor stipulate în Constituție. Consiliul legislativ al Adunării Naționale își va exprima și el opinia referitor la factorul constituționalității dacă i se solicită o analiză a unui proiect de către comisia parlamentară.

Recent, Ministerul Justiției a pregătit o formă numită "certificat de compatibilitate". Această formă urmează a fi atașată la proiect, la fiecare etapă a consultării efectuate asupra lui. Legiuitorii trebuie să

ofere informații referitoare la gradul de compatibilitate cu legislația din UE și alte instrumente internaționale. În mod specific, ei trebuie să declare faptul dacă proiectul este absolut compatibil, ori este compatibil numai parțial, în ultimul caz fiind necesară o motivare a incompatibilității parțiale. Consiliul legislativ al Ministerului Justiției efectuează o evaluare: I) a relevanței legislației respective din UE, II) a faptului dacă legislația relevantă din UE a fost prezentată completamente; III) dacă s-a ținut cont de ea în procesul de elaborare a proiectului.

Astfel, Certificatul de compatibilitate este utilizat numai pentru compatibilitatea cu legislația UE. Domeniul acestei proceduri poate fi lărgit pentru a include și alte forme de verificare de care ar putea avea nevoie reglementările legislative, cât și o schimbare semnificativă a formei propriu-zise.

Contestările au fost discutate mai sus. Reieșind din valoarea unor probleme și din configurația politică a Bulgariei, era clar de la bun început că anumite instrumente legislative primare vor fi declarate de către Curtea Constituțională ca fiind neconstituționale. Acestea gravitează în principal, în jurul legilor de restituire adoptate în 1992 cu majoritatea voturilor UDF și Mișcării pentru Drepturi și Libertate și pe care majoritatea Socialiștilor au încercat să le anuleze parțial în 1995. Au fost câteva cazuri când Curtea Constituțională a declarat anumite amendamente la legile de restituire neconstituționale și majoritatea a încercat din nou să adopte legi similare, rezultatul fiind doar redeclararea neconstituționalității acestora din urmă. Prevederile restrictive din cadrul anumitor legi, cum ar fi interzicerea stipulată în Legea cu privire la activitatea bancară, a posibilității deținerii pe parcursul a mai multor ani a pozițiilor sus-puse în bănci de către bancherii din trecut ori anularea dreptului la pensie pentru o anumită categorie de oficiali ai Partidului Comunist, ambele adoptate în 1992, nimeresc în categoria instrumentelor care, posibil, vor fi considerate neconstituționale de către Curtea Constituțională. Totuși deciziile de mai târziu au servit drept factor de stagnare a adoptării legislației care limitează drepturile de bază ale persoanei individuale.

În anumite cazuri însă contestările se soldează cu rezultate contrare așteptărilor: contestarea de către Președintele țării a legii ce interzicea lucrătorilor medicali dreptul la grevă; membrii opoziției parlamentare au contestat la începutul anului 1996 o parte din Legea cu privire la concesiuni, introducând cerințe de concesiune pentru serviciile de telecomunicare și au fost sprijiniți de către Curtea Constituțională.

Uneori se întâmplă cazuri când Curtea Constituțională se contrazice pe sine însăși. În 1992 ea a permis concedierea membrilor Consiliului Judiciar Suprem numiți în funcție în 1991, în timp ce, în 1995, a declarat ca fiind neconstituțională o lege similară cu privire la concedierea membrilor aceluiași organ numiți în funcție în 1992.

6.2. *Respectarea sistemului legislativ existent*

Comentariile efectuate mai sus cu privire la respectarea Constituției sunt absolut aplicabile și pentru verificarea corespunderii propunerilor vizând politica și a opțiunilor de politică cu cerințele legislației și a structurilor legislative existente. Corespunderea fiecărui text legislativ (fie primar ori secundar) cu legislația, structurile și procedurile legislative existente este verificată de către legiuitori ori persoanele care aprobă ori oferă comentarii la diferitele etape ale elaborării unui oarecare proiect, așa cum a fost descris ceva mai sus.

Persoanele care modelează o oarecare politică și legiuitorii urmează să activeze în baza dispozițiilor generale prevăzute de Articolele 3, 10 și 11 ale Legii cu privire la Actele Normative pentru a decide dacă noua legislație este într-adevăr necesară, căci problema în cauză s-ar putea întâmpla să fie deja elucidată de către legislația existentă ori ar putea fi soluționată fără ajutorul unei activități legislative (spre exemplu, pe cale administrativă), și dacă legislația propusă ar putea solicita anularea ori amendarea anumitor segmente ale legislației existente, ori includerea unor prevederi de tranziție.

6.3. Respectarea legislației UE

După intrarea în vigoare a Acordului European, interesul prioritar al țării de a adera la Uniunea Europeană a fost demonstrat prin instituirea unui mecanism național de coordonare și implementare a obligațiilor Bulgariei prevăzute de acordul menționat mai sus.

În martie 1995, Consiliul de Miniștri a adoptat Decretul nr. 66 care a consolidat și centralizat procesul de implementare a prevederilor Acordului European prin instituirea a patru organe: i) Comisia Guvernamentală pentru Integrare Europeană (CGIE); ii) Comisia de Coordonare pentru Integrare Europeană (CCIE); iii) Secretariatul (CGIE) și iii) Grupuri de lucru atașate la CGIE. Decretul nr. 66 a fost amendat la 8 mai, 1995 prin Decretul nr. 97, în mod esențial, pentru a clarifica rolul noilor organe vizavi de Phare.

Totodată, Consiliul de Miniștri a creat o nouă poziție în propria structură funcțională și anume, cea de Secretar al Consiliului de Miniștri pentru probleme de Integrare Europeană ("Secretar").

Comisia Guvernamentală pentru Integrare Europeană (CGIE)

Rolul: CGIE supraveghează, elaborează, dezvoltă și monitorizează politica țării vizavi de Uniunea Europeană. Tot ea pregătește propuneri pentru deciziile Consiliului de Miniștri, coordonează activitatea administrației publice în relațiile cu UE și cu Phare.

Componența: Comisia este alcătuită din unsprezece miniștri.²⁴ Alți membri ai Guvernului și conducători ai agențiilor Guvernamentale pot fi invitați să participe la întrunirile convocate în fiecare lună de către Primul Ministru.

Conducerea: Primul Ministru este Președintele CGIE.

Comisia de Coordonare pentru Integrare Europeană (CCIE)

Rolul: Comisia supraveghează în mod esențial lucrul operativ al ministerelor și departamentelor efectuat în vederea realizării sarcinilor ce țin de implementarea Acordului European. Totodată, ea face propuneri la adresa CGIE și definește sarcinile specifice pentru grupurile de lucru.

Componența: CCIE este alcătuită din reprezentanți, la nivel de viceministri, în cadrul a douăzeci de ministere și agenții Guvernamentale implicate considerabil în procesul de integrare europeană. Reprezentanții în cauză sunt numiți de către miniștrii și conducătorii agențiilor Guvernamentale respective.

Conducerea: CCIE este condusă de către Secretarul Comisiei care convoacă întrunirea acesteia de două ori pe lună.

Secretariatul

Rolul: Rolul esențial al Secretariatului rezidă în sprijinul acordat CGIE, în vederea realizării de către aceasta a obiectivelor sale. Ajutorul în cauză se manifestă prin planificarea lucrului CGIE; stabilirea legăturilor directe cu oficialii sus-puși, organizațiile și instituțiile implicate în soluționarea problemelor UE; asigurarea coeziunii dintre politicile Guvernului și procesul de integrare europeană, inclusiv aproximarea legislației; planificarea și coordonarea Phare.

Importanța Secretariatului este subliniată de faptul că acesta se subordonează Președintelui CGIE, cu alte cuvinte, Prim-Ministrului.

24. Vice Prim Ministru și miniștrii: (1) Comerțului și a Cooperării economice externe; (2) Dezvoltării teritoriale și construcțiilor; (3) Dezvoltării economice; (4) Afacerilor externe; (5) Interne; (6) Finanțe; (7) Justiției; (8) Industriei; (9) Agriculturii și a industriei alimentare, (10) Transportului; (11) Apărării.

Structura: Secretariatul constă dintr-o echipă de zece oameni, dintre care opt sunt consilieri cărora le-au fost delegate responsabilități în diferite domenii legate de procesul de Integrare Europeană. Consilierii respectivi sunt selectați în baza experienței și cunoștințelor tehnice deosebite. Există treizeci și trei de domenii ce pot fi încadrate în cinci mari categorii: probleme de ordin economic și industrial, probleme instituționale (inclusiv aproximarea legislației), asistența din exterior, spre exemplu, Phare Național, Phare CBC.

Grupurile de lucru (GI)

Rolul: Grupurile de lucru pregătesc decizii cu privire la anumite probleme și organizează activități orientate spre implementarea programelor UE. În baza Decretului nr. 66 au fost create treisprezece grupuri de lucru, fiecare având domeniul său de competență. În conformitate cu același decret, din momentul instituirii CGIE, numărul grupurilor a crescut până la șaptesprezece.

Structura și componența: grupurile de lucru sunt alcătuite din experți numiți de către miniștrii ori conducătorii respectivi ai agențiilor Guvernamentale. GI se subordonează CCIE. Numărul persoanelor încadrate într-un grup de lucru variază între 6 și 16, în dependență de numărul ministerelor reprezentate în el. Membrul Secretariatului implicat în același domeniu de activitate ca și cel al grupului este un membru oficial al acestui grup.

Conducerea: Grupurile de lucru sunt conduse de către viceministri ori șefii adjuncți ai agențiilor Guvernamentale, membri ai CCIE, fiind numiți de către CGIE.

În cadrul mecanismului respectiv, a fost elaborat un "document strategic" de implementare a recomandărilor Cartei Albe a UE referitoare la pregătirea țărilor asociate din ECE pentru integrarea în piața internă. Acest document are trei obiective principale:

1. Efectuarea unei inventarieri a legislației existente în Bulgaria și evaluarea gradului de compatibilitate a acesteia cu legislația din UE.
2. A fost efectuată o analiză comparativă a sectorului, în baza căruia s-a elaborat un program concret de adoptare a noii legislații ori amendare a celei existente (cu indicarea ministerelor și agențiilor responsabile și a termenelor respective de executare).
3. Clarificarea stării în care se află actualmente infrastructura administrativă și a abilității acesteia de a asigura o implementare efectivă a noii legislații, cât și identificarea necesității de creare a noilor structuri sau de reorganizare a celor existente.

Primul raport vizând implementarea Strategiei în cauză a fost prezentat Comisiei Europene de către partea bulgară pe parcursul întrunirii celei de a doua Comisii de Asociere, la sfârșitul lui octombrie, anul 1996.

Acest Document Strategic reprezintă documentul de bază al procesului de aproximare a legislației din Bulgaria cu cea din UE. Atât programul legislativ al Guvernului, cât și programele legislative ale fiecărui minister urmează cu fidelitate termenele incluse în Documentul Strategic.

Principala responsabilitate de transpunere în viață a anumitor segmente de legislație ține de competența ministerelor de linie și a grupurilor interministeriale de lucru, responsabile, la rândul lor, de coordonarea procesului de integrare europeană. Ministerul care urmează să înainteze un proiect de lege trebuie să completeze un Certificat de Compatibilitate, în care este solicitat să indice legislația din UE corespunzătoare legii de implementat și faptul dacă prima a fost transpusă completamente ori nu. În al doilea caz, este solicitată expunerea motivelor respective (de ce nu?). Ministerelor li se mai solicită să expună în justificare dacă legislația respectivă din UE necesită o careva structură administrativă, iar dacă ea deja există, necesită careva ajustări ori urmează a fi instituită una nouă. Scopul urmărit în acest caz este cel de a perfecționa procesul de punere în vigoare a legislației noi adoptate.

În 1996 a fost pus în aplicare un Program special de Aproximare a Legislației în cadrul Phare. El este implementat de către Ministerul Justiției. Primul program de lucru preconizat pentru o perioadă de 6 luni a fost aprobat la sfârșitul anului 1996. Prima sarcină a constat în pregătirea unui glosar în patru limbi a termenilor utilizați în Carta Albă și altă legislație din UE. Aceasta va accelera procesul de aproximare.

Sarcina principală a Programului este de a sprijini elaborarea legilor având un impact pe orizontală și fiind compatibile cu legislația din UE, cât și de a acorda asistența necesară unor ministere în pregătirea unor anumite proiecte de legi.

Totodată, sunt utilizate pe larg și serviciile oferite de către TAIEX.

Nu există nici o determinare oficială, nici în Documentul Strategic, nici în legislația respectivă (Decretul 20 al Consiliului de Miniștri din 1992 cu privire la instituirea Consiliului Legislativ pe lângă Ministerul Justiției, dispozițiile cu privire la Structura și Organizarea lucrului Consiliului de Miniștri și a Administrației acestuia, etc.) cu privire la criteriile de verificare a compatibilității cu legislația din UE. Legiuitorii ori persoanele responsabile de verificarea compatibilității sunt nevoiți să se bazeze pe criteriile general acceptate de evaluare a compatibilității între două instrumente legislative.

Mai întâi de toate, trebuie să existe o evaluare a principiilor și obiectivelor legislației respective din UE și acestea urmează a fi verificate vizavi de principiile și obiectivele proiectului respectiv.

În al doilea rând, urmează a fi verificată compatibilitatea prevederilor substanțiale ale legislației respective din UE și ale proiectului în cauză. Bineînțeles, această verificare nu va necesita constatarea unei identități textuale ci mai degrabă o similaritate substanțială a principalelor norme de reglementare a legislației UE și proiectului respectiv.

În al treilea rând, urmează a fi evaluate rezultatele preconizate inițial și cele realmente atinse în urma implementării proiectului și efectuată o comparare ulterioară a datelor obținute cu rezultatele pretinse și cele căpătate în urma implementării legislației respective din UE.

În orice caz, trebuie să ținem cont de două momente. Mai întâi de toate, grație nivelurilor diferite la care se află cele două sisteme legislative (supranațional vizavi de cel național) stabilirea "compatibilității" implică întotdeauna o relativitate înăscută. Al doilea, "gradul de compatibilitate" — un proiect de lege poate fi "absolut" ori "parțial" compatibil cu legislația din UE. Acestea sunt și ele niște concepte relative. Prin urmare, "compatibilitatea" nu trebuie tratată ca o știință exactă; o abordare creativă din partea legiuitorilor și a celor care efectuează verificările necesare nu numai că este binevenită, ci și imperativă.

Opinia finală vizavi de compatibilitatea oricărei legi este exprimată de către Consiliul Legislativ al Ministerului Justiției în baza certificatului de Compatibilitate, completat de către ministerele de ramură ori de către alte agenții Guvernamentale. Organul care adoptă legislația în cauză ia decizia finală referitoare la faptul dacă proiectul este "absolut" ori "parțial" compatibil cu legislația din UE și dacă o compatibilitate "absolută" este necesară la etapa dată ori poate fi lăsată pentru ceva mai târziu.

Dacă la etapa de pregătire a proiectului apar careva conflicte între ministere în ce privește aspectele tehnice ale legislației transpuse, acestea urmează a fi soluționate în Grupul de lucru ori în cadrul Comisiei de Coordonare pentru Integrarea Europeană, la nivel de viceministri.

După instituirea mecanismului în cauză, Consiliul de Miniștri a adoptat decizia 192 (care nu a fost publicată), încercând să stabilească mecanismul adecvat pentru verificarea compatibilității. În acest sens este obligatoriu, ca toate proiectele cu menirea să reglementeze unul din domeniile enumerate în Articolul 70 al Acordului European din care face parte Bulgaria, să fie elaborate, ținându-se cont de legislația UE. Proiectele ce se referă la alte domenii se pot ghida și ele de această legislație. Fiecare grup de lucru care pregătește un instrument în unul din aceste domenii trebuie să includă experți din cadrul ministerului corespunzător ori agenția Guvernamentală familiarizată cu legislația Uniunii Europene. Înainte ca un proiect din această categorie să fie înaintat Consiliului Legislativ al Ministerului Justiției, trebuie efectuată consultarea cu grupul respectiv de lucru pentru aproximarea legislației.

Adunarea Națională are în efectivul său dispoziții speciale de uz intern, aprobate de către Președintele acesteia în vederea verificării compatibilității proiectelor cu legislația din UE. Un proiect înaintat de către un membru al Parlamentului trebuie prezentat mai întâi departamentului juridic al Adunării Naționale. Departamentul juridic urmează să decidă dacă proiectul în cauză poate fi atribuit la una din categoriile enumerate în Articolul 70 al Acordului European. Dacă da, atunci Departamentul juridic trebuie să găsească toată legislația UE referitoare la problema în cauză și s-o anexeze la proiect. Plus la aceasta, Departamentul juridic anexează proiectul respectiv la o listă specială, computerizată, ceea ce înseamnă că raportul Comisiei parlamentare principale, care însoțește proiectul înaintat pentru a doua citire, trebuie să includă date cu privire la evaluarea compatibilității. În cazul când un proiect ce ține de unul din domeniile enumerate în Articolul 70 al Acordului European este introdus de către Consiliul de Miniștri, departamentul juridic trebuie să verifice dacă acesta este însoțit de Certificatul de Compatibilitate și dacă este menționată legislația respectivă din UE.

6.4. Respectarea obligațiilor internaționale

Respectarea obligațiilor prevăzute de tratatele internaționale este verificată prin două proceduri. Una rezidă în coordonarea tuturor proiectelor legislative cu Comisia legislativă a Consiliului de Miniștri. După cum a fost menționat mai sus, una din funcțiile comisiei respective constă în evaluarea compatibilității proiectelor legislative cu tratatele la care ia parte Bulgaria. Cealaltă procedură rezidă în consultarea Ministerului Afacerilor Externe care oferă comentarii referitoare la respectarea obligațiilor prevăzute de tratatele internaționale.

În conformitate cu Decretul cu privire la participarea Republicii Populare Bulgaria la Tratatul internațional, este definită o categorie specială de proiecte legislative înaintate Ministerului Afacerilor Externe pentru consultare — toate instrumentele internaționale la care Bulgaria poate lua parte (și care în virtutea Articolului 5, paragraful 4 al Constituției devin parte componentă a legislației interne) urmează a fi prezentate Ministerului Afacerilor Externe pentru consultare.

Nu există nici o înțelegere specială în ce privește verificarea compatibilității legislației cu Convenția cu privire la Drepturile Omului ori convențiile ILO. Acest fel de verificare este efectuat ca parte componentă a procedurii generale de verificare a respectării obligațiilor prevăzute de tratatele internaționale.

6.5. Respectarea formalităților legislative

Atât legislația primară, cât și cea secundară trebuie să respecte prevederile Articolului 9 al Legii cu privire la Actele Normative și ale Capitolelor 3 și 4 ale Decretului vizând implementarea Legii cu privire la Actele Normative. Acestea stipulează toate cerințele vizând forma și formatul unui proiect de instrument legislativ.

Articolul 9 al Legii cu privire la Actele Normative declară că “Prevederile actelor normative urmează a fi formulate în mod concis, precis și clar în limba bulgară, ca limbă de uz general”.

Capitolul 3 al Decretului vizând implementarea Legii cu privire la Actele Normative, conține prevederi referitoare la titlurile și numerotarea instrumentelor legislative; subdiviziunile acestora — părți, titluri, capitole și secțiuni; numerotarea acestor subdiviziuni; articol, ca prevedere de bază; paragraf, punctele și scrisorile pe care le poate include un articol, simbolul secțiunii pentru prevederile tranzitorii și cele finale, etc.

Reglementarea este suficient de detaliată și clară și stabilește un format unic pentru întreaga legislație.

Capitolul 4 al Decretului vizând implementarea Legii cu privire la Actele Normative elucidează problema formulării prevederilor unui act normativ, altfel spus, acestea urmează a fi formulate în mod concis, precis și clar. Devierile de la limba bulgară general utilizată sunt admise numai în cazurile când o cere

subiectul actului respectiv. Cuvintele și frazele străine urmează a fi utilizate numai dacă au devenit componente permanente ale limbii bulgare ori atunci când nu pot fi înlocuite cu echivalente din bulgară. Cuvintele și frazele cu o semantică legislativă stabilită, urmează a fi utilizate cu același sens în toate actele normative. În cazul când este necesară o deviere de la sensul general acceptat al unui cuvânt sau a unei fraze, se indică elaborarea unei prevederi adiționale care ar explica semantica acestui cuvânt sau a acestei fraze în actul legislativ respectiv, etc. Capitolul presupune referințe și la alte prevederi.

Legea cu privire la Actele Normative și Decretul vizând implementarea acestei legi stabilesc atât reglementarea generală, cât și cea detaliată a procesului de elaborare a proiectelor de legi din Bulgaria. Ele sunt binecunoscute juriștilor și sunt utilizate de către aceștia în majoritatea cazurilor. În acele rare cazuri, când legiuitorii dintr-un motiv sau altul le omit, scăpările respective sunt rectificate pe parcursul procesului de consultare.

6.6. *Respectarea cerințelor administrative și informaționale*

Nu există un sistem oficial care ar efectua verificări sistematice în vederea stabilirii celui mai adecvat nivel în cadrul conducerii la care ar urmă să fie implementată noua legislație.

În mod similar, nu este atestat nici un sistem oficial de constatare a faptului dacă deja există structuri organizaționale și proceduri administrative necesare pentru a face noile propuneri legislative absolut operative.

Nu există nici un sistem oficial care ar efectua verificări în vederea constatării ce fel de resurse, în special, resurse umane, sunt deja disponibile, ori de care resurse va fi nevoie pentru a pune în vigoare această legislație nouă.

Lipsește și un sistem oficial de efectuare a verificărilor sistematice cu scopul de a determina dacă proiectele legislative conțin toate prevederile necesare pentru a le face absolut operative din punct de vedere administrativ, astfel încât să fie cu puțință implementarea schemei legislative respective.

Printre altele, aceste verificări ar putea fi efectuate de către autoritățile responsabile pentru proiectarea legislației și de autoritatea care urmează să adopte aceste proiecte. Se creează impresia că aceste verificări în majoritatea cazurilor, cel puțin nu vor putea fi caracterizate prin determinativul “verificări sistematice”.

Problema computerizării lucrului administrației și a impactului sistemelor computaționale nu se discută, de obicei, în procesul de elaborare a proiectelor legislative în măsura în care ar fi necesar să se facă. Constatarea în cauză nu înseamnă că în anumite cazuri legiuitorii nu discută deloc atare chestiuni. Pur și simplu, situația pare a fi lipsită și de data aceasta de posibilitatea de a fi calificată drept “activitate sistematică”.

6.7. *Respectarea standardelor mediului ambiant*

Chestiunile ce țin de mediul ambiant nu sunt tratate în mod separat. Evaluarea compatibilității în standardele naționale existente de protecție a mediului ambiant, respectarea legislației UE și a obligațiilor internaționale în acest sens este efectuată ca parte componentă a activității de consultare cu ministerele, agențiile și Consiliul legislativ al Ministerului Justiției în privința proiectului respectiv. Orice proiect legislativ care are tangențe cu problemele mediului, urmează a fi clarificate în colaborare cu Ministerul Protecției mediului ambiant.

6.8. *Respectarea standardelor calității textuale*

Articolul 9 al Legii cu privire la Actele Normative declară că “Prevederile actelor normative urmează a fi formulate în mod concis, precis și clar în limba bulgară, ca limbă de uz general”. În general, acea

legislație este ușor de înțeles și lesne de aplicat care are un conținut clar exprimat și este scrisă în limba pe care o utilizează persoanele relativ cultivate. Bineînțeles, ea presupune folosirea termenilor juridici speciali, dar aceasta n-o va caracteriza ca “utilizând termeni legalistici”.

Elaborarea convențiilor este ghidată de dispozițiile prevăzute în Capitolele 3 și 4 ale Decretului vizând implementarea Legii cu privire la Actele Normative. La momentul actual, există o tradiție și o practică bine stabilite și toată legislația publicată în Ziarul de Stat respectă aceeași formă și același stil.

În 1992, Consiliul de Miniștri a înaintat Adunării Naționale un nou proiect al legii cu privire la Actele Normative, având drept scop anularea atât a legii existente, cât și a decretului de implementare a acesteia, de a aduce reglementarea chestiunilor respective în conformitate cu noua Constituție. Acest proiect n-a mai ajuns să fie discutat în plen. Actualmente, suplimentarea Legii cu privire la Actele Normative și a decretului ei de implementare nu mai pare a fi o prioritate. Aceasta, în parte, grație existenței reglementării mai mult sau mai puțin satisfăcătoare a chestiunilor de ordin tehnic și, parțial, datorită faptului că prevederile neconstituționale, pur și simplu, nu sunt aplicate, în baza paragrafului 3 al Prevederilor tranzitorii și finale ale Constituției. Situația nu a creat un vacuum legislativ, dat fiind caracterul general al prevederilor care încă mai sunt în vigoare (acest caracter general le permite să fie adaptate la noua ordine constituțională) și a unei practici bine stabilite de elaborare a proiectelor de legi.

6.9. Costuri

Estimarea costurilor are o utilizare destul de restrânsă. Ea este folosită, în special, în cazul legislației impozitare sau a altei legislații de natură fiscală. Activitatea în cauză este realizată în principal de lucrătorii Ministerului de Finanțe. Estimarea costurilor constituie o parte a procesului de proiectare legislativă și nu este fundamentată în mod oficial în legislația în vigoare. Atunci când se aplică, de obicei, este realizată la etapa inițială, când Ministerul de Finanțe proiectează un anumit instrument, ori la o etapă mai matură, când acesta este consultat în privința unor anumite proiecte.

Estimarea costurilor nu este efectuată de către o unitate specializată, ci de funcționarii de rând ai Ministerului de Finanțe care, fie că proiectează bugetul ori legislația vizând impozitele, fie că își exprimă opiniile vizavi de costurile bugetare pronosticate pentru alte proiecte. Impactul financiar asupra instituțiilor din sectorul privat ori efectul indirect al noii legislații vizavi de acest sector, de obicei, nu sunt supuse procedurii de estimare a costurilor.

Procedurile menționate mai sus, în secțiunea 6.8., nu sunt aplicate în prezent în Bulgaria.

Parlamentul poate recepționa informația solicitată cu privire la costurile presupuse ale unor anumite proiecte. Informația de acest gen poate fi inclusă în raport ori în justificarea ce însoțește proiectul în cauză. După cum s-a discutat în punctul 5 “Proceduri de elaborare a proiectelor de legi” “*Elaborarea proiectelor de legi*”, proiectele nu sunt date publicității, cu excepția cazurilor când autoritatea care urmează să le adopte dorește să le expună publicului. Acestea pot fi referite în egală măsură și la raport și justificare.

Nu există o evaluare *ex post* oficială a costurilor proiectate.

6.10. Eficiența

Verificări oficiale în acest sens nu se efectuează. Legiuitorii ori organul care propune instrumentul legislativ respectiv poate încerca să realizeze o atare evaluare, dar ea nu este obligatorie și nici nu există vreo procedură specială pentru aceasta.

6.11. Caracterul practic

Răspunsul este la fel ca în 6.10 “Eficiența”.

6.12. Evaluarea implementării

Implementarea, în general, reprezintă un punct slab al procesului legislativ din Bulgaria. Nu există nici o metodă oficială de apreciere a gradului potențial de respectare a viitorului act normativ ori de determinare a prevederilor legale necesare pentru asigurarea unei implementări efective a schemei legislative respective. Deseori, legile bune din punct de vedere teoretic, pur și simplu, nu sunt implementate, ori sunt implementate în mod neadecvat.

Activitatea de estimare în procesul de proiectare orientată spre determinarea resurselor umane, instituționale și financiare necesare pentru implementarea metodei selectate de punere în vigoare a unei scheme legislative poate fi realizată în mod neoficial de către legiuitori, ori organul care urmează să adopte instrumentul respectiv; o procedură-standard în acest sens lipsește.

Realitatea în cauză poate fi referită și la verificările menționate în Secțiunea 6.11.

6.13. Controlul asupra activității de consultare

Consiliul de Miniștri monitorizează și consolidează respectarea procedurilor de consultare pe parcursul etapei de proiectare. Atunci când i se prezintă un proiect pentru cercetare ori adoptare (un proiect de lege care urmează a fi înaintat Parlamentului după aprobarea de către Consiliul de Miniștri ori un proiect de instrument secundar pentru a fi aprobat) oricare ministru își poate exprima obiecția dacă proiectul în cauză include probleme ce țin de competența ministerului său și care încă nu au fost suficient clarificate. În acest caz, Consiliul de Miniștri trebuie să decidă a promova în continuare proiectul ori să ceară ministrului general responsabil să consulte mai întâi ministerul respectiv de ramură și mai apoi să reintroducă proiectul pentru aprobare ori adoptare.

În baza Articolului 107 al Constituției, Consiliul de Miniștri poate decide la discreția sa anularea unui instrument emis de către un ministru dacă acesta nu a fost coordonat cu ministerele ori agențiile respective. Aceasta însă rareori se întâmplă în practică, dacă se întâmplă vreo dată.

O neglijare potențială a obligației de consultare nu are nici un efect asupra validității instrumentului, o dată ce acesta este adoptat și nu poate fi apelat, impus ori promulgat de către o instanță judiciară.

Publicul general poate comenta propunerile legislative ori un oarecare proiect de lege numai în cazul când organul respectiv decide să-i ofere o atare oportunitate. După cum a fost menționat mai sus proiectele nu sunt general accesibile.

În unele cazuri, organul legiuitor ori anumite organizații publice care cooperează cu acesta, organizează seminare și discuții. După cum s-a menționat nu o singură dată, procesul poartă un caracter neoficial și se află totalmente la discreția organului legiuitor.

7. Instrumentele de evaluare *ex ante*

Nu există instrumente oficiale de sprijinire a efectuării unei evaluări *ex ante* a propunerilor de ordin politic vizând legislația (modele computerizate, simulări, liste de control) ori a proiectelor legislative în etapa timpurie de proiectare (liste de control). Diagramele și analiza perioadelor critice pot fi utilizate în mod ocazional.

După cum s-a menționat mai sus, în Secțiunea "Elaborarea proiectelor de legi", legislația din alte țări este utilizată, deseori, fie în calitate de model pentru cei ce dezvoltă politica, fie ca precedent legislativ pentru legiuitori.

8. Tehnologii computaționale

Computerele sunt utilizate în procesul de elaborare a proiectelor legislative, aproape în mod exclusiv, numai pentru aranjarea textuală. Plus la aceasta, se practică comercializarea discurilor cu baze de date, conținând legislația care poate fi utilizată în anumite cazuri de către legiuitori. Majoritatea ministerelor sunt bine echipate cu tehnică computațională și programe de redactare a textelor, astfel proiectele fiind introduse direct în computer. De obicei, de aceasta se ocupă unul din membrii grupului legiuitor și nu secretarul / secretara.

Legiuitorii utilizează pachetul standard de redactare textuală -- în principal, programele Microsoft Word. Cu excepția bazelor de date legislative, computerele sunt utilizate aproape în exclusivitate pentru aranjarea textuală.

Bazele de date legislative disponibile în Bulgaria nu sunt create în mod special pentru procesul de elaborare a proiectelor de legi, ci mai degrabă pentru juriști, ca referință în lucrul lor. Prin urmare, deși poate fi realizată o căutare, aceasta nu reprezintă o activitate specializată, destinată numai pentru scopuri de proiectare legislativă. Excepție face baza de date a Departamentului juridic al Consiliului de Miniștri amintit mai sus.

Legiuitorul nu este obligat prin lege să pună la dispoziția editorului Guvernamental textul legislației imprimat pe dischetă astfel încât să fie posibilă imprimarea lui fără o ulterioară redactare textuală. Totuși, un disc conținând copia oficială a instrumentului respectiv, este oferit destul de des.

9. Publicarea legislației

Sursele legislative

Copiile oficiale ale legislației sunt publicate în *Ziarul de Stat*. Proiectele nu se publică. În baza Legii cu privire la *Ziarul de Stat*, acesta este elaborat de către un oficiu editorial subordonat Președintelui Adunării Naționale. Oficiul în cauză are statut de departament în cadrul Adunării Naționale.

Toată legislația primară și secundară este publicată în *Ziarul de Stat*, respectându-se aceeași manieră.

Articolul 6 al Legii cu privire la *Ziarul de Stat* permite o excepție de la această regulă: tratatele de proporții pot fi publicate în anexe separate cu caractere mai mici. După cum s-a menționat mai sus, aceasta poate crea eventuale probleme în cazul când persoanele individuale ori organizațiile încearcă să obțină o copie a unui tratat ori invocă prevederile publicate în alt mod.

Articolul 5, paragraful 1 al Legii cu privire la *Ziarul de Stat* declară că tratatele urmează a fi publicate într-un termen de 15 zile din momentul ratificării lor în Bulgaria. Aceasta, bineînțeles, va îmbunătăți considerabil publicarea și intrarea în vigoare a tratatelor. Tratatele sunt ratificate de către Parlament printr-o lege. Procedura-standard însă constă în publicarea propriu-zisă a legii cu privire la ratificare și nu a textului tratatului care, la rândul său, este publicat mai târziu, după intrarea lui în vigoare, de către ministerul responsabil pentru asigurarea accesului la tratate. În trecut, publicarea multor tratate era amânată (unele n-au fost deloc publicate). Prevederea Articolului 5, paragraful 4 al Constituției, care indică publicarea tratatelor pentru ca acestea să devină parte componentă a legislației naționale, de fapt, înseamnă că până la publicarea nemijlocită acestea nu fac parte din sistemul legislativ intern. Prin urmare, un tratat care nu a fost publicat nu are forță juridică în instanțele judiciare din țară. Aceasta poate crea eventuale probleme cu părțile implicate în tratat, pentru care nepublicarea ori amânarea publicării acestuia pot fi considerate neadecvate statutului tratatului respectiv. Stipularea termenului de 15 zile poate soluționa aceste probleme. Totuși, rămâne deschisă chestiunea retrospectivă, cu alte cuvinte, apare

întrebarea dacă tratatul urmează a fi pus în vigoare ori, poate fi invocat de la data publicării, ori în mod retrospectiv, de la data intrării lui în vigoare în Bulgaria.

În contextul existenței unui număr considerabil de publicații comerciale, *Ziarul de Stat* oferă unica publicare oficială a unui oarecare instrument. Culegeri consolidate de legislație primară și secundară (incluzând legislația în vigoare la data publicării) sunt editate de către diferite structuri comerciale. O culegere cu volum redus de legislație primară și secundară care include cele mai importante instrumente este editată de către o companie privată, în condiții de contract cu Adunarea Națională. Ea este relativ ieftină: un abonament anual oferă seturi de pagini pentru înlocuirea celor, ce țin de legislația anulată ori care urmează a fi adăugate în locurile respective.

Varianta "atestată oficial" a fiecărui instrument legislativ primar este păstrată de către Adunarea Națională. Nu există nici o arhivă Guvernamentală care ar include toată legislația existentă. (Vezi Secțiunea 5.2. "Legislația secundară" cu privire la arhivarea instrumentelor legislative secundare.)

Dintre câteva baze de date computerizate, comerciale, cele mai pe larg întrebuițate sunt *Digesta*, *Apis* și *Norma*. Spre exemplu, judecătorii de la Judecătoria orașenească din Sofia folosesc în lucrul lor *Norma*. Aceste baze de date variază în ce privește costul. *Digesta* oferă câteva produse, valorând de la 100 USD pe an, până la 2 000 USD pentru culegerea completă a legislației primare și secundare, inclusiv instrumentele care nu mai sunt în vigoare și practica instanțelor judiciare. Bazele de date respective sunt, de obicei, actualizate în fiecare lună.

Ministerele au acces rapid la legislația care le preocupă, în principal, prin intermediul bazelor de date comerciale și arhiva Consiliului de Miniștri, ori arhivele propriu-zise ale ministerelor, deși ultimele nu întotdeauna sunt demne de încredere.

De obicei, legiuitorii obțin un oarecare raport vizând legislația secundară curentă din arhiva computerizată a Consiliului de Miniștri. Acest raport conține informație referitoare la instrumentele emise de către organul în cauză. Un raport adițional poate fi obținut de la ministerul responsabil pentru implementarea unui anumit instrument la legislația pe care a emis-o. Nu există o împreunare oficială a legislației primare și / ori a celei secundare în vigoare.

Publicarea legislației

Proiectele de legi nu se publică. Copiile acestora sunt oferite în mod automat membrilor Parlamentului care urmează să le discute. Legislația este editată de către oficiul editorial al *Ziarului de Stat* care funcționează în baza unui cont extrabugetar. Fondurile pe acest cont sunt acumulate din banii parveniți de la vânzarea ziarului și taxele încasate pentru publicarea diferitelor anunțuri, etc. în secția neoficială.

Articolul 36, paragraful 3 al Legii cu privire la Actele Normative stipulează că erorile urmează a fi corectate, respectiv, când este descoperită discrepanța dintre textul atestat și cel actualmente adoptat. Erorile în textul prezentat pentru publicare descoperite înainte de aceasta, trebuie să fie corectate în conformitate cu Articolul 40, paragraful 2 al Legii cu privire la Actele Normative. În ambele cazuri, corectările respective urmează a fi efectuate de către organul care a atestat textul dat. După publicare, erorile urmează a fi corectate de către organul care a atestat textul și publicate în aceeași manieră ca și textul propriu-zis (Articolul 42 al Legii cu privire la Actele Normative).

Legislația trebuie să fie publicată în mod oficial. Ea poate constitui un subiect retrospectiv pentru anumite restricții.

Pe parcursul ultimilor trei-patru ani, oficiul editorial Guvernamental utilizează echipament modern, computerizat de editare.

10. Note adiționale

Mecanismul de elaborare a proiectelor de legi, așa cum a fost descris mai sus, are trăsături caracteristice atât permanente, cât și variabile. De obicei, noul Guvern, fie că amendează în mod substanțial dispozițiile executivului precedent, fie că adoptă dispoziții absolut noi. Dispozițiile existente cu privire la structura și organizarea lucrului Consiliului de Miniștri și al Administrației acestuia au fost adoptate de către Guvernul precedent în iulie, 1996, anulând dispozițiile aceluiși executiv adoptate ceva mai devreme, în februarie, 1995. Totuși, momentele principale ale procedurii descrise mai sus sunt destul de constante (invariabile). Diferența substanțială introdusă de dispozițiile curente rezidă în rolul Ministerului Justiției care, după cum s-a menționat anterior, este responsabil de introducerea tuturor proiectelor ce urmează a fi luate în dezbateri de către Consiliul de Miniștri. Acest moment derivă din practica demult stabilită, conform căreia, proiectele urmează a fi introduse de către ministrul ori conducătorul agenției, responsabili de elaborarea lui. Suportul ideologic al acestei schimbări rezidă în faptul că introducerea unei verificări în plus și înaintarea proiectelor de către Ministerul Justiției va contribui la o estimare mai bună a compatibilității (cu Constituția, legislația internă, legislația din UE și alte tratate). Bineînțeles, acest scop a fost realizat într-o măsură destul de mare. Totuși, rămâne discutabil momentul, facilitează oare într-adevăr această procedură procesul de elaborare a proiectelor de legi? Ministerul Justiției duce lipsă de forță de muncă, mai ales în urma reducerii personalului Consiliului Legislativ efectuată de către conducerea executivă. Mai mult decât atât, Ministerul Justiției este, practic, silit să înainteze Consiliului de Miniștri chiar și acele proiecte pe care nu le sprijină.

Situația cu Dispozițiile cu privire la Organizarea și Structura Adunării Naționale este similară. Adoptarea noilor dispoziții este un lucru obișnuit pentru noua Adunare Națională. Dispozițiile actuale cu privire la Organizarea și Structura Adunării Naționale au fost adoptate de către Parlament. În baza lor a fost introdusă o nouă procedură și noi orare de prelucrare a proiectelor legislative. Plus la aceasta, au fost instituite noi dispoziții de reglementare a activității Consiliului Legislativ al Adunării Naționale.

Trei organe (instituții) poartă denumirea de "Consiliu legislativ":

- i) Consiliul Legislativ pe lângă fostul Consiliu de Stat (vezi Legea cu privire la Actele Normative și Decretul ei de implementare), care nu mai există. Consiliul de Stat și-a desfășurat activitatea în baza fostei Constituții din 1971.
- ii) Decretul 20 al Consiliului de Miniștri a instituit în 1992 Consiliul Legislativ de pe lângă Ministerul Justiției.
- iii) Consiliul legislativ al Adunării naționale a fost instituit în 1995, în baza actualelor Dispoziții cu privire la Organizarea și Structura Adunării Naționale.

Trei tipuri de instrumente sunt numite decrete:

- i) Legea cu privire la Actele Normative și Decretul ei de implementare se referă la "decretele normative". Termenul bulgar pentru aceste decrete este "ukase". Decretele respective au constituit primele instrumente legislative pe care Consiliul de Stat a putut să le adopte în baza Constituției din 1971, în perioada dintre sesiunile Adunării Naționale. Ele au fost publicate și au intrat imediat în vigoare, având aceeași putere juridică ca și legile adoptate de Adunarea Națională. La prima sa sesiune, Adunarea Națională a fost nevoită, fie să adopte, fie să abroge un atare decret normativ. În practică, Adunarea Națională care se întrunea, conform Constituției de la 1971, de trei-patru ori pe an, numai pentru câteva zile, a aprobat în bloc, la începutul sesiunii sale respective întreaga listă a decretelor normative adoptate în perioada precedentă de către Consiliul de Stat.

Deși această practică a fost încheiată în 1989, un șir întreg de atare decrete emise de către Consiliul de Stat continuă să fie în vigoare: Decretul vizând implementarea Legii cu privire la Actele Normative

(unicul de acest gen instrument legislativ primar destinat pentru implementarea altui instrument legislativ primar), Decretul 883 cu privire la participarea Republicii Populare Bulgaria la tratatele internaționale.

ii) Decretele (*ukase*) sînt semnate de către Președintele țării în baza actualei Constituții. Acestea reprezintă acte individuale, stipulând publicarea unei legi ori reîntoarcerea ei în Parlament; acordarea cetățeniei bulgare; numirea în funcție a ambasadurilor; miluire (amnistie) etc.

iii) Decretele adoptate de către Consiliul de Miniștri (*postanovlenie*) reprezintă instrumente legislative secundare care există în baza actualei Constituții și au existat și în baza celei precedente.

ELABORAREA PROIECTELOR DE LEGI ȘI MANAGEMENTUL SISTEMULUI DE REGLEMENTARE ÎN REPUBLICA ESTONIA

1. Introducere

În Republica Estonia nu există nici un organ central care s-ar ocupa de elaborarea proiectelor de legi. Subsecția 103 (1) a Constituției adoptate la 28 iunie, 1992, cu privire la referendum și publicată în *Ziarul de Stat*, (*Riigi Teataja*) 1992, 26, 349 oferă dreptul la inițiativa legislativă următoarelor entități:

- unui membru, unei fracții sau unui comitet al *Riigikogu* (Parlamentul estonian);
- Guvernului Republicii Estone (în continuare Guvernul);
- Președintelui Republicii, pentru amendarea Constituției.

În mod general, entitatea care inițiază o lege elaborează și proiectul acesteia. Guvernul este principalul inițiator legislativ. Pe seama lui revin circa 60 % din legile adoptate în 1996. Proiectele sunt elaborate de către ministere atunci când problemele respective țin de unul din domeniile de administrare ale acestora. În cadrul fiecărui minister există subdiviziuni juridice responsabile de elaborarea actelor legislative menite să reglementeze chestiuni ce țin de domeniul administrativ respectiv. Din păcate, nu există un organ (o instituție) de elaborare a proiectelor legislative unic pentru toate ministerele; unele acte legislative ministeriale sunt elaborate de către diferiți specialiști din exterior care deseori nu sunt nici măcar juriști de specialitate.

Comparând organizarea actuală a procesului de proiectare legislativă cu cel existent în epoca sovietică, trebuie să menționăm faptul că înaintea perioadei de tranziție, republicile sovietice, în majoritatea cazurilor, nu aveau necesitatea, nici posibilitatea de a elabora legi în mod independent, dat fiind faptul că toată legislația urma să corespundă actelor legislative unionale promulgate de către conducerea centrală (diferite reglementări, etc.). Dezvoltarea cadrului legislativ republican era limitată. Deosebirea principală rezidă în faptul că la etapa actuală, în Estonia, există adevărați legiuitori a căror sarcină de bază constă în elaborarea proiectelor legislative.

În unele ministere (Ministerul Justiției), procesul de proiectare legislativă se desfășoară în cadrul ministerului și legile sunt proiectate de către funcționarii acestuia ori de către conducătorul grupului de lucru (care este și el un oficial al ministerului respectiv). În ministerele în cauză, una dintre sarcinile funcționarilor (juriștilor), poate cea mai importantă rezidă în elaborarea proiectelor de legi. După cum a fost menționat mai sus, nu există un sistem de supraveghere în acest sens și trebuie să devină clar pentru fiecare că în ce privește chestiunile organizatorice ale procesului de proiectare legislativă, Estonia se află încă în perioada de tranziție.

Deși nu există un organ unic de administrare a chestiunilor de proiectare legislativă, Ministerul Justiției (subsecția 59 (1) a Actului cu privire la Conducerea Republicii) este responsabil pentru coordonarea procesului de elaborare a proiectelor legislative și, prin urmare, a început să facă ordine în acest domeniu. La moment, a fost elaborat proiectul Legii cu privire la Actul de Proiectare Legislativă (aprobat deja de către Guvern) în vederea administrării problemelor de ordin legislativ care încă nu sunt reglementate și unificării organizării procesului respectiv. Reforma administrativă desfășurată actualmente în Estonia și orientată spre reducerea aparatului Guvernamental poate contribui și ea la modificarea organizării procesului de elaborare a proiectelor legislative. În acest sens, Articolul respectiv oferă o trecere în revistă a organizării procesului în cauză și ne familiarizează cu cele mai importante schimbări care urmează a fi introduse în viitorul apropiat.

2. Cadrul de reglementare

Actualmente, în Estonia, există mai multe acte legislative care într-o măsură mai mare sau mai mică reglementează chestiunile de elaborare a proiectelor de legi. Cele mai importante sunt următoarele:

1. Constituția Republicii Estone (Clauza 87 (6), Subsecția 94 (2), capitolele VII, IX și XII, paragraful 152).
2. Convenția de la Vienna vizând legea cu privire la Tratatate, 1969 (RT II 1993, 13, 16).
3. Actul de procedură al *Riigikogu* (RT 1994, 90, 1517; 1995, 20, 295; 74, 1285; 83, 1444) reglementează elaborarea proiectelor legislative și procesul de adoptare în Parlament.
4. Actul Administrativ al *Riigikogu* (RT 1992, 46, 582; 1993, 6, 97; I 1994, 37, 596; 66, 1145; 80, 1379; 1995, 14, 171) stipulează normele de procedură.
5. Actul cu privire la referendum (RT I 1994, 41, 659).
6. Actul cu privire la Conducerea Republicii (RT I 1995, 94, 1628; 1996, 49, 953) reglementează organizarea și domeniile de competență ale instituțiilor Guvernamentale, dar nu include nici o normă de procedură.
7. Actul cu privire la Relațiile Externe (RT I 1993, 72/73, 1020; 49, 953) reglementează chestiunile de definitivare și ratificare a tratatelor internaționale.
8. Actul cu privire la administrația publică locală (RT I 1993, 37, 558; 1994, 12, 200; 19, 340; 72, 1263; 84, 1475; 1995, 16, 228; 17, 237; 23, 334; 26-28, 355; 59, 1006) de asemenea include norme de reglementare a chestiunilor vizând elaborarea proiectelor legislative și organizarea locală a acestora.
9. Actul cu privire la *Riigi Teataja* (Actul cu privire la *Ziarul de Stat*) (RT I 1993, 20, 352; 1995, 19, 288; 1996, 49, 953) administrează publicarea actelor legislative.
10. Actul cu privire la Bugetul de Stat (RT I 1993, 42, 614; 1994, 30, 464; 69, 1194; 1996, 22, 436; 49, 953) conține dispoziții speciale cu privire la elaborarea proiectelor de bugete de stat.
11. Actul cu privire la bugetele locale (RT I 1993, 42, 615; 1995, 17, 234) conține dispoziții speciale vizând elaborarea proiectelor de bugete locale.
12. Regulamentul Guvernului Republicii Estone (adoptat de către Guvernului Republicii Estone la 11 iunie, 1996, reglementarea nr. 160) definește procesul de elaborare a proiectelor legislative în cadrul Guvernului. Multe dintre chestiunile cuprinse în acest document vor fi reglementate în viitor în Actul cu privire la Elaborarea proiectelor legislative.
13. Reglementarea Guvernamentală nr. 199 de la 1 iulie, 1993 "Cu privire la organizarea concordanței și a expertizei actelor legislative propuse Guvernului" (RT I 1993, 68, 980; 1996, 27, 568; 43, 844). Domeniul reglementat de către acest act actualmente este administrat mai mult de către Regulamentul Guvernului, iar în viitor -- de către Actul cu privire la Elaborarea Proiectelor legislative. În afara acestor acte, Comisia *Riigikogu* a adoptat la 22 noiembrie, 1993 "Îndrumarul pentru elaborarea proiectelor de legi". Și acest domeniu va fi acoperit în viitor de către Actul cu privire la Elaborarea Proiectelor legislative. Plus la acestea, a fost pregătit Actul cu privire la Președintele Republicii.

Într-un sens mai larg, chestiunile de elaborare a proiectelor legislative sunt reglementate și de Actul cu privire la procedurile Curții Administrative (RT I 1993, 50, 6949, Actul cu privire la activitățile

Cancelarul pentru probleme juridice (RT I 1993, 25, 436), Actul cu privire la procedura de lucru a Curții Constituționale (RT I 1993, 25, 435), etc.

În pofida numărului considerabil de acte normative, nu există un singur act care ar reglementa toate chestiunile de elaborare a proiectelor legislative (organizarea legii care ar defini și ghida procesul de proiectare a actelor legislative). Proiectul Actului cu privire la Elaborarea Proiectelor legislative constituie primul pas în această direcție și el va constitui baza câtorva reglementări destinate Guvernului și Ministerului Justiției. Circularele și alte documente fără putere juridică nu au căpătat răspândire în Estonia; dat fiind faptul că în această țară nu există vechi tradiții de proiectare legislativă, noile dispoziții trebuie stabilite prin acte legislative care urmează a fi impuse legiuitorilor și instituțiilor ce se ocupă de proiectarea legislației.

După cum am menționat mai sus, în procesul de elaborare a proiectelor de legi este implicat un număr considerabil de specialiști, nefiind juriști de profesie. Astfel, este destul de dificil de a asigura o cunoaștere sumară și exactă a tuturor acestor acte. Este imposibil de a instrui toate aceste persoane, dat fiind faptul că ele se schimbă în permanență. Actul cu privire la Proiectarea legislativă reglementează chestiunile generale ale procesului respectiv și este necesar de asigurat legiuitorilor îndrumările adecvate în ce privește actele de implementare a proiectelor elaborate de către aceștia.

Actul cu privire la Procedura de lucru a *Riigikogu*, paragraful 53, prescrie dispozițiile de remitere a proiectelor legislative, a deciziilor, declarațiilor etc. Comisiei *Riigikogu*. Subsecția 4 a acestui articol stipulează că Comisia *Riigikogu* va înapoia proiectul inițiatorului dacă acesta nu respectă condițiile oficiale de remitere prescrise în subsecțiile 1-3; proiectul va fi reîntors și în cazul dacă nu se respectă instrucțiunile de proiectare a actelor normative emise de Comisia *Riigikogu*. Actul cu privire la Elaborarea proiectelor legislative va modifica acest articol (paragraful 109), toate proiectele de legi urmând să respecte această modificare.

Compatibilitatea legilor, principiile sistemului legislativ estonian și calitatea proiectelor inițiate de către Guvern sunt verificate prin procedura de concordanță (în principal de către Ministerul Justiției). Articolul 41 al Regulamentului Guvernului stipulează faptul, potrivit căruia toate proiectele de acte legislative propuse la o sesiune Guvernamentală sunt verificate de către Cancelaria de Stat care, la rândul său, dacă e necesar, va aduce proiectele la nivelul cerințelor tehnice și lingvistice necesare, înainte de sesiunea Guvernamentală respectivă. Articolul 42 al aceluiași regulament arată că, dacă proiectul propus conține erori tehnice ori lingvistice neesențiale, acesta va fi propus sesiunii împreună cu un proiect amendat de către Cancelaria de Stat.

Deși Cancelaria de Stat, conform Regulamentului Guvernului, va supraveghea toate materialele propuse sesiunii Guvernamentale, ea verifică în majoritatea cazurilor doar proiectele de reglementări ale Guvernului. Paragraful 77 al Actului cu privire la Conducerea Republicii prevede verificarea de către Cancelaria de Stat a compatibilității proiectelor de acte legislative Guvernamentale cu Constituția și legislația în vigoare.

Astfel, rolul de supraveghere a calității proiectelor legislative este divizat între Cancelaria de Stat și Ministerul Justiției; prima verifică, în principal, calitatea proiectelor de acte legislative ale Guvernului, ultima, coordonând procesul de proiectare legislativă, controlează calitatea proiectelor de acte legislative propuse *Riigikogu* de către Executiv. Această competență este delegată Ministerului Justiției în mod indirect în baza Regulamentului Guvernului; Articolul 25 prevede faptul că toate proiectele de lege trebuie să fie aprobate de către Ministerul Justiției. Proiectul Actului cu privire la elaborarea legislației specifică într-un mod mult mai clar această competență ca parte componentă a procedurii de concordare.

Acest sistem este mai degrabă incomod, dat fiind faptul că amestecă două modele teoretice diferite în constituirea unei singure administrații. În viitor, urmează să avem o singură instituție responsabilă pentru verificarea proiectelor de acte legislative ale *Riigikogu* și ale Guvernului. Trebuie să decidem cum să procedăm - să delegăm această funcție Cancelariei de Stat, eliminând-o pe cea de coordonare a procesului

de proiectare legislativă, deținută de Ministerul Justiției, ori să-i atribuim acestuia din urmă funcția de supraveghetor exclusiv.

3. Instrumente de reglementare

În Estonia, principiul de promulgare a actelor care nu dispun de putere juridică (cum ar fi scrisorile circulare), practic, nu este întâlnit, asemenea cazuri fiind atestate foarte rar. Actele juridice sunt divizate în acte juridice legislative (inclusiv normele juridice) și acte individuale. Principalele acte juridice legislative sunt reglementate de către Proiectul de lege cu privire la Actul de elaborare a legislației care va schimba în mod neesențial conceptul de acte juridice. Actele juridice legislative de bază sunt următoarele:

1. *Legea*: legislația primară, actele legislative promulgate de către *Riigikogu*. În Estonia legile urmează să aibă un domeniu de reglementare cât mai larg cu putință și toate chestiunile urmează a fi reglementate cât mai minuțios cu putință.
2. *Decretele Președintelui Republicii*: paragraful 109 al Constituției stipulează că în cazul când *Riigikogu* nu poate fi convocat, Președintele Republicii are dreptul, în probleme urgente de stat, să emită decrete cu statut de lege, contrasemnate în mod obligatoriu de către Președintele *Riigikogu* și Primul Ministru. În baza paragrafului 110 al Constituției, "Constituția, actele enumerate în paragraful 104 al Constituției și legile care stabilesc impozitele și bugetul de stat nu pot fi promulgate, amendate ori anulate prin decrete prezidențiale".
3. *Reglementări ale Guvernului*: legislația secundară. Principiul constă în faptul că scopul promulgării reglementărilor Guvernamentale ori ministeriale poate fi doar cel de implementare a legislației, fiind permise numai reglementările *intra legem*.
4. *Reglementările emise de miniștri*: legislația secundară în acest caz are aceeași putere juridică ca și reglementările Guvernamentale.

Proiectul Legii cu privire la Actul de elaborare a legislației stipulează în mod detaliat competențele Guvernului ca organ cu putere executivă și a ministerelor în ce privește promulgarea reglementărilor. Paragraful 7 specifică definiția și conceptul procedurii de autorizare. Conceptul actual al acestei proceduri (sau, mai bine zis, lipsa unui concept unic în acest sens) a creat până în prezent un șir întreg de probleme. Totuși, procedura de autorizare este una din cele mai importante instituții juridice vizavi de problemele procesului de elaborare legislativă.

Proiectul în cauză definește în mod exact sistemul de autorizare și stabilește baza legalității legilor de importanță locală. În practica curentă, *Riigikogu* decide asupra faptului să ofere ori nu Guvernului autoritatea de a reglementa anumite chestiuni, ori să încredințeze această obligație uni minister. Proiectul Legii cu privire la Actul de elaborare a legislației descrie acest sistem în felul următor:

1. *Riigikogu* poate delega prin lege autoritatea de a promulga reglementări doar Guvernului Republicii, unui consiliu municipal dintr-o localitate rurală, ori unui consiliu orășenesc (Subsecția 7(1)) și le poate oferi dreptul de a transmite această autoritate ministrului ori administrației locale respective (Subsecția 7(6)).

Plus la aceasta, *Riigikogu* poate autoriza în mod direct ministerele, dar numai în ce privește reglementările de ordin intern, spre exemplu, în cazurile când reglementarea se referă la administrația ori activitatea ministerială, ori la unul din domeniile de administrare ale acestora.

2. Guvernul Republicii poate delega autoritatea de promulgare a unei reglementări ministerului respectiv, dacă o atare posibilitate este oferită de către *Riigikogu* și este stabilită în dispoziția de autorizare (Subsecția 7(6) și 70(1)). Principiul care interzice autorizarea ministerelor de a promulga reglementări

în mod direct derivă din principiul ierarhiei actelor juridice și va exclude posibilitatea soluționării multor probleme numai de către legislatori și ministere, fără intervenția Guvernului care reprezintă principalul implementator al legislației și posesor al puterii executive (paragraful 86 al Constituției). Dacă ministerele sunt autorizate să promulge în mod direct o reglementare externă, acțiunea este efectuată cu ocolirea Guvernului, fără a avea o decizie respectivă a acestuia și astfel poate fi calificată ca încălcare a Constituției.

În majoritatea cazurilor, legile urmează a fi implementate de către Guvern. Guvernul poate delega autoritatea respectivă unui minister / ministerelor, dacă aceasta este prevăzut de lege.

Fiecare capitol al Proiectului Legii cu privire la Actul de elaborare a legislației prevede corespunderea reglementării condițiilor stipulate de dispoziția de autorizare Subsecția 69(1), Subsecția 89(1), Subsecția 89(2).

Unul dintre instrumentele juridice care urmează a fi menționat este decizia Guvernului înscrisă în protocolul sesiunii. Această decizie este obligatorie pentru ministere. Articolul 24 al Regulamentului Guvernului declară că proiectul deciziei Guvernamentale va fi propus în cazurile când pentru soluționarea anumitor probleme nu este necesară promulgarea unor acte juridice. Spre exemplu, printr-o atare decizie Guvernul poate obliga un oarecare minister să elaboreze un proiect de lege pentru a fi propus ulterior Executivului.

Am putea menționa și rezoluția Primului Ministru care, de asemenea este obligatorie pentru miniștri. Dreptul de a adopta rezoluții este determinat de Articolul 8 al Regulamentului Guvernului: "Primului Ministru poate încredința miniștrilor sarcina de a propune materiale Guvernului care nu sunt incluse în programul de lucru al acestuia". Rezoluțiile Primului Ministru sunt adoptate, în principal, pentru a garanta implementarea deciziilor Guvernului și ale *Riigikogu*, dacă o atare obligație nu este specificată în decizia înscrisă în protocolul ședinței Executivului.

4. Personalul implicat în procesul de elaborare a proiectelor de legi (legiuitorii)

După cum s-a menționat deja, nu există subdiviziuni ministeriale care s-ar ocupa în exclusivitate de elaborarea proiectelor de legi. Ministerele sunt obligate doar să elaboreze proiecte legate de domeniile lor de administrare specificate în Regulamentul Guvernului și să primească decizii referitoare la modul de organizare a procesului de proiectare legislativă. Aceasta își face apariția în calitate foarte diferită a actelor juridice elaborate în cadrul diferitelor ministere.

Multe ministere apelează la serviciile legiuitorilor din exterior care nu sunt juriști de profesie și nu dispun întotdeauna de o experiență adecvată în domeniul respectiv. Există însă și alte exemple: funcționarii din cadrul Ministerului Justiției sunt și ei implicați în elaborarea proiectelor de legi. Mai mult decât atât, majoritatea legilor inițiate în cadrul Ministerului Justiției sunt proiectate de către funcționarii acestuia. În afară de funcționari, în grupurile de lucru sunt atrași și specialiști-juriști din afara ministerului (judecători, profesori de drept de la Universitatea din Tartu, etc.). Procesul respectiv de proiectare legislativă este strict controlat de către conducerea ministerului.

După cum s-a menționat în perioada sovietică, practic, nu exista nici o posibilitate de a practica în mod activ elaborarea proiectelor legislative. Recent, o mulțime de absolvenți și chiar studenți în ultimul an ai facultăților de drept au fost și continuă să fie atrași în activitatea de proiectare legislativă, pentru a căpăta careva deprinderi practice în acest domeniu. Aceasta se face și din motivul că, deocamdată, la Universitatea din Tartu nu există un curs special vizând elaborarea proiectelor de legi. Pe de altă parte, instruirea teoretică periodică a legiuitorilor nu este rezonabilă, dat fiind faptul că aceștia se află într-o permanentă schimbare. Cea mai bună soluție în acest sens ar fi acumularea cunoștințelor și deprinderilor necesare, practicând această activitate.

Atragerea specialiștilor din exterior se face la discreția fiecărui minister în parte, astfel încât nu există o statistică oficială, precisă referitor la aceasta. Dat fiind faptul că fiecare buget ministerial prevede anumite sume pentru activitatea de elaborare a proiectelor de legi (care nu întotdeauna sunt indicate ca punct aparte în buget, ci pot fi incluse la capitolul "cheltuieli administrative", cu excepția Ministerului Justiției și Ministerului Protecției sociale a căror bugete indică în mod separat sumele respective), fiecare minister este liber de a decide cum să utilizeze acești bani.

Fiecare minister decide asupra modului în care legiuitorii urmează a fi încadrați în procesul de elaborare a proiectelor legislative după remiterea proiectului către ministerul în cauză. Legiuitorii ori conducătorii grupului de lucru pot lua parte la ședințele Guvernului ori a *Riigikogu* la care se discută proiectul respectiv, aceasta însă numai cu permisiunea ministrului cu inițiativa. Miniștrii folosesc destul de des această posibilitate, deoarece problemele care apar în procesul discuției, deseori pot fi soluționate dacă se cunoaște ce intenție a avut legiuitorul respectiv când a inclus o dispoziție sau alta în proiect, formulând-o într-un anumit mod.

În activitatea de proiectare legislativă efectuată de către membrii *Riigikogu*, este posibilă antrenarea funcționarilor ministeriali, în majoritatea cazurilor însă volumul de lucru împiedică considerabil această intenție. În mod frecvent, unul și același legiuitor poate lucra concomitent la elaborarea câtorva proiecte de legi.

Problema personalului antrenat în elaborarea proiectelor legislative este destul de acută în Estonia. A fost întreprinsă o încercare de a îmbunătăți calitatea procesului de proiectare legislativă, prin sporirea cerințelor și consolidarea controlului legislativ asupra ministerelor, pentru o organizare mai bună a acestui proces în problemele ce țin de domeniile de competență a fiecărui minister în parte. Aceasta constituie unul din scopurile principale ale Proiectului Legii cu privire la Actul de elaborare a legislației.

Legile inițiate de către Parlament sunt deseori pregătite de către membrii acestuia. Oficialii din cadrul Legislativului ori specialiștii din afara lui sunt antrenați în activitatea de elaborare a proiectelor de legi în mod ocazional. Totodată, legiuitorii parlamentari au diferite grade de calificare, fapt care constituie un argument în plus în favoarea necesității Actului cu privire la Elaborarea Proiectelor legislative ce stabilește condiții și cerințe egale în acest sens atât pentru Guvern, cât și pentru Parlament.

5. Proceduri de elaborare a proiectelor legislative

5.1. Legislația primară

Programarea și organizarea în timp (orarul)

Ministerele dispun de o libertate destul de mare în ce privește planificarea procesului de elaborare a proiectelor de legi. Secția 2 a Reglementării guvernamentale nr. 199 de la 1 iulie, 1993 "Cu privire la organizarea concordanței și expertiza juridică a actelor înaintate către Guvern" declară că ministerele urmează să înainteze propunerile de proiect Ministerului Justiției pentru a fi coordonate cu acesta și trebuie să indice: structura conținutului, numele autorului sau al conducătorului grupului de lucru, data încheierii lucrului asupra proiectului și remunerarea primită de către legiuitor(i). Pe parcursul ultimilor ani, Ministerul Justiției solicită tuturor ministerelor să prezinte la sfârșitul anului calendaristic propunerile pentru concordanța tuturor proiectelor ce urmează a fi elaborate și / ori înaintate Guvernului în anul următor.

În același timp, trebuie să menționăm faptul că într-un șir de cazuri propunerile pentru concordanță nu sunt prezentate Ministerului Justiției. Aceasta grație faptului că neglijarea cerinței în cauză nu presupune careva consecințe legislative negative. Totuși, deseori se întâmplă ca o propunere să fie prezentată în timp ce însuși proiectul a fost deja elaborat, iar bugetul destinat pentru aceasta, utilizat. În Proiectul Legii

cu privire la Actul de elaborare a legislației, procedura de prezentare a propunerilor este reglementată în mod mai minuțios: planul guvernamental de elaborare a proiectelor de legi (legi ori acte legislative primare) leagă factorul concordanței propunerilor politicii de utilizare a fondurilor bugetare (cooperare în formă de consultare între Ministerul Justiției și Ministerul de Finanțe) și înapoierea proiectului fără a fi analizat, în cazul când procedura de concordare a fost ignorată.

În baza statutului Ministerului Justiției, acesta poate face propuneri altor ministere de a elabora proiecte de legi în conformitate cu domeniile pe care acestea le administrează. Genul respectiv de propuneri însă nu poartă un caracter obligatoriu și ministerul care nu este de acord cu propunerea Ministerului Justiției poate înainta chestiunea respectivă pentru discuție la ședința Guvernului. În acest caz, ministerul în cauză poate fi obligat să elaboreze proiectul respectiv de lege printr-o decizie guvernamentală. Dacă un minister intenționează să pregătească un proiect ce depășește limitele domeniului pe care îl administrează, el trebuie să consulte ministerul respectiv de ramură, înainte de a coordona activitatea respectivă cu Ministerul Justiției.

Secțiunea 2 din Regulamentul Guvernului conține următoarea prevedere: “Pentru a planifica lucrul Guvernului, Cancelaria de Stat, în baza propunerilor ministerelor, întocmește un program (orar) separat de lucru pentru fiecare trimestru al anului. Programe similare pot fi pregătite pentru fiecare lună a anului.” În afara proiectelor de legislație primară, programul de lucru al Guvernului mai conține și toate celelalte probleme, care urmează a fi discutate la ședințele acestuia. Pentru elaborarea unui atare program de lucru, vizând toate proiectele și alte probleme importante ce țin de competența ministerului respectiv, ministerele trebuie să prezinte Cancelariei de Stat chestiunile pentru a fi discutate la ședința Guvernului, cel puțin cu 15 zile înainte de începutul următorului trimestru. Atunci când informația este prezentată la Cancelaria de Stat, e necesar să se indice data introducerii proiectului sau a documentului respectiv. Pentru ca proiectul să fie inclus în programul de lucru, el trebuie să fie însoțit de o scrisoare de concordanță din partea Ministerului Justiției care ar confirma efectuarea unei consultări pozitive în ce privește propunerile în cauză. În fine, programul respectiv de lucru este intrat în vigoare printr-un ordin al Guvernului (act individual) și publicat în ziarul oficial Riigi Teataja.

Proiectul vizând Legea cu privire la Actul de elaborare legislativă creează o nouă instituție în cadrul procesului de legiuire din Estonia: Planul guvernamental complex de proiectare legislativă [cuprinzând proiecte, spre exemplu, acte de legislație primară; paragrafele 42-50, subsecția 42 (1) stipulează: “Planul guvernamental complex de proiectare legislativă reprezintă un plan de pregătire a proiectelor de legi în cadrul ministerelor și a Cancelariei de Stat în următorul an calendaristic și urmează a fi aprobat de către Guvernul Republicii în fiecare an calendaristic.”]

Importanța creării acestei noi instituții derivă din necesitatea pentru o coordonare și o sistematizare mai bune a procesului de elaborare a proiectelor legislative. Actualmente, proiectele sunt elaborate foarte des pe baza unor necesități ocazionale sau a necesităților ce rezultă dintr-un fapt unic, astfel fiind trecute cu vederea principiile generale ale întregului sistem de reglementare. Întrebări de tipul: “se integrează oare legea respectivă în sistemul legislativ estonian; este oare tocmai timpul potrivit pentru proiectarea unei legi ori urmează pentru început, să proiectăm și să promulgăm un alt act juridic?” - sunt puse foarte rar înainte de lansarea unui proces de proiectare legislativă.

Deosebirile dintre Planul guvernamental complex de proiectare legislativă și programul de lucru al Guvernului sunt următoarele:

1. Cea mai mare problemă rezidă în faptul, cum să asigurăm o abordare sistemică și o organizare corectă în timp a procesului de elaborare a proiectelor de legi. Ca și programul de lucru al Guvernului, Planul guvernamental complex de proiectare legislativă presupune că propunerile vizând o politică sau alta sunt înaintate de către ministere. Spre deosebire de primul însă cel din urmă nu reprezintă o simplă listă cronologică pregătită în mod mecanic a tuturor sarcinilor Guvernului, ci este un material bine organizat, elaborat în cadrul Ministerului Justiției, în baza propunerilor parvenite din partea ministerelor și a Cancelariei de Stat [Subsecția 44(4) a Proiectului]. În procesul elaborării acestui plan, Ministerul

Justiției are grijă, mai întâi de toate, de identificarea timpului adecvat pentru introducerea proiectelor în Guvern și *Riigikogu*. Dacă acesta nu acceptă propunerile vizând un anumit proiect de lege, ministerul cu inițiativa poate anexa opinia sa la proiectul Planului guvernamental complex de proiectare legislativă [Subsecția 44(5)]. Prin elaborarea Planului guvernamental complex de proiectare legislativă, Ministerul Justiției îndeplinește obligațiile stipulate în Secția 59(1) a Actului cu privire la Guvernul Republicii, în baza căruia Ministerului în cauză îi este delegată responsabilitatea de a coordona procesul de elaborare a legislației. Asigurarea creării unui sistem legislativ bine-chibzuit depinde în mod considerabil de perioada stabilită pentru planificarea procesului de elaborare a proiectelor legislative; este necesar de timp suficient pentru îndeplinirea sarcinilor de elaborare a Planului guvernamental complex de proiectare legislativă.

2. Spre deosebire de programul de lucru al Guvernului, Planul guvernamental complex de proiectare legislativă este prevăzut pentru un an calendaristic. Astfel, el este unicul document complet care demonstrează politica legislativă a Guvernului pentru anul care vine.

Un an calendaristic reprezintă cea mai scurtă perioadă de planificare a ceea ce poate fi numit “proces de proiectare a legislației de lungă durată”; plus la aceasta, timpul de introducere a proiectului în Guvern ori *Riigikogu* poate fi stabilit cu precizie (a pune proiectul în rândul convenit). În același timp, nu este rezonabil de a mări această perioadă, dat fiind faptul că în acest caz va fi greu de prevăzut toate schimbările. Materialul cu privire la “Planul guvernamental complex de proiectare legislativă” trebuie să fie disponibil pentru fiecare instituție guvernamentală.

Concomitent, este posibil și faptul, ca Planul guvernamental complex de proiectare legislativă să includă proiecte ce urmează a fi introduse în Guvern în următorii câțiva ani. Această posibilitate este prevăzută în Subsecția 42(3) a proiectului de lege cu privire la Actul de elaborare legislativă. Ar fi ideal dacă toate ministerele, ar fi informate despre toate proiectele de implementate în domeniile lor de administrare, cu o enumerare a acestora în Planul guvernamental complex de proiectare legislativă și indicația dacă urmează a fi propuse într-un an sau mai mulți ani. Un atare sistem ar contribui la o coordonare mai bună a procesului de proiectare legislativă, cuprinzând toate ministerele cu sferile lor de administrare. Proiectul de lege cu privire la Actul de elaborare legislativă face posibilă realizarea unui atare sistem și viitorul va arăta dacă ministerele pot și vor să urmeze unei atare direcții. Ele ar putea să nu-l respecte, dat fiind faptul că nu au fost informate în modul adecvat și astfel sunt incapabile de a prevedea toate necesitățile de proiectare legislativă în domeniile lor de administrare.

3. Planul guvernamental complex de proiectare legislativă un document care definește politica legislativă a Guvernului pentru anul care vine, este promulgat și amendat în același mod ca și programul de lucru — printr-un ordin al Executivului, Subsecția 42(4) a Proiectului menționat mai sus și este publicat în Ziarul Oficial în baza Prevederii 2(1)6 a Actului cu privire la *Riigi Teataja*. Astfel, Planul guvernamental complex de proiectare legislativă anexat la programul anual de lucru al Guvernului devine accesibil pentru toate persoanele interesate.

4. Programul (orarul) de lucru al Guvernului este destul de flexibil și poate fi supus amendării (Regulamentul Guvernului, Articolele 6 și 7). De o flexibilitate similară vizavi de un oarecare proiect de lege dispune și Planul guvernamental complex de proiectare legislativă (paragrafele 45, 46, 47), dat fiind faptul că perioada pentru care este prevăzut constituie un interval relativ mare de timp și necesitatea unor amendamente pe parcursul unui an poate spori considerabil. Aici ar fi necesar să menționăm careva momente noi.

Așa-numitele “proiecte de introducere rapidă”, asemeni legilor de abrogare a unei porțiuni din legislația în vigoare, necesită posibilitatea de a fi prelucrate mai rapid în instituțiile guvernamentale. Astfel, proiectele de acest gen nu urmează schemei prevăzute în paragraful 45, ci sunt propuse de ministerul respectiv Guvernului spre aprobare care, la rândul său, se ghidează în acest sens de stipulările paragrafului 49. Este important să accentuăm faptul că “proiectele de introducere rapidă” nu vor fi

incluse în Planul guvernamental complex de proiectare legislativă [Subsecția 49(2) a proiectului]. Totuși, procedura de concordare urmează a fi respectată.

Subsecția 48(1) stipulează o dispoziție importantă, prin care oferă ministerului-legiuitor opțiunea de a extinde până la două luni termenul de prezentare a proiectului către Guvern, informându-l în prealabil despre acesta. Actualmente, este destul de răspândită situația când un proiect nu poate fi propus Guvernului pentru dezbateri la data indicată în programul de lucru, deoarece nu a fost încheiată încă procedura de concordanță (scrisorile de concordanță din partea altor ministere nu au ajuns încă la ministerul cu inițiativa). Atare circumstanțe însă nu solicită extinderea termenului stabilit în Planul guvernamental complex de proiectare legislativă; este suficientă doar o notificare la adresa Guvernului. Două luni constituie o perioadă relativ scurtă în comparație cu timpul necesar pentru elaborarea unui proiect de lege, dar simplificarea procedurii de prelucrare ar contribui la evitarea elementului birocratic și a multor probleme de ordin tehnic (înaintarea unei cereri aparte pentru extinderea termenului, discutarea repetată a chestiunilor la ședința Guvernului, publicarea ordinului guvernamental în *Riigi Teataja*).

5. Spre deosebire de programul de lucru, elaborarea Planului guvernamental complex de proiectare legislativă pentru anul următor se află în strânsă legătură cu planificarea bugetului de stat pentru aceeași perioadă. Astfel, principiul stipulat în Subsecția 43(1) prevede pe bună dreptate faptul, potrivit căruia, cheltuielile legate de proiectarea legislativă efectuată de către ministere și Cancelaria de Stat sunt indicate în Bugetul de stat în mod separat drept cheltuieli ale ministerelor respective și ale Cancelariei de Stat. Spre exemplu, în legea cu privire la Bugetul de Stat pentru 1996, în mod separat au fost definite cheltuielile prevăzute în acest sens doar pentru Ministerul Justiției și Ministerul Protecției Sociale. O atare situație le permite ministerelor să rămână pasive vizavi de proiectarea legislativă, dat fiind faptul că pot invoca oricând motivul lipsei de fonduri pentru remunerarea legiuitorilor ori a experților-specialiști atrași din exterior. Din păcate, aceeași situație mai permite ministerelor să utilizeze fondurile destinate pentru elaborarea proiectelor de legi în alte scopuri (în baza practicii existente, aceste fonduri sunt incluse la capitolul "cheltuieli administrative"). Indicarea cheltuielilor prevăzute pentru elaborarea proiectelor de legi ca punct aparte în legea cu privire la Bugetul de stat pentru următorul an calendaristic favorizează procesul de proiectare legislativă, dat fiind faptul că, dacă fondurile alocate pentru aceasta nu sunt utilizate în scopurile respective, la sfârșitul anului ele vor fi restituite în trezoreria de stat. Astfel, fondurile în cauză pot fi utilizate numai în scopuri de elaborare a proiectelor de legi. În procesul de pregătire a propunerilor pentru proiectul Bugetului de Stat pe anul următor, ministerele și Cancelaria de Stat trebuie să fie absolut conștienți de scopurile în care vor fi utilizate resursele financiare alocate: lista actelor juridice care urmează a fi elaborate în limitele competenței lor în următorul an trebuie bine și minuțios justificată. Pentru a asigura faptul că fondurile alocate de către Bugetul de Stat ministerelor nu sunt exagerate, Subsecția 43(2) a Proiectului stipulează principiul, conform căruia Ministerul Finanțelor, înainte de a include cheltuielile pentru proiectarea legislativă în Bugetul de Stat (specificate în proiectele de buget propuse de către ministere și Cancelaria de Stat), poate lua cunoștință de opinia Ministerului Justiției în acest sens. Sistemul respectiv este de asemenea efectiv deoarece Ministerul Justiției dispune și el de competența de a elabora Planul guvernamental complex de proiectare legislativă în lunile octombrie-noiembrie ale aceluiași an (proiectarea bugetului la acest nivel de obicei are loc primăvara).

Prin urmare, planul de elaborare a legislației pentru anul următor trebuie să fie gata la începutul celui de al doilea trimestru, când începe proiectarea Bugetului de Stat.

Elaborarea Planului guvernamental complex de proiectare legislativă trebuie să continue pe parcursul celui de al patrulea trimestru, când pot fi luate în considerație instrucțiunile incluse în proiectul de buget cu privire la sumele alocate de bani (proiectul bugetului de stat urmează a fi propus *Riigikogu* cel puțin cu trei luni înainte de începerea următorului an financiar [Subsecția 16(1) a Actului cu privire la Bugetul de Stat]). Aceasta asigură faptul că Planul guvernamental complex de proiectare legislativă nu va include proiectele care urmează a fi propuse Guvernului pe parcursul următorului an și pentru care nu au fost alocate fonduri în bugetele ministerelor și ale Cancelariei de Stat.

În sfârșit, dacă Actul cu privire la Elaborarea proiectelor de legi va fi adoptat, va dispărea necesitatea de a adopta un program guvernamental de lucru pentru fiecare trimestru. Prin urmare, este binevenită amendarea normelor respective din Regulamentul Guvernului astfel încât proiectele de legi să nu fie incluse în programul de lucru menționat mai sus.

După ce un oarecare proiect de lege este prezentat Guvernului, acesta decide dacă e necesar ori nu de a-l înainta în continuare *Riigikogu*. În același timp, ministrul care reprezintă Executivul (de obicei conducătorul ministerului care elaborează proiectul) la discuțiile în Parlament, trebuie să fie numit de către Guvern. Deciziile luate în cadrul ședinței Executivului urmează a fi incluse într-un protocol. Atunci când proiectul este prezentat Parlamentului, se anexează și o scrisoare de explicare.

Proiectele inițiate de către un membru, o fracție ori un comitet al *Riigikogu*, sunt prezentate de către Comisia Principală a Guvernului responsabilă de proiectul respectiv pentru consultare. Această obligație a comisiei Principale înseamnă că toate proiectele sunt supuse prelucrării în cadrul Guvernului. Unica problemă ce poate fi menționată la acest capitol ține de termenele foarte restrânse (prevăzuți în Actul de procedură al *Riigikogu*) rezervare Guvernului pentru analiza proiectelor legislative, fapt care de obicei duce la elaborarea unor comentarii insuficient de bine și minuțios pregătite ale Executivului vizavi de proiectele respective.

Elaborarea proiectelor de legi

Activitățile de dezvoltare a politicii și elaborare a proiectelor de legi pot fi realizate de către aceleași subdiviziuni ministeriale ori subdiviziuni ministeriale, diferite, în diferite ministere, în mod diferit. Cel mai important este faptul că, pentru fiecare minister în parte conducerea ministerelor adoptă un plan anual de lucru care include proiectele ce urmează a fi elaborate pe parcursul anului respectiv.

La ora actuală, în Estonia se simte necesitatea adoptării unui șir întreg de legi importante pentru reglementarea unor domenii care, până în prezent au fost absolut neglijate în acest sens. Astfel, legile sunt uneori elaborate și adoptate la repezeală pentru a acoperi decalajul generat de lipsa unei politici stabile în ce privește elaborarea proiectelor legislative și caracterul ocazional al instrucțiunilor emise în susținerea activității legiuitorilor. În unele cazuri, legiuitorilor nu li se oferă nici un fel de instrucțiuni de care ar putea să se ghideze în procesul lucrului pe care îl îndeplinesc decât numai denumirile și unele considerații foarte generale cu privire la o lege sau alta de elaborat. Deseori aceasta produce surprize ministerului care a comandat elaborarea unui oarecare proiect de lege, ministrul în cauză familiarizându-se cu proiectul doar după terminarea acestuia. La moment, o mai mare atenție se acordă dezvoltării politicii în timp ce se întocmește contractul și pe parcursul elaborării proiectului legislativ, cu alte cuvinte, legiuitorilor li se oferă instrucțiuni cu privire la modul de soluționare a anumitor probleme.

În cazul când legea este elaborată de către funcționarii unui minister, informația referitoare la posibilele soluții politice poate fi căpătată mai lesne, deoarece este mult mai simplă procedura de apelare la conducerea ministerială. Specialiștii din exterior de obicei nu au legătură sau au o legătură foarte slabă cu conducerea unui minister. Conducerea ministerială supraveghează respectarea instrucțiunilor și a opțiunilor politice care pot suferi schimbări în procesul elaborării proiectelor de legi.

În Estonia nu există etape specifice ale procesului de proiectare legislativă (înainte de prezentarea proiectului pentru aprobare conducerii ministeriale). Nu există nici cerințe detaliate referitoare la scrisorile explicative, deși acestea ar urma să constituie o premisă în ce privește determinarea etapelor procesului de elaborare a proiectelor legislative. Scrisoarea explicativă conține anumite puncte care obligă legiuitorul să parcurgă toate aceste etape. Atare cerințe vor fi stabilite în Actul cu privire la elaborarea proiectelor legislative (vezi proiectul, paragrafele 28-41) și în reglementarea Guvernului cu privire la necesitatea scrisorilor explicative (paragraful 108).

După ce au fost coordonate cu alte ministere, toate proiectele sunt trimise pentru concordare Ministerului Justiției. Proiectele sunt prezentate Ministerului Justiției după ce sunt revizuite. Opiniile și propunerile altor ministere și instituții guvernamentale urmează a fi luate în considerație. Rezultatele procedurii de

concordanță (incluzând explicații referitoare la faptul de ce o propunere sau alta nu a fost luată în considerație) urmează a fi prezentate în scrisoarea explicativă și în tabelul comparativ al legislației Comunității Europene. Dacă Ministerul Justiției nu a aprobat proiectul, acesta urmează a fi revăzut și, luându-se în vedere propunerile ministerului în cauză, reînaintat pentru procedura de concordanță.

Ministerul care a elaborat proiectul de lege îl poate prezenta altor instituții interesate (spre exemplu, unor organizații non-profit) pentru a le afla opinia. Legiuitorii pot apela la ajutorul asistenților de cele mai diferite specialități. Asistența respectivă nu ține în mod obligatoriu de consultanță care este destul de complicat de realizat din cauza insuficienței de timp și este utilizată pe larg pentru a îmbunătăți calitatea proiectelor legislative. Atare opinii nu poartă un caracter mandatar și ministerul cu inițiativa nu este obligat să explice din care motive nu a luat în considerație propunerile oferite de atare instituții ori experți.

Unica expertiză reglementată este expertiza legislativă. Pe parcursul procedurii de concordanță, Ministerul Justiției poate prezenta orice proiect inițiat de către Guvern experților independenți pentru recepționarea opiniei acestora vizavi de problemele juridice dificile, astfel fiind implicați juriști-practicieni, profesori de drept, experți din străinătate, etc. În perioada respectivă procedura de concordanță este stopată. Expertiza legislativă urmează a fie efectuată într-un termen de o lună din momentul recepționării proiectului. Proiectul de lege vizând Actul de elaborare a legislației a prelungit acest termen până la două luni. Actualmente expertiza legislativă deseori nu este efectuată. După adoptarea proiectului de lege menționat mai sus, care urmează să reglementeze etapele procedurii de concordanță și ale expertizei legislative (paragrafele 51-58), spectrul persoanelor acceptate în calitate de experți independenți va fi determinat de către Guvern ori Ministerul Justiției (paragraful 108).

Obligațiile legiuitorilor în ce privește prelucrarea de mai departe a proiectului nu sunt reglementate în mod concret, deciziile respective urmând a fi luate de către înseși ministerele cu inițiativa. Spre exemplu, în cadrul Ministerului Justiției, după cum se stipulează în contractul vizând elaborarea proiectelor de legi (forma acestui contract este adoptată de către Cancelaria Ministerului Justiției) legiuitorul urmează să analizeze proiectul după ce acesta a fost supus procedurii de concordanță în Guvern și *Riigikogu*. Ministrul cu inițiativa decide asupra faptului dacă legiuitorul urmează ori nu să participe la ședințele Guvernului și / ori *Riigikogu*.

În conformitate cu Articolul 48 al Regulamentului Guvernului, materialele propuse pentru ședințele acestuia nu sunt publicate înainte ca executivul să ia decizia respectivă. Articolul 88 al aceluiași act stipulează faptul, potrivit căruia, informația referitoare la ședința Guvernului poate fi oferită presei numai de către membrii lui, Secretarul de Stat ori persoane împuternicite ale acestora, ori de către oficialii responsabili în cadrul executivului de relații cu publicul.

Nici un act juridic nu stipulează faptul cine urmează să elaboreze proiectele de decrete ale Președintelui Republicii. În mod obișnuit, ele sunt pregătite de către cancelaria Președinției. Totuși, paragrafele 65-66 ale Proiectului de lege vizând Actul de elaborare a legislației oferă anumite reguli de elaborare a decretelor prezidențiale. Ținând cont de faptul că Guvernul reprezintă principalul inițiator de legi și dispune de organe legiuitoare adecvate, Subsecția 65(1) stipulează că Președintele Republicii poate propune Guvernului să elaboreze proiecte de decrete prezidențiale. Mai mult decât atât, în situația când se presupune o activitate adecvată a Guvernului vizavi de imposibilitatea Parlamentului de a se convoca, în baza paragrafului 66, Executivul poate propune Președintelui promulgarea unui anumit decret (dreptul respectiv poate fi comparat cu cel al Guvernului de inițiere a proiectelor legislative).

Discutarea în Parlament

Proiectul însoțit de scrisoarea explicativă urmează a fi prezentat Președintelui sesiunii *Riigikogu*, [Subsecția 53(1) a Actului de procedură a *Riigikogu*]. Proiectele de ratificare ori încheiere a tratatelor internaționale se introduc împreună cu copiile ale tratatelor respective pregătite în limba estoniană și cea

străină. Procedura de studiere a proiectelor de către membrii *Riigikogu*, până la introducerea acestora în Parlament, nu este reglementată.

Toți membrii *Riigikogu* primesc proiectele însoțite de scrisori explicative, primele nefiind publicate. Scrisorile explicative sunt arhivate și utilizate mai târziu, în caz de necesitate, pentru explicarea legilor respective. Cerința vizând scrisorile explicative va fi stipulată în Actul cu privire la Elaborarea proiectelor de legi.

Consiliul *Riigikogu* numește din rândul Comisiilor sale permanente, Comisia Principală care urmează să supravegheze procedura de prelucrare a proiectelor înaintate în Parlament. Tot Comisia principală propune Consiliului să înceapă lucrările respective ori justifică decizia de a nu continua dezbaterile pe marginea unui proiect sau al altuia. Propunerile de acest gen urmează a fi înaintate într-un termen de trei săptămâni, dacă inițiativa legislativă aparține Guvernului și în patru săptămâni, dacă aceasta aparține *Riigikogu*.

Proiectele de legi pot fi înaintate de către un membru, o fracție sau o comisie a *Riigikogu*. Dat fiind faptul că membrii *Riigikogu* reprezintă alegătorii, legile pot fi inițiate și de către alte persoane ori grupuri lobbiste. În cazul când legea respectivă este inițiată de către *Riigikogu*, Comisia Principală va prezenta proiectul Guvernului pentru o opinie, ce urmează a fi recepționată într-un termen de trei săptămâni. Opinia respectivă nu poartă caracter mandatar pentru Comisie ori Parlament, dar are importanță pentru coaliția partidelor. Reprezentantul Guvernului poate raporta despre opinia Executivului la o sesiune a *Riigikogu* în cadrul căreia se citește proiectul respectiv de lege.

Procedura de lucru în cadrul *Riigikogu* este reglementată în mare parte prin Actul de procedură al *Riigikogu* (capitolul 14, Subsecția 136(1) stipulează cel puțin două lecturi).

Prima lectură. *Riigikogu* va asculta raportul organului (instituției) cu inițiativa legislativă ori al reprezentantului acestuia /acesteia și raportul reprezentantului Comisiei Principale; membrii *Riigikogu* pot pune întrebări. La momentul primei lecturi, la propunerea Comisiei principale, poate fi luată decizia de a nu prelucra proiectul în *Riigikogu*. După prima lectură, Comisia Principală informează *Riigikogu* despre data până la care este posibilă propunerea amendamentelor.

Între cele două lecturi, Comisia Principală va investiga toate amendamentele propuse. La ședințele acesteia pot lua parte și pot lua cuvântul și membrii Guvernului. La aceste ședințe pot fi invitați și reprezentanți ai organelor puterii de stat și ai autorităților locale.

În conformitate cu amendamentele la Actul de procedură a *Riigikogu* propuse în proiectul la acest act, propunerile vizând amendarea unui oarecare proiect urmează a fi prezentate ministerului ori ministerelor cu inițiativa legislativă respectivă.

A doua lectură are loc la propunerea Comisiei Principale nu mai târziu de trei luni din momentul primei lecturi, deși termenul în cauză poate fi prelungit. Toate propunerile de amendamente, împreună cu opiniile Comisiei principale și a organului cu inițiativa legislativă, de rând cu proiectul în noua sa formulare sunt prezentate tuturor membrilor *Riigikogu* cel târziu la orele 18.00 în ultima zi de lucru înainte de începerea sesiunii. *Riigikogu* va asculta raportul inițiatorului legislativ ori al reprezentantului acestuia și raportul reprezentantului Comisiei Principale care va oferi explicațiile necesare privitor la lucrul efectuat în perioada dintre cele două lecturi și va comenta amendamentele propuse.

În cazul când, după votarea amendamentelor respective nu apare propunerea de a întrerupe cea de a doua lectură a proiectului ori de a-l introduce pentru a treia lectură, proiectul se votează în întregime. Articolele proiectului se votează în parte, în cazul când diferite legi amendate necesită diferite majorități de voturi (spre exemplu, actele constituționale).

La decizia *Riigikogu*, a Comisiei principale ori a organului cu inițiativa legislativă, proiectul de lege poate fi înaintat pentru a treia lectură.

A treia lectură. Înainte de cea de-a treia lectură, amendamentele pot fi propuse doar de către o fracție a *Riigikogu* ori de către una din comisiile lui permanente. A treia lectură are loc nu mai târziu decât peste o lună din momentul încheierii celei de-a doua lecturi. Toate propunerile de amendamente, de rând cu opiniile Comisiei Principale și a organului cu inițiativa legislativă, cât și proiectul în noua variantă de formulare sunt oferite tuturor membrilor *Riigikogu* nu mai târziu de orele 18 - 00 din ultima zi lucrătoare înainte de începerea sesiunii.

În practică, proiectele de importanță majoră sunt supuse în cadrul *Riigikogu* unor discuții foarte minuțioase și profunde. Guvernul ar necesita mai multă putere de a lua parte la procedura de discutare a proiectelor de legi decât cea legislativă, pentru a putea păstra pe cât de posibil cu putință conținutul și momentele de importanță majoră.

Decretul Președintelui Republicii reprezintă un alt gen de legislație primară. Atunci când se convoacă *Riigikogu*, Președintele Republicii urmează să emită careva decrete pentru a asigura trecerea adecvată a unei oarecare legi, fie că aceasta va fi adoptată ori abrogată. Comisia principală nu va fi investită cu o atare atribuție. În acest caz, nu sunt admise nici un fel de propuneri de amendamente. Decretele de acest gen urmează a fi analizate și votate în cadrul unei singure sesiuni.

Legile adoptate de către *Riigikogu* vor fi prezentate Președintelui Republicii pentru a fi proclamate (paragraful 107 al Constituției). Președintele poate refuza să proclame legea adoptată de către *Riigikogu* și într-o perioadă de 14 zile din momentul recepționării, o poate reîntorci Parlamentului, cu justificarea respectivă, pentru a fi luată din nou în dezbateri. În cazul când legea respectivă îi este prezentată din nou în formă nemodificată (fără amendamentele respective), Președintele Republicii o poate proclama ori propune Curții Supreme s-o declare neconstituțională. Dacă Curtea Supremă declară legea în cauză ca fiind constituțională, Președintele e obligat s-o proclame.

Legislația specială

Legislația de impozitare și cea de aproximare cu cadrul de reglementare din UE se supune aceleiași proceduri. Unica diferență constă în faptul că legislația bugetară (legile bugetare, legile bugetare adiționale și amendamentele la legile bugetare) urmează, conform procedurii *Riigikogu* să treacă prin trei lecturi (numai două lecturi sunt interzise).

Proiectul cu privire la amendarea unei legi trebuie să indice clar articolul, secția și subsecția care este supusă amendamentului și noua formulare a segmentului respectiv. Proiectul vizând legea cu privire la elaborarea proiectelor legislative (paragrafele 23-26) stipulează acest moment într-un mod destul de minuțios.

Actualmente, normele de implementare a fiecărui proiect includ norme de amendare a legilor. În conformitate cu Proiectul vizând legea cu privire la elaborarea proiectelor legislative [Subsecția 23(1)] amendamentele la alte legi urmează a fi propuse în proiecte separate pentru fiecare act în parte, fapt care contribuie la o înțelegere mai bună a legislației modificate și mai cu seamă la obținerea unei formulări valabile în procesul utilizării bazelor de date legislative computerizate.

În cazul când o lege este considerabil amendată în repetate rânduri, textul ei validat va fi publicat în *Riigi Teataja* [vezi Secția 23(4) a Proiectul vizând legea cu privire la elaborarea proiectelor legislative].

O singură lege poate fi supusă unui număr nelimitat de modificărilor în decursul unui an, după cum se și întâmplă deseori, dat fiind faptul că unele domenii încă nu sunt reglementate din punct de vedere juridic și atunci când se face încercarea de a le reglementa, apare necesitatea de a modifica un șir întreg de alte legi deja existente. Spre exemplu, actul cu privire la Impozitul de stat a suferit nenumărate modificări. În același timp unele domenii sunt reglementate foarte rapid și "de mântuială". În prezent se încearcă o tentativă de supraveghere generală a unor atare legi. Alte legi necesită amendamente pentru atingerea unei compatibilități generale a tuturor legilor. Din păcate, timpul ne presează și multe legi sunt elaborate foarte rapid, fapt care duce la o calitate ce lasă de dorit.

Formalități

Paragraful 108 al Constituției stipulează următoarele “O lege urmează să intre în vigoare într-a zecea zi din momentul publicării ei în *Riigi Teataja*, cu excepția cazurilor când însăși legea prevede altă dată”. Aceiași regulă este prescrisă și de către Subsecția 8(1) a Actului cu privire la *Riigi Teataja*.

Nici Guvernul, nici alte instituții de stat nu pot fi învestite cu competența de a decide când o lege poate intra în vigoare. Proiectul vizând legea cu privire la elaborarea proiectelor legislative (paragraful 22) stipulează doar principiile de determinare a datei la care o lege va intra în vigoare. Important în această situație este de a se ține cont de timpul necesar pentru elaborarea unei reglementări guvernamentale. La moment, acest principiu nu este prezent nicăieri, fapt care generează probleme considerabile. În unele cazuri, anumite reglementări guvernamentale ori ministeriale nu au fost de loc adoptate. A intrat oare o lege în vigoare dacă nu există un act juridic care ar reglementa implementarea ei? Punctul general de vedere asupra acestei chestiuni este – “nu”.

O altă posibilitate de neintrare în vigoare este atunci când Președintele Republicii refuză să proclame o lege, deoarece există careva îndoieli în caracterul absolut constituțional al acesteia. În asemenea cazuri procedura de implementarea a legii respective continuă în ordinea indicată în Subsecția 107(2) a Constituției.

Alte posibilități pentru a nu pune o lege în vigoare nu există; odată promulgată, o lege nu expiră în mod automat, cu excepția cazurilor când aceasta este prevăzut de însăși legea în cauză.

5.2. Legislația secundară

Conferirea autorității de elaborare a legislației secundare

Procedura de decizie a faptului care probleme urmează a fi reglementate de către legislația primară și care de cea secundară (actele juridice emise de autoritățile locale se exclud) nu este încă determinată în Estonia. Hotărârea privitor la problemele care urmează a fi tratate în reglementările guvernamentale ori ministeriale este luată pentru fiecare caz de elaborare a proiectelor legislative în parte. Principiile generale (nescrise) ale sistemului nostru legislativ sunt următoarele:

1. Majoritatea problemelor urmează a fi reglementate prin legi. Toate prevederile general obligatorii trebuie să fie incluse în legi.

Articolul 87 al Constituției stipulează următoarele “Guvernul Republicii emite reglementări și ordine în baza legilor și pentru implementarea acestora”. Această prevedere determină locul actelor guvernamentale în ierarhia actelor juridice. Articolul 94 prevede aceeași pentru actele emise de ministere. Prin urmare, o parte a sistemului legislativ estonian poate fi alcătuit doar din reglementări *intra legem*. Reglementările sunt doar instrumente de suport.

Reglementările nu pot determina domeniile legii care nu au fost reglementate anterior. Prin urmare, în Estonia este imposibilă emiterea reglementărilor *praeter legem* ori *contra legem*.

2. Legile cu caracter doar de delegare Guvernului nu sunt acceptabile.

3. Fiecare lege trebuie să reglementeze un domeniu pe cât de vast cu putință, spre exemplu, toate problemele similare care se referă la o ramură a legii urmează a fi plasate în același act (spre exemplu, Codul Comercial).

Reglementările urmează să administreze în principal liste, proceduri (ordine) și instrucțiuni diferite. Astfel scopul constă în a limita cu strictețe aria de reglementare a legislației secundare. Respectarea acestor principii este controlată de către Ministerul Justiției și Cancelaria de Stat, cât și de Parlament în procesul adoptării legilor.

După adoptare, supravegherea competenței delegate ministerelor prin prevederile de autorizare este realizată în principal de către Guvern. Subsecția 94 (2) a Actului cu privire la Guvernul Republicii stipulează faptul, potrivit căruia Guvernul trebuie să anuleze reglementările și directivele unui ministru, directivele Secretarului de Stat și ordinele unui administrator regional, dacă acestea contravin Constituției, altor legi ori reglementărilor și ordinelor emise de către Guvernul Republicii. Există o problemă reală ce ține de armonizarea actelor legislative din Estonia cu legislația din UE. Multe chestiuni reglementate în actele legislative din UE urmează a fi tratate în reglementările guvernamentale pentru a garanta o mai bună posibilitate de modificare a lor. Aceasta, însă, ar însemna să-i oferim Guvernului dreptul de a emite reglementări *praeter legem*, fapt care nu este acceptabil. Această problemă trebuie să fie soluționată; o soluție ar fi autorizarea unui ministru cu pregătirea proiectelor de legi, care ar reglementa maximum cu puțință din întregul domeniu reglementat prin actele legislative din UE (oferind prevederi de bază) și ar determina aria problemelor, ce urmează a fi reglementate de către Guvern. Guvernul, la rândul său, necesită mai multă putere de emitere a reglementărilor *intra legem* (în ce privește problemele reglementate în actele legislative din UE), dar aici urmează să ne asigurăm cu careva garanții în eventualitatea faptului că actele legislative guvernamentale ar putea reglementa chestiuni nereglementate de lege. Cu toate acestea, neconcordanța dintre proiecte emise de către Ministerul Justiției, deseori se datorează numărului considerabil de prevederi de autorizare.

Dreptul de a elabora și adopta reglementări guvernamentale și ministeriale trebuie să derive din prevederea de autorizare în general, acolo unde este specificat domeniul de reglementare. Legea nu stabilește alte condiții pentru proiectarea reglementărilor.

Dacă anumite probleme țin de un domeniu pe care Guvernul îl împarte cu mai multe ministere, ori de un domeniu care nu ține nici de competența Guvernului, nici de cea a vre-o unui ministru și legea nu specifică care ministru va fi autorizat să elaboreze reglementarea, executivul este cel ce va determina responsabilitatea ministerială.

Nimeni nu determină în mod direct termenii de adoptare a reglementărilor. Cancelaria de Stat păstrează registrul cu prevederi de autorizare, care nu sunt implementate, dar acest registru nu este oficial. Legile nu pot intra în vigoare până nu sunt adoptate actele de implementare și aceasta constituie una din problemele majore, actuale de mult timp încoace. În proiectul vizând legea cu privire la elaborarea proiectelor legislative această problemă este soluționată în mod potențial prin unificarea normelor ce administrează intrarea legilor în vigoare cu reglementările guvernamentale și ministeriale (paragrafele 22 și 81).

Elaborarea legislației secundare

Reglementările guvernamentale sunt elaborate de către ministerul competent; cele ministeriale - de către ministerul condus de ministrul care inițiază reglementarea în cauză. Practica uzuală constă în a avea reglementări elaborate de către aceleași persoane care elaborează și legile respective. Acest gen de practică pare a fi absolut normal, dat fiind faptul că persoanele în cauză sunt, probabil, cele mai experimentate în domeniile respective de activitate și legislație. În timp ce elaborează un oarecare proiect de lege, legiuitorii trebuie deja să cunoască care vor fi domeniul și obiectivele reglementării referitoare la implementarea legii respective.

Actualmente nu există prevederi ori instrucțiuni reale (care ar încadra principii în norme juridice) cu privire la elaborarea actelor legislative. În viitor, paragraful 108 al Proiectului vizând legea cu privire la elaborarea proiectelor legislative va determina aceste instrucțiuni prin oferirea bazei pentru încadrarea principiilor în norme juridice, care, la rândul său, vor fi adoptate prin reglementări ale Guvernului ori ale Ministerului Justiției.

Elaborarea legislației secundare, ca și cea a proiectelor de legi, nu dispune de etape clar distinse pentru determinarea mijloacelor juridice de utilizat.

Ca și proiectele de legi, proiectele de legislație secundară urmează a fi prezentate tuturor ministerelor pentru aprobare, în cazurile când acestea afectează domeniile lor de responsabilitate ori administrare. Proiectele în cauză, urmează a fi prezentate pentru concordanță și organelor administrației locale, dacă acestea se interferează cu interesele lor majore (Articolul 25 din Regulamentul Guvernului). Răspunsul vizând concordanța urmează a fi prezentat de către minister într-un termen de zece zile de la data recepționării proiectului, scris într-o formă juridică corectă. Dacă pentru aceasta e nevoie de mai mult timp, ministerul cu inițiativa legislativă respectivă trebuie informat în scris. Spre deosebire de proiectele de legi, proiectele de reglementări nu trebuie prezentate pentru concordanță Ministerului Justiției; Cancelaria de Stat verifică respectarea de către reglementările Guvernului a Constituției și legislației în vigoare.

Prezentarea proiectelor altor instituții interesate (grupurilor de interes) respectă aceeași procedură ca și în cazul proiectelor de legi, spre exemplu, ministrul sau ministerul cu inițiativa decid dacă este necesar ori nu acest lucru. Opiniile recepționate de la grupurile de interes nu au forță juridică. Ele pot fi luate în considerație numai în cazul când sunt solicitate în mod special și direct de către legiuitor(i).

Odată cu proiectul vizând legea cu privire la elaborarea proiectelor legislative în Estonia va fi stabilit un nou institut de considerare publică. În conformitate cu paragrafele 86 și 103 al acestui act considerării publice vor fi supuse reglementările guvernamentale, cele ministeriale și actele legislative secundare emise de autoritățile locale. Această inovație este motivată în primul rând prin dorința de a face procesul de elaborare a legislației mai deschis, mai democratic, mai aproape de publicul larg, în opoziție situației curente, când procesul în cauză este foarte intransparent și birocratic. În același timp, normele prevăzute în reglementări deseori afectează în mod considerabil drepturile și obligațiile individuale.

Subsecția 86(1) a proiectului vizând legea cu privire la elaborarea proiectelor legislative stipulează că proiectul unei reglementări urmează a fi pus la dispoziția publicului pentru examinare, comentarii și propuneri, după procedura de concordare, numai în cazul când prevederea de autorizare inclusă în lege prevede aceasta. Considerarea publică trebuie efectuată o singură dată în procesul de proiectare legislativă, după încheierea procedurii de coordonare (dacă este necesar). După aceasta nu se prevede nici o coordonare suplimentară ori considerarea publică repetată [Subsecția 86(4)]. Termenul oferit pentru o considerare publică nu poate fi mai scurt decât zece zile din momentul publicării notei cu privire la inițierea considerării publice.

După încheierea considerării publice, nota explicativă trebuie să indice de către cine sînt efectuate comentariile și propunerile, și dacă au fost sau nu luate în considerație și de ce.

Subsecția 11 (2) a proiectului vizând legea cu privire la elaborarea proiectelor legislative stipulează că ignorarea considerării publice în procesul de elaborare a proiectului legislativ poate servi drept motiv pentru cererea anulării reglementării respective.

Din păcate, proiectele de reglementări sunt foarte rar propuse Guvernului concomitent cu proiectul de lege. Actualmente este imposibil să cerem aceasta, dat fiind faptul că Guvernul încă nu a decis în privința unor anumite domenii, dacă acestea, în general necesită o oarecare reglementare.

Reglementările emise de către Guvern sunt adoptate la ședința acestuia printr-o simplă majoritate de voturi. Reglementările ministeriale nu sunt discutate în cadrul unor atare ședințe. În cazul când reglementarea Guvernului este modificată la ședința la care se adoptă, ministerul care a proiectat această reglementare efectuează într-un termen de 5 zile schimbarea respectivă și îl transmite Cancelariei de Stat pentru o formulare definitivă.

Reglementarea Guvernului va fi mai întâi propusă pentru semnare Cancelarului de Stat, mai apoi ministrului cu inițiativa și în cele din urmă Primului Ministru. În cazul când reglementarea propusă pentru semnare nu corespunde Constituției ori altei legi primare, Cancelarul de Stat poate refuza semnarea acesteia, justificându-și în mod obligator refuzul și poate solicita Primului Ministrului să scoată problema din nou pentru dezbateri la ședința Guvernului. Dacă Guvernul își menține poziția, Cancelarul

de Stat semnează reglementarea, anexând în scris opinia sa. Un atare act legislativ urmează a fi expedit imediat Cancelarului pentru probleme juridice. După semnare, reglementarea este prezentată pentru publicare. Punerea în vigoare depinde de aceasta.

Procedurile după încheierea procesului de elaborare

În conformitate cu Clauza 77(1) 4 a Actului cu privire la Guvernul Republicii, Cancelaria de Stat este oblicată să inspecteze faptul, dacă proiectul actului legislativ guvernamental corespunde Constituției și altor legi primare. Dacă anexele indicate în scrisoarea de introducere (proiectul, nota explicativă, documentele referitoare la concordanță, alte documente) nu însoțesc reglementarea, ori documentele nu sunt semnate în modul stabilit, Cancelaria de Stat nu include proiectul în registru (arhivă) și îl reîntoarce organului cu inițiativa. Cancelaria de Stat înapoiază documentele însoțite de o explicație, dacă proiectul actului legislativ:

- contravine Constituției, altor legi ori acte juridice legislative;
- nu este însoțit de documentele suplimentare necesare pentru luarea deciziei și adoptarea proiectului respectiv la ședința Guvernului;
- necesită o procedură suplimentară de concordanță.

Nu există un registru al reglementărilor guvernamentale. Toate originalele actelor juridice legislative ale Guvernului și procesele verbale ale ședințelor acestuia sunt păstrate la Cancelaria de Stat și nu sunt accesibile publicului. Tot la Cancelaria de Stat este păstrat și registrul prevederilor de autorizare. Ministerele duc evidența reglementărilor ministeriale.

Actele legislative ale Guvernului Republicii sunt publicate în *Riigi Teataja* într-un termen de zece zile din momentul semnării; cele ministeriale — în zece zile de la data prezentării la Cancelaria de Stat. Reglementările guvernamentale și cele ministeriale intră în vigoare a doua zi după publicare, cu excepția cazurilor când însăși actul indică o altă dată.

Activitatea Parlamentului

Nu există o supraveghere din partea Parlamentului asupra actelor legislative emise de către Guvern și *Riigikogu* nu dispune de dreptul de a interveni în acțiunile executivului. Aceasta este determinată de principiul de separare a puterilor. Unica modalitate de control al Parlamentului asupra Guvernului rezidă în exprimarea votului de neîncredere.

6. Verificări specifice ale proiectului

Trebuie să mai amintim încă o dată, că nu există un organ unificat, integral de supraveghere a procesului de elaborare a proiectelor legislative. Astfel a devenit dificilă efectuarea câtorva tipuri de analiză și control, majoritatea chestiunilor atinse mai jos fiind înaintate de cei cu inițiativa legislativă. Dat fiind problemele legate de lipsa în Estonia a cadrelor profesionale în elaborarea proiectelor de legi, este lesne de înțeles de ce câteva din analizele descrise mai jos nu sunt nici, suficiente, nici destul de profunde.

Articolele 28-41 ale proiectului vizând legea cu privire la elaborarea proiectelor legislative reglementează prevederile cu privire la notele explicative, anexate la proiectele de legi: legiuitorul trebuie să analizeze anumite domenii utilizând metoda încercării, iar rezultatele urmează a fi descrise în nota explicativă. O analiză mai minuțioasă va fi posibilă în viitorul apropiat. Nu ne rămâne decât să sperăm la aceasta. Actualmente nota explicativă constă dintr-o pagină sau două, ceea ce practic înseamnă lipsa unei analize și cercetări profunde.

6.1. Respectarea Constituției

Responsabilitatea privind verificarea compatibilității proiectelor cu Constituția este divizată, în principal, între Ministerul Justiției și Cancelaria de Stat.

Cancelarul pentru probleme juridice, a cărui statut juridic și ordinea de lucru este reglementată în Capitolul XII al Actului cu privire la Activitățile Cancelarului pentru probleme constituționale și juridice (RT I 1993, 25, 436), reprezintă o instituție constituțională importantă care realizează supravegherea constituțională a actelor juridice legislative. În conformitate cu paragraful 139 al Constituției, Cancelarul pentru probleme juridice trebuie să fie un oficial independent, care analizează legislația inițiată de către puterile legislativă, executivă și autoritățile puterii locale, pentru a asigura compatibilitatea acestora cu Constituția și legile în vigoare. Tot el efectuează verificarea preliminară și ulterioară a actelor juridice legislative.

Verificarea preliminară

În baza Subsecției 141(2) a Constituției Cancelarul pentru probleme juridice poate participa la ședințele *Riigikogu* și ale Guvernului Republicii cu dreptul de a lua cuvânt. Mai mult decât atât, paragraful 24 al Actului cu privire la activitățile Cancelarului pentru probleme constituționale și juridice stipulează că programele de lucru ale ședințelor Guvernului și *Riigikogu* împreună cu proiectele actelor legislative de discutat urmează a fi prezentate Cancelarului pentru probleme juridice pentru a-și exprima opinia înainte ca actele respective să fie adoptate.

Controlul ulterior

În baza paragrafului 12 al Actului cu privire la activitățile Cancelarului pentru probleme constituționale și juridice, fiecare persoană are dreptul să apeleze la Cancelarul pentru probleme juridice în scopul verificării faptului dacă o lege ori un oarecare alt act legislativ nu contravine Constituției ori altor legi în vigoare. În conformitate cu paragraful 13, Cancelarul respectiv i se prezintă copiile tuturor actelor juridice legislative adoptate de către organele puterii executive și legislative de stat, cât și de organele administrației publice locale. În aceeași ordine de idei el recepționează copiile tratatelor internaționale ne intrate încă în vigoare și ale deciziilor *Riigikohus* (Curtea Supremă) cu privire la cazurile vizând constituționalitatea. În baza paragrafului 142, dacă Cancelarul pentru probleme juridice identifică faptul că legislația adoptată de către Parlament, Guvern ori organele puterii locale contravin Constituției ori legislației în vigoare, el / ea poate solicita organului care a adoptat legislația în cauză s-o aducă în conformitate cu legea supremă ori o oarecare altă lege într-un termen de 20 de zile. În caz contrar. Cancelarul pentru probleme juridice poate propune Curții Supreme să anuleze actul legislativ respectiv. Plus la aceasta, în baza paragrafului 16 al Actului cu privire la activitățile Cancelarului pentru probleme constituționale și juridice, acesta propune organului administrativ de stat ori local să stopeze funcționarea actului până la aducerea lui în conformitate cu Constituția ori alte legi în vigoare, dacă a fost identificat faptul că acesta (actul) pune în pericol viețile ori sănătatea persoanelor fizice ori încalcă prevederile unui tratat intrat în vigoare printr-o practică internațională ori fiind ratificat de către *Riigikogu*. Cancelarul pentru probleme juridice numește consilierii pentru a fi ajutați în exercitarea funcțiilor sale.

Supravegherea legislației de către Curtea Supremă (după aprobarea actelor legislative)

După aprobarea actului legislativ, Comisia pentru Supraveghere Constituțională a *Riigikohus* (Curtea Supremă) verifică compatibilitatea acestuia cu Constituția; procedura respectivă este prevăzută în Actul cu privire la procedura de lucru a Curții pentru Supraveghere Constituțională (RT I 1993, 25, 435). Subsecția 3(1) stipulează că *Riigikohus* va anula totalmente ori parțial orice act legislativ care contravine Constituției.

Riigikohus poate discuta chestiuni ce țin de constituționalitatea legilor, deciziilor primite de *Riigikogu*, proiectelor care nu au fost proclamate de către Președintele țării, decretelor prezidențiale, actelor juridice

legislative aprobate de către organele puterii executive și a celor ale administrației publice locale, tratatelor internaționale care nu au intrat în vigoare, și a actelor legislative aprobate înainte de intrarea în vigoare a Constituției.

Cei care pot apela la *Riigikohus* pentru soluționarea problemei de constituționalitate sunt următorii:

1. Președintele țării în cazurile prevăzute în paragraful 107 al Constituției;
2. Cancelarul pentru probleme juridice, în cazurile prevăzute în paragraful 142 al Constituției și în cele ce țin de tratatele internaționale care nu au intrat în vigoare;
3. Instanțele judiciare (curțile de apel), după cum este prevăzut în paragraful 5 al Actului cu privire la procedura de lucru a Curții pentru Supraveghere Constituțională, dacă aceasta identifică faptul că actul legislativ, care urmează a fi considerat în instanța judecătorească, contravine Constituției, ea îl declară neconstituțională și refuză de a-l considera. Curtea va informa *Riigikohus* și pe cancelarul pentru probleme legislative despre o atare decizie și verificarea în continuare a constituționalității va porni de la această notă informativă.

În conformitate cu paragraful 20 al Actului cu privire la procedura de lucru a Curții pentru Supraveghere Constituțională, decizia *Riigikohus* va intra în vigoare în ziua proclamării acesteia; decizia respectivă poartă caracter definitiv fără drept de apel.

6.2. Respectarea sistemului legislativ existent

Activitatea de verificare a compatibilității proiectelor cu sistemul legislativ existent este divizată între Ministerul Justiției și Cancelaria de Stat, pentru a preveni prelucrarea actelor care contravin legislației în vigoare. Uneori, ministerele nu cercetează minuțios domeniul pe care vor să-l reglementeze foarte astfel având loc cazuri când se propun proiecte pentru domenii, care deja sunt reglementate de legislația existentă.

6.3. Respectarea legislației din UE

Reglementarea Guvernului nr. 199, din 1 iulie 1993 “Cu privire la organizarea concordanței și a expertizei juridice a actelor legislative propuse de către Guvern” a fost amendată la 30 iulie 1996, în scopul de a asigura verificarea compatibilității proiectelor naționale cu legislația din UE. Amendamentul în cauză stipula anexarea obligatorie la reglementările guvernamentale a “notelor explicative cu privire la analiza compatibilității proiectului cu legislația Comunității Europene” și a “unui tabel comparativ al surselor legislative din CE și proiectele estoniene”. Astfel, actualmente în Estonia este obligatorie verificarea compatibilității doar a proiectelor de legi cu legislația din UE, deși multe directive și alte surse legislative din UE sunt implementate în Estonia prin reglementări ministeriale și guvernamentale.

Conform stipulării vizând “necesitatea notelor explicative cu privire la analiza compatibilității proiectului cu legislația Comunității Europene”, o scrisoare explicativă, anexată la proiect trebuie să conțină lista actelor legislative din UE, care se referă la domeniul reglementat de proiectul național. Nota în cauză trebuie să mai indice, dacă în proiect se respectă ori nu, sau se respectă doar parțial legislația UE și în cazul când sursele legislative din UE nu sunt luate în considerație, să aducă justificările respective. Mai mult decât atât, urmează să se indice faptul, dacă a fost sau nu efectuată expertiza referitoare la compatibilitatea proiectelor naționale cu legislația din UE și să se anexeze opiniile experților respectivi.

În cazul când domeniul elucidat în proiect este reglementat și de legislația din UE, este necesară anexarea la nota explicativă a tabelului comparativ dintre sursele legislative din Uniunea Europeană și proiectul estonian.

Respectarea de către ministere a stipulărilor în cauză este verificată pe parcursul procesului de concordanță, de către Biroul Comunității Europene a Ministerului Justiției.

Actualmente, metodologia de verificare a compatibilității cu legislația din UE se pregătește în cadrul Ministerului Justiției și va fi prezentată tuturor ministerelor pe cât de repede cu putință.

6.4. Respectarea obligațiilor internaționale

Nu există nici un sistem special în acest sens; ministerul cu inițiativa legislativă este obligat să realizeze această procedură. Constituția stipulează doar faptul, că dacă legile ori alt gen de legislație contravin tratatelor internaționale, ratificate de *Riigikogu*, se aplică prevederile tratatelor respective (paragraful 123 al constituției).

6.5. Respectarea formalităților juridice

În prezent atare cerințe sunt specificate în diferite acte. În viitor, formalitățile juridice ale actelor legislative vor fi incluse în Actul cu privire la elaborarea proiectelor de legi (care va include și chestiuni de ordin juridic) și reglementarea guvernamentală (paragraful 108 al Actului cu privire la elaborarea proiectelor de legi). Toți legiuitorii urmează să respecte aceste formalități. Proiectele care vor contraveni formalităților juridice nu vor fi aprobate de către Ministerul Justiției și Cancelaria de Stat.

6.6. Respectarea cerințelor administrative și de tehnologie informațională

Controlul sistematic al eficacității și necesitatea soluțiilor administrative descrise în proiecte nu întotdeauna sunt realizate și în majoritatea cazurilor sunt trecute cu vederea în procesul desfășurării procedurii de concordanță. Spre exemplu, reforma administrativă, desfășurată la etapa actuală, este pe cale de a reduce aparatul de stat și de a-l face mai efectiv. Cu toate acestea, câteva proiecte prevăd crearea unor noi instituții de stat, fapt care contravine obiectivelor reformei administrative. Fidelitatea scopului reformei în cauză este controlată în special de Ministerul Justiției pe parcursul procedurii de concordanță.

În Estonia nu există un sistem de supraveghere a utilizării unificate a bazelor de date, pentru că nu există încă o rețea unificată, care ar include toate instituțiile de stat.

6.7. Respectarea standardelor ecologice

Nu există reglementări speciale în acest sens. Compatibilitatea proiectelor cu standardele ecologice ține de responsabilitatea însăși a ministerelor cu inițiativa legislativă. Proiectul de lege cu privire la Actul de elaborare a proiectelor legislative, paragraful 35, prevede prezentarea rezultatelor analizei ecologice în nota explicativă.

6.8. Respectarea standardelor de calitate a textului

Inteligibilitatea legislației a fost dintotdeauna o problemă majoră. La moment, îmbunătățirea calității lingvistice a proiectului constituie o sarcină destul de complicată, dat fiind că proiectele sunt elaborate de obicei de către persoane și instituții diferite. Organul central care se ocupă de chestiunile lingvistice este Comisia pentru Terminologie Juridică, care activează în cadrul Guvernului și în componența căreia intră pe lângă juriști și 18 lingviști, a căror sarcină rezidă în efectuarea propunerilor pentru îmbunătățirea calității lingvistice a actelor legislative. Ședințele ordinare ale comisiei în cauză au loc de patru ori pe an.

Unii membri ai acestei Comisii sunt concomitent și funcționari în cadrul Ministerului Justiției (Biroul pentru Terminologie). Una din sarcinile lor constă în efectuarea propunerilor de analiză a proiectelor înaintate de către Ministerul Justiției.

În scopul îmbunătățirii calității actelor legislative, Comisia pentru Terminologie Juridică organizează ateliere de lucru și seminare, în cadrul cărora legiuitorilor li se explică diferite chestiuni de ordin lingvistic și li se oferă soluțiile posibile. Comisia pentru Terminologie Juridică își are propria publicație periodică, numită Oiguskeel (Limbajul juridic) care este editat de 5 ori pe an cu un tiraj de 2000 de exemplare, repartizate prin ordin. De obicei publicația în cauză este disponibilă și conține articole cu privire la limbajul utilizat în textele juridice, la terminologia juridică, la traducerea textelor juridice (care este de o importanță crescândă), etc., cât și propuneri concrete vizând redactarea anumitor acte normative. Propunerile Comisiei pentru Terminologie Juridică nu sunt obligatorii pentru legiuitori, ele neavând forță juridică, dar sunt destul de des respectate. În baza paragrafului 108 al Actului cu privire la elaborarea proiectelor de legi, regulile tehnice de elaborare a legislației vor fi stabilite de către Guvern sau Ministerul Justiției cu autorizarea acestuia. Regulele în cauză vor include și careva prevederi prescise de către Comisia pentru Terminologie Juridică, astfel acestea căpătând forță juridică.

În conformitate cu paragraful 30 al Actului cu privire la elaborarea proiectelor de legi, nota explicativă, anexată la proiect trebuie să includă numele lingvistului care a redactat proiectul. Redactarea lingvistică a deveni obligatorie pentru fiecare minister care propune proiecte legislative.

6.9. Costuri

Clauza 34(3) din Regulamentul Guvernului prevede analiza obligatorie a costurilor economice ale proiectului și indicarea în nota explicativă, anexată la acesta a surselor financiare preconizate. Totuși aceste prevederi nu întotdeauna au fost respectate. Un exemplu elocvent în acest sens este Actul cu privire la Serviciul Public, care a fost aprobat fără a fi luate în considerație posibilitățile bugetului de stat; actul respectiv a fost amendat înainte de a intra în vigoare. Ministerul de Finanțe verifică costurile economice, contabilitatea și sursele financiare pe parcursul desfășurării procedurii de concordanță (spre exemplu, toate proiectele care necesită cheltuieli directe pentru implementare, urmează a fi discutate cu Ministerul de Finanțe). Fără o atare analiză proiectul nu este considerat concordat.

Subsecția 22(3) a proiectului de lege cu privire la elaborarea proiectelor legislative stipulează faptul, potrivit căruia un act poate intra în vigoare doar cu condiția că există suficienți bani pentru implementarea lui; promulgarea va fi amânată până nu vor fi găsite toate fondurile necesare. Indiferent de faptul cine inițiază o lege sau alta - Parlamentul ori Guvernul - procedura de analiză a costurilor este obligatorie.

Analiza costurilor înseamnă analiza cheltuielilor directe or a venitului de stat sau local; costurile indirecte (inclusiv costurile din sectorul privat) nu sunt luate de obicei în considerație (cu excepția proiectelor de legi cu privire la impozite). În același timp, în conformitate cu Clauza 34 (4) din Regulamentul Guvernului (vezi de asemenea paragraful 35 al proiectului de lege cu privire la Actul de elaborare a proiectelor legislative), nota explicativă, anexată la proiect urmează să conțină o prognoză a posibilitilor impacte de ordin juridic, economic și social (costurile condiționale indirecte). Din păcate, în prezent atare analize sunt efectuate mai mult ocazional. Nu există analize ulterioare a costurilor.

Rezultatele analizărilor respective urmează a fi prezentate în nota explicativă, care este înaintată *Riigikogu* împreună cu proiectul. În viitor, (în conformitate cu prevederile Actului cu privire la elaborarea proiectelor de legi) nota explicativă va fi publicată numai în cazul unei considerări publice și va fi utilizată în procesul de discutare a reglementărilor guvernamentale și ministeriale.

6.10. Eficiența

Nu există un atare tip de control. De obicei implementarea determină cum funcționează un act legislativ. Acesta ar fi unul din motivele care ar justifica modificarea încontinuu a actelor legislative. În al doilea rând, câteva proiecte nu au domenii reale de reglementare și adoptarea unor atare legi nu provoacă nici o schimbare; proiectele respective constau din norme goale, astfel punerea lor în vigoare fiind inutilă și

neîntemeiată. Atare proiecte sunt înapoiate ministerului cu inițiativa respectivă, deja de către Guvern. Deseori introducerea proiectelor de cest gen în Guvern ori Parlament reprezintă un indice al unei situații nesatisfăcătoare în domeniul respectiv.

6.11. Caracterul practic

Ocazional activități de analiză totuși sunt întreprinse și atunci când sunt într-adevăr întreprinse ele au loc la diferite etape: uneori în procesul formării politicii obiectivul proiectului se schimbă accidental și odată cu această schimbare se modifică considerabil întregul conținut al proiectului, aflat în proces de elaborare. Multe soluții greșite devin evidente în procesul de concordanță, când proiectul este deja elaborat.

6.12. Evaluarea implementării

Ministerul care elaborează proiectul, de obicei, efectuează evaluarea aplicabilității și implementării lui. Din păcate, evaluarea implementării nu este realizată suficient de efectiv și rațional. După cum am menționat mai sus, reforma administrativă se află în prezent în plină desfășurare și unul dintre obiectivele ei majore rezidă în optimizarea aparatului de conducere. Pe de altă parte, noile proiecte deseori stabilesc noi instituții guvernamentale pentru realizarea sarcinilor prescrise de proiectul respectiv. Aceste sarcini, însă, ar putea fi realizate mai rațional fără instituirea unor organe administrative noi, încredințând realizarea lor structurilor deja existente.

Această chestiune este strâns legată de alte genuri de evaluare descrise în acest context; în general, însă, nu există nici o practică esențială de evaluare.

6.13. Controlul efectuării activității de consultare

Procesele de consultare nu sunt foarte dezvoltate în Estonia și deja au fost descrise mai sus.

7. Instrumentele pentru evaluarea *Ex Ante*

În Estonia nu există instrumente necesare pentru efectuarea evaluării *ex ante*.

8. Utilizarea tehnologiei computaționale

Computerele au devenit instrumente de necesitate urgentă, fiind utilizate de majoritatea persoanelor implicate în elaborarea proiectelor de legi. Dat fiind faptul că nu există reguli unificate în acest sens, computerele sunt utilizate de diferite ministere în mod diferit. Nu există deocamdată nici programe unificate de elaborare a proiectelor de legi cu ajutorul tehnicii computaționale.

Computerele personale sunt utilizate în principal pentru elaborarea și redactare textelor. Dezvoltarea tehnologiei computaționale decurge cu ritmuri destul de rapide. Majoritatea ministerelor utilizează diferite versiuni MS Word pentru Windows și sunt conectate la Internet. Totuși comunicarea dintre diferite autorități prin intermediul Internet încă nu există.

În forma-contract de comandare a proiectelor de legi, validată de către Cancelaria Ministerului Justiției, un proiect comandat de către un oarecare minister urmează a fi prezentat pe foi de hârtie și pe discuri. Articolul 31 din regulamentul Guvernului stipulează faptul conform căruia proiecte de legi, reglementări, tratate internaționale și proiecte voluminoase de ordine guvernamentale urmează a fi remise Cancelariei

de Stat pe discuri ori prin Internet. Aceasta facilitează procedura de prelucrare și modificare a proiectelor legislative în cadrul Guvernului și a *Riigikogu*.

Dat fiind faptul că persoanele implicate în procesul de elaborare a actelor legislative sunt specialiști din cele mai diferite domenii ale vieții și fac parte din cele mai diferite oficii, este imposibil de a garanta pentru fiecare în parte accesul la bazele de date electronice ale actelor legislative din Estonia "Estlex" (vezi capitolul 9). Oricine poate cumpăra dreptul de a utiliza această bază de date și oficiile guvernamentale dispun de acest acces. Cu toate acestea, este destul de complicat a utiliza în prezent în procesul de elaborare a actelor legislative această bază de date, dat fiind faptul că informația poate fi căutată după numele actului legislativ sau o parte a denumirii respective. Pentru baza de date în cauză nu a fost elaborat deocamdată un sistem de căutare textuală sau dezvoltate alte sisteme de conectare.

9. Publicarea legislației

Sursele legislative

Publicarea actelor legislative este reglementată de către Actul cu privire la *Riigi Teataja* (Actul cu privire la Ziarul de Stat) (RT I 1993, 20, 352; 1995, 19, 288; 1996, 49, 953).

Toată legislația primară sau secundară este publicată în *Riigi Teataja*. În conformitate cu clauza 77(1)3 a Actului cu privire la Guvernul Republicii, Cancelaria de Stat este responsabilă pentru *Riigi Teataja*. Urmând acestui scop, Oficiul Editorial al Ziarului de Stat a fost instituit pe lângă Cancelaria de Stat.

De obicei, legislația nu este republicată, cu excepția cazurilor când se efectuează multiple modificări ale unui anumit act legislativ și acesta urmează a fi republicat în întregime, cerința în cauză fiind specificată, dacă este necesar, în proiectul de amendament.

Culegerile de legislație (*Eesti seadus*, Legislația estoniană) sunt publicate pe hârtie, numai în mod privat de 4-5 ori pe an. Volumele respective sunt accesibile pentru toți. *Estlex* reprezintă o culegere electronică de legislație care se păstrează la Centrul Computațional de Stat al Estoniei (o companie fost privată, actualmente, de stat, dar relațiile dintre stat și compania respectivă nu sunt foarte sigure). *Estlex* achiziționează informația necesară, prin înțelegere, de la Oficiul Editorial al *Riigi Teataja*, de la unele ministere, etc. Odată *Estlex* conținând o colecție consolidată de legislație, Centrul Computațional de Stat al Estoniei pregătește la rândul său, o versiune consolidată a actelor legislative fără supravegherea vreunui organ de stat. Greșeli pot fi comise și se comit. Deasemenea, dat fiind faptul că *Estlex* recepționează textele de la Oficiul editorial al *Riigi Teataja* după publicarea acestora, informația este reînnoită nu chiar exact dar aproximativ de două ori pe lună. Oricine poate beneficia de *Estlex* contra plată.

Astfel în prezent numai companiile private publică culegeri consolidate de legislație. Unica sursă autentică de acte legislative oficiale (spre exemplu, acele utilizate de instanțele judiciare) este *Riigi Teataja*. Subsecția 2(1) a Actului cu privire la *Riigi Teataja* stipulează că Ziarul de Stat reprezintă publicația oficială a Republicii Estonia.

În prezent în Estonia nu există un registru (o arhivă) central unde ar fi înscrisă și păstrată întreaga legislație. În doi-trei ani Ministerul Justiției planifică să creeze un registru electronic al actelor legislative estoniene. Acesta ar include următoarele:

1. legi;
2. decrete prezidențiale;

3. reglementări guvernamentale, ministeriale și cele emise de autoritățile locale, aprobate în baza regulilor de autorizare;
4. decizii ale *Riigikogu*;
5. decizii ale Președintelui Republicii;
6. tratatele internaționale la care participă Republica Estonia;
7. acte juridice legislative, emise de Banca Estoniană;
8. decizii ale *Riigikohus* (Curtea Supremă), intrate în vigoare.

Toate exemplarele originale ale actelor și variantele de culegeri de acte legislative vor fi păstrate în registrul (arhiva) central. Informația (textele actelor legislative) va fi introdusă de către diferite instituții (Cancelarii Parlamentului, Cancelaria de Stat, Cancelaria Președintelui țării, ministere, Banca Estoniană și *Riigikohus*). Copii ale legislației respective vor fi păstrate la Ministerul Justiției.

Registrul (arhiva) aparține Statului (reprezentantul căruia este Ministerul Justiției).

Registrul va fi întreținut de compania cu care va decide să încheie contract Ministerul Justiției. Întreținătorul registrului va furniza informație solicitată utilizatorilor, fără a dispune însuși de dreptul de a folosi această informație, decât în limitele stabilite de termenii contractului.

Din rândul utilizatorilor registrului respectiv vor face parte persoane juridice și fizice, care intenționează să creeze diferite produse pentru public, pe baza unui registru electronic de acte legislative și care vor încheia contractele necesare cu statul (Ministerul Justiției). Un atare contract va stipula faptul conform căruia *Riigi Teataja* va fi publicată pe hârtie și sub formă de bază electronică de date. Toată informația publicată va fi autentică și garantată de către stat.

Publicarea legislației

După cum s-a vorbit mai anterior, proiectele nu sunt publicate pe parcursul procesului de elaborare. În viitor, astfel vor fi publicate doar proiectele de reglementări guvernamentale și ministeriale, dacă va fi indicată efectuarea considerării publice.

Odată Oficiul editorial al *Riigi Teataja* fiind sub supravegherea Cancelariei de Stat, aceasta din urmă suportă toate cheltuielile pentru publicare.

Publicând actele legislative, Oficiul Editorial al *Riigi Teataja* are dreptul doar să corecteze erorile de tipar din textele actelor legislative; conținutul nu poate fi modificat. Articolul 76 din Regulamentul Guvernului prevede că, dacă reglementarea guvernamentală, aprobată de către Guvern ori remisă de către un minister pentru semnare conține greșeli lingvistice ori de tipar, Cancelaria de Stat le poate corecta înainte de semnare, cu condiția că cel cu inițiativa legislativă este de acord și conținutul rămâne nealterat.

Paragraful 108 al Constituției stipulează următoarele "O lege urmează să intre în vigoare în cea de a zecea zi de la data publicării ei, dacă însăși legea nu prevede altă dată". Aceeași regulă este prevăzută și în Subsecția 8(1) al Actului cu privire la *Riigi Teataja*.

Actele legislative ale Guvernului Republicii sunt publicate în *Riigi Teataja* într-un termen de zece zile din momentul semnării, reglementările ministeriale - într-un termen de zece zile din momentul prezentării la Cancelaria de Stat. Reglementările Guvernului Republicii și reglementările ministeriale intră în vigoare a doua zi după publicarea în *Riigi Teataja*, dacă însuși actul nu specifică o altă dată.

Subsecția 7(1) a Actului cu privire la *Riigi Teataja* stipulează că legile vor fi publicate într-un termen de 7 zile de lucru din momentul proclamării lor de către Președintele țării; Subsecția 7(3) stipulează că alte acte normative, care nu au fost adoptate de către *Riigikogu*, vor fi publicate într-un termen de zece zile lucrătoare din momentul prezentării lor la Cancelaria de Stat.

ELABORAREA PROIECTELOR DE LEGI ȘI MANAGEMENTUL SISTEMULUI DE REGLEMENTARE ÎN LITUANIA

1. Introducere

Lituania avea tradiții de elaborare a proiectelor de legi cu opt secole înainte de ocuparea ei de către Uniunea Sovietică în 1940. Pe parcursul celor 50 de ani de ocupație sovietică, Lituania a făcut parte din sistemul legislativ unificat al Republicilor Sovietice, tradițiile legislative naționale fiind întrerupte și distruse în esență. După restabilirea la 11 martie, anul 1990 a independenței, a devenit necesară și restabilirea treptată a sistemului legislativ național, astfel încât acesta să corespundă noilor cerințe, ocazionate de reîntoarcerea la o societate democratică, noile circumstanțe și perspectivele pentru viitor. Îmbunătățirea treptată a actelor legislative a rezultat din implementarea acestui principiu evoluționist și dorința de a elabora noi proiecte legislative de calitate înaltă, care ar fi înlăturat obstacolele din calea integrării în procesul de cooperare dintre statele democratice. Totuși, Lituania nu a evitat soarta unui stat al haosului, conflictelor dintre diferitele acte legislative și alte consecințe negative, caracteristice perioadei de tranziție, de care au avut parte și alte state pornite recent pe calea independenței.

În prezent, proiectele de legi sunt elaborate de către cei care dispun de inițiativa legislativă. Aceștia pot acționa ei înșiși, ori pot numi grupuri de lucru sau alte instituții competente, subordonate statului să exercite funcțiile de legiuitori. Toate persoanele fizice și juridice au dreptul de a prezenta propuneri de elaborare a proiectelor de acte normative celor care dispun de puteri legislative.

Articolul 68 al Constituției Republicii Lituania stipulează faptul, potrivit căruia puterea de inițiativă legislativă în cadrul Seimului (organul legislativ și de reprezentare a intereselor naționale) este delegată membrilor acestuia, președintelui Republicii și Guvernului. În afară de aceasta, dreptul de a înainta un proiect de lege îl pot avea 50 000 de cetățeni cu drept de vot.

Legea Provizorie de Bază, intrată în vigoare la 11 martie, 1990, care a funcționat până la adoptarea Constituției din 25 octombrie 1992, a extins lista celor care urmau să dispună de puterea de inițiativă legislativă. Această putere a fost delegată deputaților din Consiliul Suprem (organul legislativ și de reprezentare a intereselor naționale, care a existat până la 25 noiembrie, 1992), Prezidiului Consiliului Suprem, Președintelui Consiliului Suprem, comisiilor permanente ale Consiliului Suprem, Consiliului de Miniștri, Curții Supreme, Procurorului general al Republicii Lituania, cât și partidelor politice și autorităților de conducere ale organizațiilor publice. O listă similară a deținătorilor puterii de inițiativă legislativă (dar incluzând alte comisii ale Consiliului Suprem) a fost stabilită în fosta Constituție Sovietică, adoptată în 1970.

Pe parcursul perioadei de tranziție (1990 - 1997) a fost creată și introduse prin lege, ordinea de elaborare, adoptare, publicare și punere în vigoare a legilor și altor acte normative.

2. Cadrul de reglementare

Legile și alte acte normative, care reglementează procedura de elaborare a proiectelor legislative sunt următoarele:

1. Constituția Republicii Lituania, aprobată prin referendum la 25 octombrie, 1992., conține lista subiecților care dețin puteri legislative, stabilește competența subiecților puterii de stat (în procesul adoptării unor anumite acte juridice) ordinea adoptării, intrarea legilor în vigoare și alte chestiuni esențiale.

2. Legea Republicii Lituania cu privire la procedura de elaborare a proiectelor de legi și alte acte normative (nr. I-872; adoptată la 2 mai 1995). Această lege, având un volum de 6 pagini reglementează principalele cerințe înaintate față de elaborarea proiectelor de legi și altor acte normative, față de etapele procesului de elaborare, cât și cerințele vizând forma, structura, conținutul și limbajul legislației respective.
3. Statutul Seimului al Republicii Lituania (nr. I-399; adoptat la 17 februarie 1994). Capitolele respective reglementează etapele de prezentare ale unui proiect până la adoptarea lui finală în *Seimas*. Totodată, ele stabilesc principalele cerințe înaintate față de proiectele care urmează a fi prezentate în *Seimas*.
4. Legea Republicii Lituania cu privire la Tratatul Internațional (nr. I-344, adoptată la 21 mai, 1991). Această lege descrie toate cerințele principale necesare de a fi respectate la aderarea la diferite convenții internaționale.
5. Legea Republicii Lituania cu privire la ordinea de publicare și intrare în vigoare a legilor și altor acte normative (nr. I-119, adoptată la 6 aprilie, 1993). Legea în cauză reglementează ordinea de publicare și intrare în vigoare a legilor și altor acte normative.
6. Legea Republicii Lituania cu privire la Registrul legilor și altor acte normative din Republica Lituania (nr. I-873, adoptat la 2 mai, 1995). Această lege reglementează stabilirea legilor și a altor acte normative, înregistrând data intrării în vigoare și ordinea de utilizare a legislației respective.
7. Regulamentul de lucru al Guvernului Republicii Lituania (adoptat de către Guvern la 11 august, 1994, rezoluția nr. 728). Acest regulament stabilește cerințele față de elaborarea proiectelor de legi prezentate Guvernului, determinând instituțiile care dispun de puterea inițiativei legislative, cerințele față de actele legislative adoptate de către Guvern, indică instituțiile investite cu dreptul de a înainta anumite propuneri și proiecte, reglementează etapele de elaborare până la introducerea proiectului în *Seim*, reglementează relațiile Guvernului cu *Seim* în ce privește elaborarea proiectelor de legi.

3. Instrumente de reglementare

Actele legislative (instrumentele de reglementare) sunt unicele surse scrise de legislație în Republica Lituania. Constituția nu sistematizează actele legislative; nu există un sistem ierarhic bine definit al actelor legislative. Constituția delimitează atribuțiile organelor puterii de stat (Seimul, Președintele Republicii, Guvernul și Curtea Supremă). Ea stabilește pentru fiecare subiect al puterii de stat categoria actelor legislative pe care acesta le poate adopta în virtutea domeniului său de competență. Constituția prevede următoarele principii de bază: nici o lege ori alt act normativ nu are forță juridică dacă contravine Constituției (Articolul 7 al Constituției); legile ori alte acte normative ale Seimului nu pot contrazice Constituția; legile și alte acte normative ale Președintelui Republicii și ale Guvernului nu trebuie să contrazică Constituția și legislația în vigoare (Articolul 102 al Constituției).

Actele normative, actualmente în vigoare în Lituania pot fi divizate în următoarele:

Constituția; poate fi amendată de către referendum (referendumul este necesar pentru a amenda Capitolul 1 "Statul Lituania" și Capitolul 14 "Amendarea Constituției") ori de către *Seimas*, prin intermediul unor proceduri speciale stabilite în Constituție. Constituția în vigoare are doar un amendament (Legea nr. I-1390, adoptată la 20 iunie, 1996).

Legile constituționale; se adoptă prin votul a circa jumătate din toți membrii Seimului ori de către referendum și pot fi amendate prin votul unei majorități de 3/5 din deputații Seimului. Lista legilor constituționale este stabilită de către *Seimas* prin votul majorității de 3/5 din membrii lui. În perioada

care a urmat după recăpătarea independenței au fost adoptate două legi constituționale: prima, “Cu privire la Statul Lituania” (nr. I-1051, adoptată la 11 februarie, 1991) și cea de a doua “Cu privire la condițiile și restricțiile de obținere a loturilor de pământ” (nr. I-1392, adoptată la 20 iunie, 1996).

Legile (adoptate de către *Seimas* în cazul când sunt votate “pentru” de circa o jumătate din membrii legislativului și sunt semnate de către Președintele Republicii, ori sunt adoptate de către referendum). 1352 de legi au fost adoptate în perioada dintre 11 martie 1990 și 1 ianuarie, 1997.

Tratatele internaționale. Numai tratatele “ratificate” de către *Seimas* au forță juridică. În conformitate cu Legea cu privire la Tratatele Internaționale, acestea pot intra în vigoare numai în cazul când sunt adoptate de către Guvern ori Ministerul Afacerilor Externe, la ordinul Guvernului, ratificându-le în *Seimas*. Legea în cauză stabilește lista tratatelor care urmează a fi ratificate, cât și lista celor care sunt în proces de ratificare.

Alte acte normative adoptate de către *Seimas*:

Decretele Președintelui Republicii. În perioada dintre 25 februarie, 1993 (Ziua Inaugurării) și 1 ianuarie 1997, au fost adoptate 1 145 de decrete ale Președintelui Republicii

Rezoluții ale Guvernului (urmează a fi adoptate la ședința Guvernului printr-o majoritate a voturilor și semnate de către Primul Ministru și ministrul responsabil pentru domeniul respectiv). În perioada de la restabilirea independenței și până la 1 ianuarie, 1997 au fost adoptate 6 911 de rezoluții de acest fel.

Rezoluții, concluzii și alte decizii ale Curții Constituționale. Până la 1 ianuarie, 1997 au fost adoptate 63 de acte normative de acest fel.

Actele normative adoptate de către Banca Lituaniei, ministere, departamente, instituții guvernamentale, cât și alte instituții ale puterii de stat.

Deciziile Senatului Judecătorilor Curții Supreme (adoptate de către senatul respectiv, instanțe judiciare; instituțiile de stat și alte instituții și entități trebuie să țină cont de explicațiile judiciare ale legii atunci când aplică anumite legi (Articolul 20 al legii cu privire la instanțele judiciare).

Deciziile curților judiciare (deși se referă doar la cazuri particulare, toate împreună, aceste influențează procesul de formare a cadrului legislativ).

4. Personalul implicat în procesul de elaborare a proiectelor de legi (legiuitorii)

Legiuitorii pot fi specialiști din cadrul instituțiilor investite cu putere de inițiativă legislativă, care se ocupă, ca parte a obligațiilor sale generale de elaborarea proiectelor de acte normative, grupuri de lucru numite pentru elaborarea unor anumite proiecte, persoane individuale ori grupuri de persoane numite sau selectate în bază de concurs de către o instituție ce se ocupă de proiectarea anumitor acte normative, ori o persoană individuală sau un grup de persoane investite cu inițiativa legislativă.

În cadrul Seimului legile și alte acte normative pot fi elaborate de către una din fracțiunile sale, o comisie sau un grup neoficial, ori de către un singur membru al legislativului.

Actele legislative ale Guvernului sunt proiectate de către consilierii guvernamentali fiecare în domeniul său de competență și subdiviziunea în care activează (care pot fi sau nu juriști de specialitate).

Majoritatea ministerelor au în componența sa subdiviziuni ori departamente juridice, investite cu atribuții de elaborare a proiectelor de acte normative și exprimarea opiniei referitoare la proiectele care le sunt prezentate pentru consultare.

De responsabilitatea Ministerului Justiției ține, fie la propria inițiativă, ori în conformitate cu un ordin al Guvernului ori Seimului, proiectarea codurilor normative, ale altor legi și rezoluții guvernamentale, participarea, de rând cu alte organizații publice ori de stat, la procesul de elaborare a actelor normative și în cele din urmă, prezentarea opiniilor referitoare la proiectele de legi și rezoluții ale Guvernului. Aceste sarcini sunt realizate, în fond, de către departamentul juridic, care este alcătuit din 16 specialiști cu studii universitare avansate în materie de drept.

Calificarea

Specialiștii care elaborează proiecte de legi și alte acte normative în cadrul Cancelariei Guvernului și în fiecare minister în parte, nu sunt trecuți prin lege ori de legislația secundară la o anumită categorie, care ar presupune necesitatea obligatorie a unei calificări speciale în acest sens.

Calificările necesare pentru a fi numit funcționar de stat de nivel "B" (spre exemplu, angajații oficiali, numiți în funcție de către *Seimas*, Președintele Republicii, Guvern, subdiviziunile lui structurale, ministere, instituții guvernamentale și alte instituții de stat) sunt specificate în Legea cu privire la funcționarii Republicii Lituania, care a intrat în vigoare la 1 mai, 1995 și legislația secundară care o suplimentează.

Calificările respective includ cunoștințe și deprinderi generale, necesare pentru efectuarea lucrului de funcționar de stat (cunoașterea legilor Republicii Lituania, rezoluțiilor guvernamentale, altor acte normative care țin de activitatea și cariera profesională de funcționar de stat, aptitudini de lucru cu computerul, etc.)

În ce privește anumite cerințe speciale de calificare a specialiștilor din cadrul Seimului, al Guvernului, ministerelor și altor organizații de stat, care sunt implicați în procesul de elaborare a proiectelor legislative, acestea urmează a fi stabilite în instrucțiunile de angajare în funcție, aprobate de conducătorul instituției respective. La moment, dat fiind faptul că Guvernul nou format își reorganizează structura, n-a fost aprobată încă nici o instrucțiune de numire în funcție. În practică, cel numit are studii superioare și este specialist într-o anumită ramură a dreptului.

Actualmente, acceptarea ca funcționar de rang "B" este foarte strict reglementată. Legea cu privire la funcționarii de stat prevede acceptarea unor atare funcționari numai în bază de concurs ori în urma unei examinări riguroase de calificare. Cerințe speciale vizând calificarea vor fi înaintate față de fiecare angajat și vor fi incluse în contractul de muncă. Funcționarii respectivi sunt atestați o dată la trei ani (se evaluează pregătirea profesională, competența eficiența, activitățile practice).

Specialiștii preocupați de elaborarea proiectelor de legi și a altor acte normative sunt obligați să-și îmbunătățească permanent calificarea în conformitate cu ordinea general-prescrisă pentru toți funcționarii de stat. În conformitate cu Reglementarea cu privire la perfecționarea calificării (aprobată de către Guvern la 26 iunie, 1996) fiecare funcționar trebuie să-și îmbunătățească calificarea în dependență de cerințele pe care i le înaintează postul deținut. Fiecare doi ani, sunt prevăzute nu mai puțin de 15 zile și nu mai mult de 30 de zile pentru perfecționarea calificării funcționarilor de stat (perioada respectivă urmează a fi plătită de către instituțiile guvernamentale ori municipalitățile respective). Acest termen poate fi nelimitat, dacă finanțarea aparține legiuitorilor și nu este alocată din bugetul de stat.

Metoda general acceptată de perfecționare a calificării legiuitorilor este organizarea seminarelor și cursurilor în cadrul cărora se examinează anumite subiecte ori probleme de ordin legislativ. (Vezi anexa cu seminarele organizate în Lituania în prima jumătate a anului 1996, la care au fost atrași specialiști implicați în mod direct în procesul de elaborare a proiectelor legislative.)

Grupurile de lucru

În afară de funcționarii menționați mai sus, elaborarea proiectelor legislative poate fi efectuată și de către așa-numitele grupuri de lucru. Grupurile de lucru, care urmează să pregătească un proiect al unui act

normativ sau a unui bloc de acte normative, sunt numite printr-un decret prezidențial, o rezoluție a Seimului, o rezoluție guvernamentală, un ordin al Primului Ministru ori printr-o instrucțiune a conducătorului instituției de stat respective. Ele pot fi utilizate, chiar dacă aceasta necesită atragerea unor resurse financiare adiționale (din exterior).

Grupurile de lucru în cauză sunt formate din specialiști competenți în domeniile respective și sunt selectate de persoanele care formează grupul ori de conducătorul acestuia. Nici legislația primară, nici cea secundară nu conțin prevederi cu privire la existența unor anumite cerințe în ce privește specialiștii care pot să facă parte dintr-un atare grup de lucru.

Ministerele, instituțiile, comisiile regionale și municipale, întreprinderile, instituțiile și organizațiile trebuie să prezinte, la cererea grupurilor de lucru toată informația necesară acestora pentru discutarea problemelor în cauză. Cu excepția cazurilor când sunt finanțate din afara bugetului de stat, activitatea grupurilor de lucru este sprijinită în plan material și tehnic de către Cancelaria Guvernului, ministerul ori instituția a cărui conducător a fost numit în calitate de lider al grupului. În cazul când grupurile de lucru sunt finanțate din surse extrabugetare ori un fond special, toate cheltuielile organizaționale și economice trebuie menținute în limitele unei estimări aprobate.

Perioada preconizată pentru elaborarea unui anumit proiect de act normativ este stabilită de către persoana ori instituția care formează grupul de lucru, ori printr-o înțelegere dintre aceste părți.

Utilizarea consultanților

Atunci când se proiectează acte normative, deseori se recurge la angajarea consultanților și experților, fapt care generează problema remunerării. Respectiv, o atare formă de consultanță este utilizată mai frecvent în cazurile când proiectul este elaborat de un grup finanțat din exterior. Consultațiile neoficiale cu specialiștii locali ori din străinătate nu sunt supuse restricțiilor.

Implicarea legiuitorilor în activitățile care urmează după încheierea proiectului

La momentul încheierii sale, proiectul de lege este remis organului cu puterea de inițiativă legislativă, care este investit cu dreptul de a-l prezenta în fața Seimului pentru aprobare; în organul respectiv poate fi inclus și un expert din grupul de lucru. Legiuitorii care au fost implicați în elaborarea unui proiect pot fi invitați pentru a-l apăra în fața comisiilor Seimului. Proiectele sunt accesibile tuturor persoanelor și instituțiilor interesate.

5. Proceduri de elaborare

5.1. Legislația primară

Direcțiile de orientare a noii politici guvernamentale au fost descrise în programele Guvernului, care au fost aprobate prin majoritatea voturilor în cadrul ședințelor Seimului. Ultimul program de acest fel a fost aprobat de către *Seimas* la 10 decembrie, 1996.

Programele și orarele de lucru

Toate proiectele discutate în cadrul oricărei sesiuni ale *Seimas* urmează a fi incluse în mod obligatoriu în programul de lucru pentru sesiunea respectivă. Cu excepția primei sesiuni, programele în cauză sunt pregătite de către Speakerul Seimului în colaborare cu Cancelaria legislativului. Proiectele de program sunt oferite membrilor *Seimas* cu două zile lucrătoare înainte de convocarea sesiunii, cu indicarea comisiilor responsabile pentru problemele incluse în program și timpul când acesta va fi discutat la ședința întregului *Seimas*.

Programul este prezentat Președintelui Republicii și Guvernului, propunerile în scris ale cărora sunt discutate la ședința Corpului de Monitori. Monitorii au dreptul să amendeze programul, printr-o majoritate de 2/3 din cei prezenți la ședință. Proiectul însoțit de amendamentele, suplimentele și recomandările ședinței Monitorilor este înaintat Seimului pentru dezbateri.

Odată programul de lucru al sesiunii fiind aprobat, Speakerul Seimului împreună cu Cancelarul pregătesc un orar precis pentru fiecare săptămână de lucru a sesiunii și îl prezintă pentru discuție la ședința-monitorilor. Propuneri în acest sens pot fi efectuate de către monitori, comisiile Seimului, alți membri ai Seimului și ai Guvernului. Ședința monitorilor adoptă orarul sesiunilor în modul în care a fost descris mai sus. Cu dreptul de a propune includerea unor chestiuni adiționale în orarele zilnice sau săptămânale, deja adoptate ale sesiunilor, sunt învestiți Consiliul Seimului, ședința Monitorilor și Guvernul. Atare propuneri pot fi adoptate cu votul a circa jumătate din membrii Seimului, prezenți la sesiunea respectivă. Dacă propunerea este respinsă ea poate fi prezentată din nou doar în ziua următoare. Problemele solicitate de către Președintele Republicii sunt incluse în mod automat în ordinea de zi a sesiunii (fără a se apela la votare). Guvernul dispune de dreptul de a cere, ca un raport vizând o chestiune importantă să fie inclus în ordinea de zi a sesiunii.

Propunerile pentru programele de lucru vizând elaborarea proiectelor de legi și organizarea sesiunilor sunt pregătite și prezentate Guvernului de către reprezentantul acestuia pentru relațiile cu Seimul, ținându-se cont de cerințele ministerelor și altor instituții guvernamentale, a subdiviziunilor structurale ale Cabinetului și ale consilierilor pentru anumite probleme. Odată aprobate, propunerile respective adresate Seimului al Republicii Lituania sunt semnate de către Primul Ministru.

Etapele oficiale ale procesului de elaborare

Elaborarea proiectelor de legi și a altor acte normative trece prin următoarele etape oficiale:

- stabilirea scopului actului normativ și a sarcinii de elaborare a acestuia;
- numirea legiuitorului;
- elaborarea textului actului normativ;
- coordonarea și aprobarea actului normativ

Scopul și necesitățile legii pot fi determinate în mod neoficial, de către cei ce inițiază un anumit proiect. Totuși, este nevoie de o aprobare oficială din partea persoanelor învestite cu puterea de inițiativă legislativă pentru a asigura respectarea tuturor cerințelor prescise de legislația în vigoare, până a ajunge proiectul să fie discutat în *Seimas*.

Timpul necesar pentru elaborarea unui act legislativ poate fi stabilit atunci când proiectul este inițiat de către conducătorul instituției competente de stat, ori politicianul responsabil pentru inițierea proceselor de proiectare legislativă. În acest caz, poate fi întocmit un orar de elaborare a actului normativ în cauză. Orare de acest gen sunt de obicei întocmite atunci când pentru realizarea unui anumit program guvernamental se elaborează un bloc de acte normative. Aceste planuri sunt pregătite de către instituția de stat ori grupul de persoane autorizat să pregătească termenii generali ai proiectului. Planurile sunt aprobate de organul care a comandat proiectul.

Ministerele competente și instituțiile guvernamentale responsabile pentru realizarea programului guvernamental, cât și grupurile de lucru formate cu acest scop elaborează și prezintă proiectele de legi și alte acte legislative Seimului pentru discuție. Aceste proiecte sunt înaintate Guvernului de către ministerele competente, conducătorii instituțiilor guvernamentale (ori de către adjuncții acestora), de către conducătorii subdiviziunilor cabinetului și consilierii pentru anumite probleme (ori în absența acestora, de către adjuncții lor și funcționarii autorizați). Ministerele și instituțiile guvernamentale nu au dreptul să prezinte proiectele de legi și alte acte normative în mod direct Seimului.

Întreprinderile, instituțiile și organizațiile, partidele politice și organizațiile politice, sindicatele, organizațiile publice și cetățenii trebuie să respecte sistemul ierarhic prevăzut de legislația în vigoare atunci când înaintează anumite proiecte de legi.

Documentele explicative / de justificare

Regulamentul de lucru al Guvernului, Articolul 95 stipulează că proiectul de lege trebuie să fie însoțit de un document explicativ, care de obicei include:

- scopurile și sarcinile proiectului;
- reglementarea juridică curentă a subiectului elucidat de proiect;
- noile prevederi de reglementare juridică stabilite în proiect;
- pronosticul rezultatelor pozitive după implementarea proiectului;
- consecințele negative pe care le poate avea proiectul și căile de evitare a acestora;
- modalitățile în care proiectul legii va completa sistemul legislativ; care dintre actele existente în acest domeniu vor rămâne (lista urmează a fi prezentată), care dintre ele necesită amendamente ori urmează a fi anulate după adoptarea proiectului în cauză;
- în caz dacă exercitarea legii respective necesită careva legislație secundară, cine va elabora aceste acte normative (se prezintă un plan al legislației secundare preconizate) și când?
- evaluările și consultările specialiștilor implicați în procesul de elaborare;
- numele autorului ori autorilor de proiect;
- cuvintele-cheie necesare pentru a include proiectul într-un sistem de căutare computerizat;
- alte momente substanțiale și explicări, considerate de către autori ca fiind necesare.

Proiectele care afectează într-o oarecare măsură situația criminogenă sunt suplimentate prin concluziile unei examinări criminologice a impactului lor în acest sens. Proiectul de bază al legii de obicei este însoțit de proiectele de legi prin care se efectuează anumite amendamente, se adaugă anumite prevederi ori se anulează anumite legi existente. În cazurile adecvate este inclus și proiectul legii de implementare inițiat de Seimului.

Se preconizează instituirea în cadrul Guvernului a Consiliului Legislativ - organ care va coordona întregul proces de elaborare a proiectelor de legi indiferent de subiectul reglementat. Proiectul în cauză se află în proces de elaborare în cadrul Ministerului pentru Afaceri Europene.

Examinarea proiectelor

Toate proiectele de legi urmează a fi prezentate pentru examinare Departamentului Juridic al Ministerului Justiției responsabil pentru acest gen de activități. Departamentul în cauză poate solicita o examinare pentru alte subdiviziuni structurale (dreptul public, dreptul privat). Concluziile urmează a fi prezentate departamentului juridic al Guvernului într-un termen de opt zile.

Proiectele înaintate Guvernului pentru discuție, care contravin Regulamentului de lucru al Guvernului sunt înapoiate ministerului, instituției guvernamentale ori grupului respectiv de lucru de către Secretarul executivului (în absența acestuia, de către Secretarul adjunct).

Proiectele de legi ori alte acte normative, vizate de către Departamentul Juridic al Guvernului sunt prezentate într-un termen de trei zile de către conducătorii subdiviziunilor Cabinetului ori de către consilieri, Secretarului Guvernului, care la rândul său le remite Primului Ministru.

Adoptarea Proiectului

În conformitate cu Regulamentul de lucru al Guvernului proiectele de legi sunt discutate în cadrul executivului. În cazul când un proiect este adoptat, procesul verbal al ședinței respective conține hotărârea cu privire la faptul cine va reprezenta Guvernul la discutarea proiectului respectiv în *Seimas*. După adoptarea proiectului, Guvernul mai adoptă și o rezoluție pe care urmează s-o prezinte Seimului, în care indică, dacă este necesar, că proiectul în cauză trebuie să fie discutat urgent ori foarte urgent. Dacă în procesul discuțiilor în cadrul Guvernului, apar careva obiecții, completări ori propuneri de amendamente, instituțiile care au elaborat proiectul, subdiviziunile cabinetului ori consilierii le definesc ca fiind indicate de ședința respectivă. Documentele legate de prezentarea în *Seimas* (sarcinile) urmează a fi semnate într-un termen de trei zile lucrătoare de la data când a avut loc ședința Guvernului, dacă nu este specificată o altă perioadă.

Prezentarea pentru discuții în cadrul Seimului

Proiectele prezentate pentru discuții Seimului urmează a fi suplimentate de rezoluția Guvernului și documentele explicative. Decizia cu privire la reprezentantul executivului la sesiunea Seimului este semnată de către Primul Ministru, ministrul competent, ori conducătorul instituției guvernamentale respective; documentul explicativ de obicei este semnat de către inițiatorul proiectului.

Documentul explicativ trebuie să corespundă în general prescrierilor prevăzute pentru atare documente. Plus la aceasta, el trebuie să indice faptul, dacă proiectul nu contravine cerințelor Convenției Europene cu privire la protecția Drepturilor Omului și Libertățile de bază (procedurile respective se află actualmente în proces de elaborare) și să indice modul în care problemele în cauză sunt reglementate în alte țări baltice.

Examinarea în cadrul Seimului

Când proiectul înregistrat de lege ajunge în *Seimas*, Departamentul Juridic al acestuia, angajând opt juriști, trebuie să-și expună opinia privitor la faptul, dacă proiectul în cauză nu contravine legislației în vigoare și respectă cerințele de ordin tehnic, nu mai târziu de șapte zile lucrătoare din momentul recepționării lui. Proiectul de lege înregistrat împreună cu această opinie este prezentat Cancelarului Seimului, care la rândul său, îl remite într-un termen de trei zile lucrătoare Speakerului Seimului, comisiilor și fracțiilor, Guvernului, Președinției, și dacă este necesar, anumitor municipalități și altor organe ale puterii locale. Membrii Seimului primesc informația referitoare la proiect din paginile publicației "Cronica Seimului".

Proiectele actelor normative suplimentate cu documente explicative sunt distribuite membrilor Seimului cel târziu cu o zi înainte de prezentarea acestora la sesiunea legislativului.

Speakerul Seimului ori Consiliul legislativului este delegat să prezinte proiectul de lege uneia dintre comisii pentru o examinare preliminară și exprimarea opiniei respective. Consiliul Seimului ori comisia în cauză are dreptul de a cere Guvernului opinia acestuia referitor la proiectul aflat în discuție.

Comisia care recepționează proiectul de lege pentru o examinare preliminară ori una adițională trebuie să prezinte o evaluare în scris. Abrogarea urmează a fi justificată. Aprobarea poate fi exprimată cu sau fără comentarii, ori cu condiția că proiectul va fi amendat într-un mod specificat. În acest caz urmează a fi prezentat și amendamentul exact.

Pe parcursul sesiunilor Seimului comisiile urmează să-și formuleze opiniile într-o perioadă de zece zile. Plus la aceasta, comisia căreia i-a fost încredințată examinarea proiectului este obligată să prezinte opinia sa la ședința Comisiei Principale, delegând, totodată și un reprezentant al său la această ședință.

Inițiatorii proiectului de lege au dreptul să-și retragă proiectul înainte ca acesta să fie pus în discuție. În cazurile când sunt sprijiniți de o altă persoană investită cu puterea inițiativei legislative, li se permite să

efectueze retragerea într-o perioadă de zece zile de la începerea discuțiilor. Ultima prevedere nu se referă la proiectele de legi înaintate de către Președintele Republicii ori Guvern.

Considerarea și adoptarea în cadrul Seimului

Pentru dezbateri sunt admise doar proiectele incluse în prealabil în programul de lucru al sesiunii. Procedura constă din discutarea în cadrul Comisiei Principale și adoptarea la sesiunea Seimului.

Discutarea în cadrul Comisiei principale

După luarea deciziei cu privire la inițierea procedurii de discutare a unui proiect de lege, în cadrul aceleiași sesiuni urmează a fi stabilită o dată preliminară pentru dezbaterile în *Seimas*, perioada fiind desemnată cu parametrii “nu mai devreme de o săptămână și nu mai târziu de data închiderii sesiunii”. Totodată urmează a fi numită Comisia Principală pentru considerarea și îmbunătățirea în continuare a proiectului. De asemenea poate fi adoptată o rezoluție referitoare la expunerea proiectului discuțiilor publice. Deocamdată această acțiune nu este obligatorie, deși în practică toate proiectele semnificative sunt publicate pentru discuții publice în *Noutățile de Stat*, în cotidiene ori în revista teoretică *Probleme de drept*.

Comisia Principală, numită de către *Seimas* să examineze proiectul aflat în discuție are dreptul să numească la rândul său, membri responsabili pentru aceasta, să implice experți, să solicite opinii adiționale din partea altor comisii și instituții de stat. În același context poate fi numit și un grup de lucru pentru perfecționarea proiectului. Comisia menționată mai sus trebuie să prezinte proiectul pentru evaluarea instituțiilor de stat și organizațiilor publice.

Toate materialele recepționate, referitoare la proiect sunt evaluate și generalizate de către comisia în cauză. Dacă Seimul decide să discute textul proiectului în forma pe care a primit-o de la inițiatorul acestuia, Comisia Principală are dreptul și ea să înainteze propria variantă. În cazul când proiectul a fost expus discuțiilor publice, orice propunere parvenită de la public este remisă Comisiei Principale, care o discută într-o perioadă nu mai târziu de cât cu trei zile înainte de începutul dezbaterilor în cadrul Seimului. La ședința Comisiei principale sunt invitați pentru a participa la discuții reprezentanți ai inițiatorilor, ai comisiilor care au pregătit opinii, experți. Reprezentanți ai altor instituții de stat și organizații publice cointeresate pot fi invitați și ei pentru a participa la discuțiile respective.

După discuții, proiectul este remis departamentului pentru Documentare pentru editare. Reprezentanții inițiatorilor și ai comisiilor trebuie să confirme textul proiectului editat. Acesta la rândul său, urmează să fie distribuit tuturor membrilor Seimului și prezentat Guvernului cel târziu cu două zile lucrătoare până la începerea dezbaterilor în cadrul sesiunii Seimului. Informația adițională, însoțită de o scrisoare de introducere se distribuie membrilor Seimului cel târziu cu o zi lucrătoare înainte de sesiune.

Discuțiile

În procesul discutării în cadrul Seimului, se examinează astfel de aspecte cum ar fi: cheltuielile legate de proiect, conceptul acestuia, prevederile și principiile lui principale. Examinarea are loc în următoarea ordine:

- raportul Comisiei Principale care a cercetat proiectul de lege;
- votarea în cazul când Comisia Principală propune înapoierea proiectului ori respingerea lui;
- raporturile prezentate de reprezentanții inițiatorilor cu privire la proiectele alternative, dacă atare există;
- raporturile prezentate de alte comisii;

- analiza generală a principalelor prevederi ale proiectului, cuvântările reprezentanților din partea Guvernului și ai altor instituții interesate;
- analiza structurii pe capitole, secțiuni și articole. Dacă nu există nici o propunere pe marginea acestei analize speciale, Seimul se poate lipsi de ea sau o poate combina cu cea generală;
- cuvântarea finală a speakerului principal și a reprezentanților din partea inițiatorilor proiectelor alternative.

Data adoptării poate fi nu mai devreme decât cu două zile lucrătoare mai târziu. Dacă devine evident că membrii Seimului necesită careva informație adițională înainte de a adopta legea, discuțiile referitor la proiectul respectiv pot fi suspendate pentru un timp oarecare.

Dacă comisia înaintează o nouă variantă editată de proiect, aceasta urmează a fi distribuită membrilor Seimului și Guvernului nu mai târziu decât cu două zile lucrătoare înainte de începerea sesiunii.

Toate amendamentele, prevederile adiționale și propunerile de anulare urmează a fi remise funcționarului care deservește ședința, semnate de către toți membrii Seimului, reprezentanții fracțiilor, comisiilor ori Guvernului cel târziu cu 24 ore înainte de începutul ședinței pentru care este planificată procedura de adoptare. Amendamentele ori prevederile adiționale trebuie să aibă forma adecvată și să corespundă materiei de subiect al proiectului respectiv.

Pe parcursul desfășurării ședinței noile amendamente, prevederile adiționale și propunerile de abrogare nu sunt acceptate, cu excepția corectărilor redacționale, care nu sunt supuse dezbaterilor și nu se votează. Acestea sunt prezentate Comisiei Principale care analizează proiectul. În unele cazuri, anumite amendamente substanțiale pot fi propuse de o oarecare comisie, dar la recomandarea inițiatorului, adoptarea lor poate fi suspendată până la următoarea ședință.

În cazul când se efectuează ajustări sau amendamente substanțiale la proiect, este necesară o examinare criminologică ulterioară.

Procedura de adoptare în Seimas

Pentru adoptarea unui proiect, acesta se votează pe părți. Procedura obișnuită constă în adoptarea pe rând a capitolelor, părților și articolelor, cu excepția cazurilor când Seimul decide în favoarea unei alte proceduri. Articolele în privința cărora nu a fost înaintată nici o propunere pot fi adoptate fără a fi puse la vot, dacă în această privință nu există nici o obiecție din partea membrilor Seimului. În restul cazurilor votului sunt supuse fiecare articol, parte și capitol.

În procesul lucrărilor de adoptare a unei legi, nu se acceptă propunerile de abrogare. Proiectul se consideră anulat în cazurile când nu adună numărul suficient de voturi. După discutarea fiecărui articol în parte se votează întregul proiect. Dacă legea nu este adoptată, Seimul poate solicita inițiatorului de proiect ori comisiei principale să elaboreze unul nou.

Pe parcursul desfășurării lucrărilor respective sunt analizate și adoptate decizii privitor la punerea în vigoare a legii respective, legile necesare pentru efectuarea unor amendamente ori abrogări ale altor legi ori articole legate de subiectul legii în cauză.

Înainte ca legea să fie prezentată Președintelui țării pentru a fi semnată, Speakerul Seimului, o comisie ori cel puțin a cincina parte din membrii Seimului dispun de dreptul de a adresa legislativului o petiție în care ar putea fi identificată încălcarea Statului Seimului în procesul adoptării legii respective. Petiția în cauză urmează a fi remisă Comisiei pentru Etică și Procedură care raportează Seimului constatările și propunerile sale într-un termen de 5 zile. Speakerul Parlamentului are dreptul să nu prezinte legea Președintelui Republicii pentru semnare, până nu primește raportul Comisiei în cauză.

Dacă Comisia pentru Etică și Procedură ajunge la concluzia că procedura legislativă a fost violată în mod serios și a influențat decizia Seimului, el trebuie să voteze pentru a decide revocarea ori lăsarea legii

respective în vigoare. În cazul când Seimul hotărăște că legea este anulată, analiza proiectului poate începe din nou de la momentul unde a fost identificată încălcarea respectivă.

Indiferent la ce etapă a discuțiilor este anulat, un proiect de lege poate fi introdus din nou nu mai devreme de șase luni din momentul abrogării.

Amendarea legilor

Amendamentele și ajustările la legislația în vigoare pot fi efectuate doar prin lege. O lege de obicei poate amenda doar o singură lege. Legile de largă aplicare și o importanță majoră, adoptate înainte de recăpătarea independenței, cum ar fi, Codul Penal, Codul Civil și alte coduri, de obicei sunt suplimentate și amendate de câteva ori pe parcursul fiecărei sesiuni a Seimului.

Legislația specială

Toate legile sunt elaborate, discutate și adoptate conform ordinii generale descrise, cu următoarele excepții:

- Proceduri extraordinare de adoptare a amendamentelor la Constituție și la legile constituționale;
- procedurile utilizate de către *Seimas* în cazurile când se decide discutarea urgentă a unui proiect de lege,
- Președintele Republicii, Speakerul Seimului, Consiliul Seimului, comisia principală, o fracție a Guvernului pot propune acest tip de discuție prin formularea unei sarcini bine argumentate. Ordinul de solicitare a procedurii urgente reduce timpul dintre etapele discutării proiectului, deși acesta nu poate fi mai scurt decât o zi lucrătoare (pentru fiecare caz în parte Seimul fixează termenii adecvați);
- Procedură specială de elaborare și discutare a proiectelor de buget;
- Procedurile de adoptare a legilor necesare pentru ratificarea convențiilor internaționale sunt adoptate de către majoritatea membrilor Seimului prin votul a cel puțin 2/5 din membrii Seimului.
- Procedurile de adoptare a unei legi pentru denunțarea unei convenții. Aceasta se consideră adoptată dacă este votată de cel puțin 3/5 din toți membrii Seimului.
- Procedurile de ratificare a unei convenții internaționale vizând schimbarea frontierelor Republicii Lituania. În acest caz sunt necesare cel puțin 4/5 din voturile tuturor membrilor seimului.
- În cazurile când mijloacele financiare necesare pentru un proiect aflat în dezbatere solicită corectarea bugetului de stat, propunerile inițiativei de proiect urmează a fi analizate în termeni de anticorupție. Această evaluare este efectuată de către Institutul Juridic al Ministerului de Justiție. Chestionarul respectiv este utilizat de către experții care evaluează proiectul în termeni de anticorupție. Cu toate acestea, practica în cauză se află în proces de creare.

Intrarea legilor în vigoare

Legile adoptate de către *Seimas* intră în vigoare după ce sunt semnate și date publicității în mod oficial de către Președintele țării, dacă însuși legea nu stipulează o altă dată. În cazul când o lege adoptată de către *Seimas* nu este semnată de către Președinte ori înapoiată Seimului într-o perioadă de zece zile, legea respectivă intră în vigoare la momentul semnării și anunțării ei în mod oficial de către Speakerul Parlamentului.

Legile și alte acte normative se consideră a fi anunțate oficial atunci când sunt publicate în "*Noutățile Statului*".

Dacă Președintele Republicii înapoiază o lege adoptată Seimului pentru o analiză în continuare, Parlamentul trebuie să decidă prin vot, nu mai târziu de următoarea zi de sesiune, dacă legea respectivă urmează să fie reconsiderată ori calificată ca neadoptată.

Seimul poate discuta în continuare și adopta o lege înapoiată de către Președintele Republicii. O atare lege poate fi adoptată, dacă este sprijinită de votul a 50%, ori în cazul unei legi constituționale, a 3/5 din toți membrii Seimului. Președintele Republicii este obligat să semneze o atare lege într-un termen de trei zile și proclame fără întârziere (Articolul 72 al Constituției).

Dacă legea fără amendamente nu este adoptată, se votează decizia de a adopta legea cu toate amendamentele și suplimentele propuse de Președinte. În acest caz ea se consideră adoptată dacă e sprijinită de voturile majorității membrilor Seimului participanți la sesiunea respectivă; o lege Constituțională necesită o majoritate de mai bine de jumătate din toți membrii.

5.2. *Legislația secundară*

Constituția Republicii Lituania stabilește și delimitează competențele de bază ale autorităților care exercită puterea de stat (Seimul, Președintele Republicii, Guvernul, Curtea Supremă). Normele Constituționale determină care tipuri de acte legislative pot fi adoptate de către autoritățile respective, fiecare în virtutea domeniului lor de competență.

Nici legile, nici alte acte normative nu stipulează în mod detaliat care domenii de administrare a statului urmează a fi reglementate de legislația primară și care de cea secundară.

Totuși, adoptarea legislației secundare este reglementată în mod detaliat în reglementările, care administrează activitățile fiecărei autorități de stat în parte: Seimul - Statutul Seimului, Guvernul - Regulamentul de lucru al Guvernului, Președintele Republicii - Legea cu privire la Președinte, Curțile - Legea cu privire la Curți, Statutul Curții Supreme, reglementări ale ministerelor, departamentelor și ale altor instituții de stat.

În intenția de a asigura proceduri legislative efective, legiuitorii sunt obligați să evalueze șirul de relații care urmează a fi reglementate de un anumit proiect. Atunci când proiectul este prezentat Guvernului ori Seimului, documentul explicativ care îl însoțește, trebuie să indice impactul lui asupra sistemului legislativ existent și legislația secundară de care va fi nevoie pentru implementarea proiectului în cauză.

În limitele competenței sale Guvernul execută legile și rezoluțiile Seimului cu privire la executarea legilor și decretelor emise de Președintele Republicii. În procesul executării, se poate întâmpla ca Guvernul să identifice anumite conflicte legislative, scăpări ori relații publice care nu sunt reglementate prin acte normative. În aceste cazuri Guvernul este investit cu puterea atât de a adopta acte legislative secundare, cât și de a propune proiecte de noi legi ori alte acte normative.

Guvernul este responsabil în fața Seimului pentru activitățile sale generale, realizate în conformitate cu programul de lucru al Executivului, aprobat de legislativ. O dată pe an Guvernul prezintă Seimului o dare de seamă vizând executarea programului său de lucru. Ministerele sunt responsabile pentru activitățile sale în fața Seimului, a Președintelui Republicii și se subordonează nemijlocit Primului Ministru. Seimul, la rândul său, în conformitate cu competența prevăzută de Constituție, monitorizează activitatea Guvernului și are dreptul de a-și exprima votul de neîncredere față de Primul Ministru. Conform instrucțiunilor Seimului, Guvernul ori fiecare minister în parte prezintă Legislativului dări de seamă referitoare la activitatea lor.

De valoarea și veridicitatea materialului din rezoluțiile Guvernului sau ordinele Primului Ministrului sunt responsabili ministrul, conducătorul instituției guvernamentale ori funcționarii care l-au elaborat.

Supravegherea legislației secundare de către Curtea Constituțională

“Supraveghetorul suprem” al constituționalității legislației este Curtea Constituțională. În conformitate cu Constituția, Curtea Constituțională decide dacă legile ori alte acte normative ale Seimului contravin Constituției și dacă actele normative emise de către Președintele Republicii și Guvern contravin Constituției și legislației în vigoare.

Atunci când Curtea Constituțională adoptă o decizie de examinare a cererii vizând compatibilitatea cu Constituția și legislația în vigoare a unui act legislativ, puterea juridică a acestuia este suspendată. Actul normativ care a fost identificat de către Curtea Constituțională ca fiind contradictoriu Constituției încetează a fi aplicat din ziua când este anunțată în mod oficial rezoluția Curții Constituționale. Rezoluția Curții Constituționale are putere de lege și este obligatorie pentru toate instituțiile puterii de stat, instanțele judiciare, toate întreprinderile, instituțiile și organizațiile, toți funcționarii și cetățenii republicii. Toate instituțiile de stat trebuie să-și anuleze legislația secundară bazată pe actul normativ, care s-a dovedit a fi neconstituțional.

Începând cu data instituirii sale (Constituția de la 1992) și 1 ianuarie, 1997, Curtea Constituțională a adoptat 26 de rezoluții conform cărora anumite legi ori alte acte normative au fost identificate ca neconstituționale. 19 rezoluții ale Curții Constituționale au confirmat compatibilitatea legilor cu Constituția și legislația în vigoare.

Procedurile de elaborare a legislației secundare sunt echivalente cu cele de elaborare a legislației primare, dat fiind faptul că toate aceste acte normative sunt pregătite în cadrul acelorași instituții. Procedurile de înaintare, înregistrare, discutare și adoptare a actelor normative secundare sunt reglementate de către Regulamentul de lucru al Guvernului și reglementările similare ale altor instituții ale puterii de stat.

Cerințele vizând structura și conținutul sunt prevăzute în Legea cu privire la procedura de elaborare a legilor și altor acte normative. În principal, ele sunt comparabile cu cele stabilite pentru legislația primară.

Cerințele înaintate față de legiuitorii legislației secundare sunt echivalente cu cele înaintate față de persoanele care elaborează proiecte de legi.

Adoptarea și intrarea în vigoare a legislației secundare

Rezoluțiile guvernamentale sunt semnate de către Primul Ministru și ministrul responsabil pentru domeniul respectiv de administrare. Dacă rezoluția cuprinde mai multe domenii de administrare ea este semnată de către Primul Ministru și ministrul care a înaintat proiectul de rezoluție. În cazurile când proiectul rezoluției a fost înaintat de către Primul Ministru, Guvernul decide cine dintre miniștri va semna împreună cu Primul Ministru documentul în cauză.

Rezoluțiile guvernamentale care amendează ori suplimentează rezoluțiile anterioare sunt semnate de către Primul Ministru împreună cu ministrul care a semnat rezoluția anterioară, indiferent de faptul cine a înaintat noul proiect de rezoluție pentru discuție în cadrul Guvernului. Din aceste considerente, rezoluțiile care amendează ori suplimentează câteva (două sau mai multe) rezoluții anterioare, cuprinzând diferite domenii de administrare nu sunt acceptabile.

Primul Ministru ori ministrul nu au dreptul să refuze a semna rezoluția adoptată la ședința Guvernului, chiar dacă ei au votat împotriva acesteia. Dacă Primul Ministru nu este de acord cu termenii stabiliți în rezoluția adoptată în absența sa și nu semnează documentul în cauză, rezoluția urmează a fi introdusă pentru o discuție ulterioară la una din ședințele Guvernului.

Aceste rezoluții sunt semnate într-un termen de trei zile din momentul adoptării lor, dacă Guvernul nu stabilește o altă dată.

Rezoluțiile guvernamentale sunt înregistrate în mod oficial în ziua semnării, fiind prezentate într-un termen de două zile lucrătoare Seimului, Președintelui Republicii, Curții Constituționale, Curții Supreme, Ombudsmanului și executanților - ministerelor, instituțiilor guvernamentale și altor adresați care figurează în lista pregătită de către subdiviziunea respectivă a cabinetului ori de către consilieri (consultanți, experți).

Rezoluțiile guvernamentale care stabilesc, amendează ori anulează normele juridice, intră în vigoare a doua zi după ce sunt semnate de către Primul Ministru, ori ministrul respectiv și sunt proclamate în *Noutățile de Stat*, cu excepția când rezoluția în cauză prevede o altă dată.

Rezoluțiile Seimului, decretele Președintelui Republicii, rezoluțiile guvernamentale, actele normative emise de Banca Lituaniei, ministere și alte instituții ale puterii de stat, care nu stabilesc, amendează ori anulează norme juridice pot fi sau nu anunțate în *Noutățile Statului* (la discreția persoanelor care le-au semnat). Indiferent dacă sunt anunțate sau nu în *Noutățile Statului* aceste acte urmează a fi remise în mod obligatoriu instituțiilor de stat menționate în ele, întreprinderilor și organizațiilor afectate, tuturor persoanelor fizice și juridice la cărora le sunt adresate.

Rezoluțiile guvernamentale care nu stabilesc, amendează ori anulează norme juridice ori ordine ale Primului Ministrului intră în vigoare în ziua semnării, dacă nu este fixată o altă dată.

Actele normative emise de Banca Lituaniei, ministere, departamente, instituții guvernamentale și alte instituții de stat, care stabilesc, amendează ori anulează norme juridice, intră în vigoare a doua zi după anunțarea în *Noutățile Statului*, dacă actele normative date nu prevăd o altă dată. Ele nu dispun de forță juridică înainte de a fi anunțate.

6. Verificări specifice ale proiectelor și instrumentele pentru evaluarea *ex ante*

Verificările specifice ale proiectelor nu sunt reglementate în mod detaliat în Lituania și nu sunt o cerință obligatorie pentru procesul de elaborare a legilor și a altor acte normative. Procedura de verificare specifică a proiectelor se află în prezent în proces de dezvoltare.

Unele verificări sunt necesare pentru ca proiectul să corespundă cerințelor generale cum ar fi: validitatea, legitimitatea, claritatea, capacitatea de a prognoza posibilele consecințe negative, etc. Verificările specifice sunt realizate la diferite etape ale evoluției unui proiect: în procesul pregătirii opiniei Secției Juridice a Cancelariei Guvernului asupra proiectului înregistrat, pe parcursul discutării anumitor proiecte în cadrul Comisiei Principale a Seimului, când se pregătesc concluziile derivate dintr-o expertiză criminalistică, ori când se efectuează evaluarea unui act normativ din punct de vedere anticorupțional.

Inițiatorii unui anumit proiect, legiuitorii ori instituțiile care îl recepționează pot iniția la fiecare etapă a evoluției proiectului în cauză anumite verificări adiționale. La moment, nu există nici un sistem oficial de verificare a proiectelor de acte normative. Institutul juridic este practic unica instituție care efectuează examinările criminalistice și evaluarea actelor normative din punct de vedere anticorupțional.

Cel mai elocvent exemplu de verificare specială este crearea unui sistem echilibrat de estimare a impactului penal și administrativ, stabilit de către Codul penal și cel administrativ. Acest proiect este implementat în cadrul programului științific "Criminalitatea și Justiția criminalistică". Una din tendințele acestui program rezidă în crearea unui sistem de estimare a impactului penal și civil.

Scopul acestor lucrări de cercetare constă în echilibrarea și conferirea unei eficacități maxime sancțiunilor prevăzute în Codul penal și Codul Administrativ. Toate metodele care rezultă din aceasta se află în proces de implementare: axiologia, evaluarea expertă, colectarea, sistematizarea și prelucrarea datelor empirice, analiza comparativă a legilor și informatica juridică. Proiectul în cauză este realizat de către un grup de lucru alcătuit din specialiști de la Institutul Juridic și Institutul de Matematică și Informatică.

Principalele sarcini realizate de grup sunt:

- determinarea principiilor de bază ale analizei comparative a normelor prevăzute de Codul penal și Codul administrativ;
- analiza sancțiunilor Codului penal în vigoare;
- clasificarea articolelor proiectului de Cod penal în conformitate cu criteriile de productivitate;
- analiza parțială a normelor juridice ale Codului penal și ale celui administrativ;
- analiza și evaluarea rezultatelor chestionării experților;
- formularea propunerilor preliminare rezultate din studierea științifică a limitelor aplicării sancțiunilor penale.

Acest proiect va continua, deși principalele propuneri deja au fost prezentate persoanelor și instituțiilor responsabile pentru elaborarea acestor coduri.

La mijlocul lunii mai, 1997, la inițiativa PNUD și a Institutului Juridic urmează a fi creată o ONG și anume, Centrul Național de Combatere a Criminalității. Se preconizează ca una din funcțiile acestei organizații să fie anume examinarea și verificarea specifică a proiectelor.

7. Utilizarea tehnologiei computaționale

Actele legislative sunt elaborate cu utilizarea tehnicii computaționale. Computerele personale cu Windows 95 și Windows 3.11 sunt cele mai populare în Lituania, fiind utilizate în *Seim*, oficiile guvernamentale și ministeriale, majoritatea cărora dispun de rețele locale. Ministerul de Finanțe utilizează rețeaua locală, serverul, computerul personal și computerele *Fax pro*. La elaborarea bugetului este utilizat UBAM, creat pe baza Navision.

Majoritatea legiuitorilor își alcătuiesc proiectele direct în computer; unii apelează la serviciile secretarelor. Aproape fiecare legiuitor cunoaște computerul la nivel de utilizator.

Programele de căutare a actelor legislative ("Litlex" ori "Netscape") sunt pe larg utilizate de marea majoritate a instituțiilor de stat. Aceste programe primesc baze de date legislative în fiecare săptămână; în cadrul Seimului și a Guvernului această reînnoire este efectuată și mai des.

Programul de căutare a actelor normative "Litlex" a fost creat de către ONG Centrul Juridic de Informație, care activează pe lângă Ministerul Justiției. Este foarte ușor și convenabil de a utiliza programul în cauză, deși autenticitatea actelor normative în acest caz nu poate fi garantată.

Programul de căutare a actelor normative Netscape a fost creat în structurile Seimului și textele actelor normative sunt luate din aceleași surse de care se folosesc *Noutățile de Stat*, fapt care garantează o autenticitate mai mare. Ambele programe pot fi accesate prin Internet.

Editurile Seimului și ale Guvernului recepționează textele actelor normative prin intermediul rețelei computaționale. Acestea sunt expediate imediat, împreună cu proiectele respective după înregistrarea lor în ordinea stabilită.

8. Publicarea legislației (Arhiva actelor normative și *Noutățile de Stat*)

Actele normative sunt înregistrate și sistematizate în arhiva actelor normative, care face parte din Arhiva de Stat a Republicii Lituania. Ministerul Justiției este fondatorul și managerul responsabil al acestei

arhive, care este administrată nemijlocit de către Centrul de informație juridică de pe lângă Ministerul Justiției. Arhiva include următoarele:

- actele normative ale Republicii Lituania, începând cu actele din 11 martie, 1991, cu privire la restaurarea Statului Independent Lituania;
- actele normative în vigoare pornind de la 15 iunie 1940, ne amendate de către actele legislative ulterioare ori anulate începând cu 11 martie, 1991;
- actele normative în vigoare din perioada 16 februarie, 1918 - 15 iunie, 1940, dacă validitatea lor juridică este confirmată de actele normative aflate în prezent în vigoare în Republica Lituania;

Următoarele acte normative urmează a fi înregistrate în arhivă:

1. Constituția;
2. Legile Constituționale;
3. Legile Republicii Lituania;
4. Convențiile Internaționale, semnate de către Republica Lituania;
5. Alte acte normative adoptate de către *Seim*;
6. Decretele Președintelui Republicii Lituania;
7. Rezoluțiile Guvernului Republicii Lituania;
8. Rezoluțiile, concluziile și alte decizii ale Curții Constituționale;
9. Actele normative emise de Banca Lituaniei, ministere, departamente, instituții guvernamentale și alte instituții ale puterii de stat;

Sursele de finanțare pentru întreținerea arhivei în cauză parvin din fondurile bugetului de stat și plățile achitate de către utilizatorii acesteia.

După cum s-a menționat mai sus, anunțarea legilor și a altor acte normative se efectuează prin publicarea lor în *Noutățile de Stat*. Data publicării coincide cu ziua emiterii.

Următoarele acte normative urmează a fi publicate în *Noutățile de Stat*:

- Legile Republicii Lituania;
- Convențiile Internaționale ratificate de către *Seim*;
- Decretele prezidențiale;
- Rezoluțiile guvernamentale;
- Rezoluțiile și opiniile Curții Constituționale și deciziile de considerare a chestiunilor vizând constituționalitatea;
- Alte acte normative, adoptate de către *Seim*, Guvern, Banca Lituaniei, ministere, departamente și instituții guvernamentale, alte instituții ale puterii de stat, care creează, amendează ori anulează norme juridice.

Serviciile instituționale ale Seimului, Guvernului, Băncii Lituaniei, ministerelor, departamentelor și instituțiilor guvernamentale, cât și ale altor instituții ale puterii de stat trebuie să garanteze faptul, că legile și alte acte normative semnate vor fi remise colegiul redacțional al *Noutăților de Stat* într-un termen de trei zile din momentul semnării. Actele normative prezentate colegiul redacțional deja trebuie să fie editate; consiliul în cauză nu prestează servicii de editare.

În mod normal, *Noutățile de Stat* sunt publicate două ori pe săptămână (opt ori pe lună, deși, în caz de necesitate ea poate fi publicată mai des. Ea poate fi publicată și în alte limbi pentru a anunța principalele acte normative adoptate.

În caz de urgență, legile Republicii Lituania, ori alte acte normative adoptate de către *Seim* și decretele prezidențiale pot fi anunțate în edițiile speciale ale Seimului, în presa republicană centrală, ori prin intermediul Agenției Telegrafice a Lituaniei (ELTA). În acest caz, legile și alte acte normative adoptate de către *Seim* intră în vigoare în ziua când sunt anunțate ori în ziua următoare, cu condiția că vor fi publicate în *Noutățile de Stat* cu cea mai apropiată posibilitate.

Se editează o Culegere de Documente ale Seimului unde sunt incluse legile, alte acte normative adoptate de către *Seim*, decretele prezidențiale, rezoluțiile Curții Constituționale, toate acestea derivând din textele publicate în *Noutățile de Stat*. Culegerea este elaborată și pregătită pentru publicare de către Secția Documente a Seimului. În cel mai recent volum sunt publicate actele normative adoptate până la 21 februarie, 1996. Consolidarea Republicii Lituania este planificată.

ANEXA 1. LITUANIA: SEMINARE ȘI CURSURI DE LECȚII LA CARE AU PARTICIPAT PERSOANE IMPLICATE ÎN ELABORAREA PROIECTELOR DE LEGI

- Lege și Morală, 27 octombrie, 1996, organizată de către Societatea juriștilor din Lituania;
- Reforma legislativă în Lituania și Europa Centrală, 23-24 februarie, 1996, organizată de către Uniunea Patrioților (Partidul Conservativ din Lituania);
- Drepturile constituționale personale în Lituania, 5 martie, 1996 organizat de către Centrul Lituanian pentru Drepturile Omului și Curtea Constituțională;
- Poliția și societatea. Drepturile omului și activitatea de poliție, 14-15 martie, 1996, conferință științifică internațională;
- Serii de seminare referitoare la legislație, mai, 1996;
- Legislația în timpurile Primei Republici a Lituaniei;
- Examinarea obiectului reglementării legislative și necesitatea reglementării legislative;
- Procesul de elaborare a actelor normative;
- Evaluarea influenței economice și sociale a actelor normative;
- Evaluarea condițiilor de respectare a actelor normative;
- Drepturile copiilor, 25-26 aprilie 1996, organizat de către Asociația Lituaniană pentru Drepturile Omului;
- Particularitățile crimei organizate în țările baltice, 8-10 mai, 1996, conferință internațională, organizată de către Comitetul Securității Naționale a Seimului și organizații internaționale;
- Europa 2000;
- Reglementarea conflictelor în societatea actuală, 16-17 mai, 1996, conferință internațională organizată de către Centrul de Combatere a Conflictelor din Lituania și Universitatea Pedagogică din Vilnius;
- Lucrul social cu deținuții și cei eliberați din instituțiile penitenciare, 30 mai - 2 iunie, 1996, conferință internațională organizată de către Consiliul Internațional pentru Bunăstare Socială (CIBS).
- La cel de al doilea congres al juriștilor din Lituania, care a avut loc în iunie, 1996 lucrul a fost organizat în patru secții:
 1. Problemele legislației lituaniene.
 2. Legea privată.
 3. Legea penală, criminalistica, procedura criminalistică și investigații criminalistice.
 4. Etica profesională a juristului.
- Poliția în societate în perioada de tranziție, 5-6 iunie, 1996, seminar organizat de către Consiliul Europei și Ministerul Afacerilor Interne;

- **Calea de integrare a Lituaniei în Uniunea Europeană: Rolul legilor cu privire la asigurare, 10 iunie, 1996; conferință organizată de către KPMG Cologne, Ministerul Finanțelor și Consiliul pentru probleme de asigurare din cadrul Ministerului de Finanțe.**

ELABORAREA PROIECTELOR DE LEGI ȘI MANAGEMENTUL SISTEMULUI DE REGLEMENTARE ÎN SLOVACIA

1. Introducere

Noul concept al procesului legislativ a devenit o parte esențială a schimbărilor de ordin politic, economic și social prin care trece societatea slovacă începând cu anul 1989. Aceasta devine evident nu numai din crearea unui sistem politic pluralist și al economiei de piață, ci și din procesul de reînnoire a societății civile. Schimbările conceptuale ale procesului legislativ sunt strâns legate de înțelegerea calitativ diferită a problemelor vizând atât drepturile și libertățile de bază, cât și noile sarcini care stau în fața legislației într-o societate aflată în dezvoltare.

Sistemul legislativ socialist nu făcea distincție între dreptul public și cel privat. Dreptul privat a fost mai mult sau mai puțin suprimat, majoritatea domeniilor legislative purtând amprenta dreptului public. Interesul statului era interesul suprem, prin care se exprima și interesul personal. Transformarea treptată a acestor metode de reglementare juridică a relațiilor sociale, modificarea temeliilor societății în favoarea tipului de legislație privată și schimbarea tipului legislativ public de administrare a relațiilor sociale, au creat una dintre cele mai fundamentale probleme ale legislației pe parcursul perioadei de tranziție.

Perioada precedentă a fost caracterizată printr-o majoritate covârșitoare a legislației secundare. Cu toate acestea, în calitate de instrumente ale puterii legislative supreme, legile au creat bazele sistemului legislativ actual, deși în realitate, o bună parte din principala influență a regulilor obligatorii de comportare au fost transferate pe seama legislației secundare. Această situație contravine conceptului de Guvernare a Legii.

În prezent, principiile conceptului de Guvernare a Legii sunt semnificative deoarece ele influențează natura legislației în această perioadă de tranziție. Articolul 2, paragraful 3, Articolul 1 al Constituției Republicii Slovace (Constituția) o definește ca pe "un stat democratic Guvernat de lege", în cadrul căruia "fiecare este liber să facă orice, ce nu este interzis de lege și nimeni nu poate fi forțat să facă ceva ce nu este impus de lege".

"Obligațiile pot fi impuse numai în baza legii, în limitele prevăzute de aceasta, concomitent respectându-se principalele drepturi și libertăți" (articolul 13 paragraful 1). Pe de altă parte, articolul 2, paragraful 2 stipulează că "autoritățile de stat urmează să acționeze numai în baza Constituției, în limitele și modul stipulate de către aceasta".

Noi aspecte includ respectul pentru principiile de verificare și echilibrare a legislației, cât și analiza judiciară a legislației întreprinsă în primul rând de către Curtea Constituțională (Constituția, partea 7, Capitolul 1).

Cu toate schimbările conceptuale în legislația care a suferit schimbări de conținut, tehnicile legislative nu au variat prea mult deoarece tehnicile legislative anterioare au fost relativ sofisticate.

Legislația poate fi pregătită la orice nivel al conducerii, începând cu organele locale ale puterii de stat și încheind cu Parlamentul. Majoritatea proiectelor de legi și alte instrumente de reglementare sunt elaborate în cadrul ministerelor și în alte instituții centrale ale puterii de stat. Articolul 87, paragraful 1 al Constituției stipulează că proiectele de legi *expressis verbis* pot fi introduse de către comisiile Consiliului Național al Republicii Slovace, de către membrii Consiliului național și de către Cabinet.

2. Cadrul de reglementare

Sistemul de instrumente normative și nonnormative care reglementează procesul de elaborare a proiectelor de legi în Republica Slovacă constă din următoarele:

2.1. Instrumentele normative de bază

Constituția Republicii Slovacia (nr. 460/1992 Culeg.) și anume articolele 68, 71 paragrafele 2, 72, 84, 86 punctele a, c, f, 87, 102 punctul n, 119 punctele a, b, 120, 123, 125, 132.

Actul Consiliului Național nr. 350/1996 Culeg. Cu privire la Regulile de procedură ale Consiliului Național al Republicii Slovace (partea 10) și Actul Consiliului național nr. 1/1993 Col. Cu privire la Culegerile de legi ale Republicii Slovace.

2.2. Elaborarea proiectelor de acte normative la nivel organelor auto-administrației locale și a administrației publice locale de asemenea este reglementată de către Actul Consiliului Național al Republicii Slovacia nr. 306/1990 Culeg. Cu privire la Sistemul municipal, cu amendamentele (Articolele 6 și 11, paragraful 3, punctul g), și Actul Consiliului Național nr. 222/ 1996 Culeg. Cu privire la Organizarea administrației publice locale și Modificarea și amendarea anumitor acte (Articolul 3 paragraful 2) și Articolul 5 al Actului Consiliului Național al Republicii Slovace nr. 295/1992 al Culeg. Cu privire la unele măsuri în auto-administrarea locală și organele administrației publice locale.

2.3. Instrumentele nonnormative

- Dispoziții legislative cu privire la elaborarea proiectelor de legi, aprobate de către Consiliul Național prin Rezoluția nr. 519 din 18 decembrie 1996 (nr. 19/1997 Culeg.)
- Dispoziții legislative ale Cabinetului aprobate prin Rezoluția nr. 241 din 8 aprilie 1997 a Cabinetului.
- Ministerul Afacerilor Interne; Reglementarea nr. 202/96/06237 din ianuarie 1997 cu privire la stabilirea procesului de emitere a reglementărilor general-obligatorii ale autorităților regionale și locale.
- Conceptul cu privire la aproximarea legislației din Republica Slovacă cu legislația din UE și cu acordurile Consiliului European, aprobate de către Cabinet prin rezoluția nr. 70 din 1 februarie 1996.
- Principalele sarcini ale Consiliului Național în cadrul procesului de aproximare a sistemului legislative din Republica Slovacă cu legislația din Uniunea Europeană și asigurarea faptului că aceasta se va avea loc în Cadrul Cancelariei Consiliului Național al Republicii Slovacia, adoptat prin rezoluția nr. 403 din 11 septembrie, 1996 a Consiliului Național.

Dispoziții legislative cu privire la elaborarea proiectelor de legi din decembrie, 1996 și Dispozițiile Cabinetului Slovac din aprilie 1997 reprezintă instrumente nonlegiuitoare, deseori întrebuintate de către legiuitori în lucrul lor.

Dispoziții legislative cu privire la elaborarea proiectelor de legi de la 1996 implică detalii referitoare la sistem, care sunt importante pentru elaborarea proiectelor de legi pe "terenul Parlamentului", ceea ce înseamnă că acțiunile nu sunt aranjate la nivel executiv deși ele într-adevăr conțin instrumente de ordin tehnico-legislativ cum ar fi limbajul legislativ, structura juridică, denumirea legii, utilizarea citatelor și a abrevierilor, derogarea, etc. Aceste dispoziții legislative totodată reglementează forma și conținutul clauzelor de amalgamare a proiectului cu legislația din UE:

Această situație generează careva probleme pentru cei care caută să înțeleagă adevăratul nivel la care se află legislația în Slovacia. Noile Dispoziții de procedură care reprezintă baza noului concept cu privire la elaborarea proiectelor de legi, au intrat în vigoare la 1 ianuarie, 1997. Prin urmare practic nu există nici o experiență în ce privește aplicarea lui. Până în prezent, sistemul a fost aplicat în maniera trecutului, cea "socialistă", operându-se cu amendamentele Dispozițiilor de procedură de la 1989. Dispozițiile legislative cu privire la elaborarea proiectelor de legi, menționate mai sus, au intrat în vigoare în același timp, cu alte cuvinte la 1 ianuarie, 1997.

Cabinetul a creat propriul Consiliu legislativ condus de către VicePrim-Ministru. Consiliul respectiv reprezintă o instituție de consultanță pe lângă cabinet, fiind totodată garantul profesional al pregătirii legislației primare și secundare în cadrul Guvernului. Noile Dispoziții de procedură ale Consiliului Național al Republicii Slovace (spre exemplu, Articolul 68 - Articolul 70) aajustează și mecanismul de verificare a unor standarde particulare.

3. Instrumente de reglementare

3.1. Legislația primară

1. Constituția (*ustava*) și amendamentele ei (*zmeny ustava*)
2. Statutele constituționale (*ustavne zkony*)
3. acte (*zconomy*)
4. reglementări municipale general obligatorii (*vseobecne zavazne nariadenia*) cu privire la problemele auto-administrării în teritoriu (Articolul 68 al Constituției) cu competențe locale.

Grupul legislației primare mai include tratatele internaționale, pentru aplicarea cărora nu este necesară nici o lege specială (Articolul 11 al Constituției); astfel ele reprezintă tratate "cu aplicare directă".

Actualmente, se duc discuții teoretice serioase, referitoare la problema care rezultate ale unui referendum pot deveni parte componentă a legislației primare: cele cu puterea unei legi constituționale ori cele cu puterea unei legi. Nu numai politicienii și membrii Parlamentului ci și experții-juriști și teoreticienii au opinii diferite în această chestiune. Posibil, Curtea Constituțională va trebui să-și exprime poziția referitor la această problemă. În același timp rezultatele unui referendum local cu putere de instrument normativ (vezi 4 mai sus) pot de asemenea fi incluse în grupul legislației primare.

Instrumentele normative prezentate (1-3 mai sus) sunt aprobate de către Consiliul Național al Republicii Slovacia. Validitatea acestora depinde de promulgarea lor în Culegerea de legi (Articolul 87 paragraful 5 al Constituției.)

Instrumentele normative prezentate (4 mai sus) sunt aprobate de către organele administrației publice locale (municipalități, primării) în cadrul performanței locale de autoadministrare. Condiția validității acestor instrumente rezidă în afișarea reglementărilor general-obligatorii pe panoul oficial de anunțuri. (Articolul 6 paragraful 4 al Actului cu privire la Sistemul Municipal).

3.2. Legislația secundară

1. reglementările guvernamentale (decretele guvernamentale, nariadenia vlady);
2. ordine (*vyhlasky*) ale ministerelor și altor instituții centrale ale puterii de stat;
3. manifeste (*vynosz*) ale ministerelor și altor instituții centrale ale puterii de stat;

4. reglementări cu caracter general-obligatoriu (*vseobecne zavazne nariadenia*) ale municipalităților, emise în cadrul performanței administrației publice locale (Articolul 71, paragraful 1-al Constituției) cu competențe locale;
5. ordine cu caracter general-obligatoriu (*vseobecne zavazne vyhlasky*) ale autorităților regionale și ale celor raionale cu competențe locale.

Paragraful 120 al Constituției conferă puterea de a adopta reglementări (decrete) de implementare a actelor în limitele definite de lege (vezi 1 mai sus). Astfel, legislația secundară a Cabinetului nu necesită în fiecare caz o delegare specială din partea legislației primare. În unele cazuri, Cabinetul este delegat de către o singură lege cu puterea de adoptare a reglementărilor.

Instrumentele cu caracter general-obligatoriu (vezi 2 și 3 mai sus) sunt adoptate de către ministere și alte instituții centrale ale puterii de stat, conform prevederilor Articolului 123 al Constituției, pe baza legilor și în limitele acestora, dacă sunt autorizate să efectueze aceasta de către legislația în vigoare.

Instrumentele normative 1 și 2 de mai sus sunt valabile în cazul când textul lor complet este publicat în Culegerea de Legi. Instrumentele normative (3 mai sus) sunt valabile la momentul anunțării lor în Culegerea de Legi prin publicarea notei manifestului emis de minister sau altă instituție centrală a puterii de stat. În acest caz adresații nu sunt atât de numeroși și, de obicei, acestea reglementează afaceri mai puțin substanțiale, ori esențiale, ori tehnice (anunțurile efectuate de către Ministerul Muncii Afacerilor Sociale și Familiei din Republica Slovacă nr. 19/1995 Culeg. Cu privire la editarea manifestelor de reglementare a detaliilor de formare și stabilire a premiilor de stat). Ministerele și alte instituții centrale ale puterii de stat trebuie să asigure faptul ca manifestele emise să fie accesibile pentru oricine, oriunde, fiind date publicității din ziua proclamării. Reglementările cu caracter general-obligatoriu (vezi 4 mai sus) sunt adoptate de către autoritățile locale (municipalitățile și primăriile orașelor) în virtutea performanței delegate de către puterea de stat și nu de performanța autoadministrării locale introduse sub cifra 4. Bineînțeles, aceste reglementări pot fi adoptate de către municipalități numai în baza autorizării delegate de către o singură lege și în limitele stabilite de către aceasta. Valabilitatea reglementărilor cu caracter general-obligatoriu, emise de municipalități ori primăriile orașelor este la fel ca și cea a reglementărilor (vezi 4 în secțiunea precedentă).

Autoritățile raionale și regionale pot emite, în virtutea funcției lor și în conformitate cu legea specială, ordine cu caracter general-obligatoriu (*vseobecne zavazne vyhlasky*) pentru teritoriul pe care îl administrează (vezi 5 mai sus). Articolul 123 al Constituției și Articolul 3, paragraful 2 al Actului cu privire la organizarea administrației publice locale conferă putere de legiuire autorităților locale în cauză. Publicarea lor le validează în mod similar; persoanele fizice și juridice le pot citi în limitele regiunii administrate de autoritatea locală, care le-a emis. În caz contrar, ordinele în cauză sunt anunțate prin publicarea notei referitoare la emiterea lor în Revista Cabinetului Republicii Slovacia.

3.3. *Instrumentele nonlegiuitoare*

O bună parte din directive care nu poartă caracter juridic, influențează în mod evident comportamentul persoanelor fizice și juridice, prin mandatarea sau interzicerea anumitor acțiuni; ele nu sunt obligatorii și sunt calificate ca aparținând grupului de instrumente de reglementare. Aceste reglementări sunt emise de către autoritățile de stat ori de către organele administrației publice și prin urmare sunt obligatorii în cadrul ierarhiei administrative sau profesionale, ceea ce înseamnă că ele afectează infrastructura. Rezoluțiile Consiliului Național (*uznesenia*), deciziile (*rozhodnutia*) Președintelui Republicii, rezoluțiile (*uznesenia*) Cabinetului, măsurile (*opatrenia*) ministerelor, statutele (*statuty*), directivele (*smernice*), direcțiile metodice (*metodike pokyny*) etc. pot fi incluse în această categorie.

În timp ce este imposibil de a efectua o categorisire detaliată a instrumentelor nonlegiuitoare, ele pot fi clasificate în felul următor:

1. instrumente executive de uz intern, care urmează să ofere mai multe detalii referitor la prevederile normative;
2. instrucțiunile de lucru care reglementează ordinea de lucru în organele puterii de stat (tehnologia procesului de lucru), procedurile de înregistrare, arhivare și distrugere a documentelor, etc.;
3. instrumente organizatorice de uz intern care determină în detalii structura organizației și modelează relațiile din interiorul ei.

Din punctul de vedere al relațiilor existente între legislația primară (3.A) și cea secundară (3.B) putem constata că legile trebuie să corespundă Constituției și statutelor constituționale. Reglementările Cabinetului (decretele) ori instrumentele cu caracter general-obligatoriu adoptate de către ministere ori alte instituții centrale ale puterii de stat trebuie să corespundă Constituției, statutelor constituționale și altor legi. Instrumentele cu caracter general-obligatoriu adoptate de către organele autoadministrării locale nu trebuie să contravină Constituției și altor acte normative. Instrumentele cu caracter general-obligatoriu adoptate de către organele administrației publice locale trebuie să corespundă Constituției, altor legi, ori instrumente general-obligatorii. Actele normative (3.A și 3.B) trebuie să respecte tratatele internaționale, promulgate, fiind consfințite prin lege. Curtea Constituțională a Republicii Slovacia este investită cu puterea de a lua decizii referitoare la concordanța instrumentelor normative.

4. Personalul implicat în elaborarea proiectelor de legi

Ministerele și alte instituții ale puterii de stat dispun de propriile unități de legiuitori specializați, a căror activitate de bază este elaborarea proiectelor de legi. Cancelaria Președintelui Republicii, Cancelaria Consiliului Național, Oficiul Suprem de Revizie al Republicii, Curtea Supremă a Republicii și Oficiul Procurorilor Publici al Republicii de asemenea au creat atare subdiviziuni.

Există aproximativ 140 de funcționari în cadrul ministerelor și 35 de funcționari în cadrul altor instituții centrale ale puterii de stat, ale căror sarcină principală rezidă în elaborarea proiectelor de acte normative. Bineînțeles toți ei sunt nevoiți să coopereze în procesul de lucru cu funcționari publici din alte subdiviziuni ale ministerelor și instituțiilor centrale ale puterii de stat. Majoritatea lor sunt juriști de specialitate și au o practică în domeniul respectiv de câțiva ani.

Majoritatea proiectelor sunt pregătite direct în cadrul ministerelor ori altor instituții ale administrației centrale. Bineînțeles, există câteva acte care au fost elaborate de către persoane angajate în bază de contract din cadrul personalului universităților, Academiei de Științe și firmelor de consultanță juridică. Câteva acte au fost proiectate în cooperare cu consultanți din străinătate, spre exemplu, Actul cu privire la Estimarea Impactului Ecologic.

Conducătorii subdiviziunilor legislative ministeriale iau parte la procesul de elaborare a noii legislații. Nu există deosebiri în ce privește personalul implicat, între procesul de elaborare a legislației primare și cel al legislației secundare.

Legiuitorii își fac studiile în școlile de drept; actualmente, acestea includ câteva cursuri de teorie a legislației. Experiența demonstrează, că o bună performanță în domeniul respectiv, în afară de interesul personal pentru lucrul efectuat, mai necesită cunoștințe teoretice bine asimilate și o experiență practică de câțiva ani. Întrunirile legiuitorilor, organizate în fiecare an de către Departamentul pentru legislația guvernamentală a Cabinetului Republicii Slovace contribuie sporirea nivelului calitativ al activității legislative. Proiectele înaintate de către o comisie ori un membru al Parlamentului Consiliului Național sunt elaborate de către însuși membrii Parlamentului (mai mult de zece procente din membrii Consiliului Național au studii juridice) ori de către experții membrilor Parlamentului ori a grupurilor politice. Deseori membrii Parlamentului sunt ajutați în elaborarea "propriilor" proiecte de către legiuitori din

cadrul ministerelor ori altor instituții centrale ale puterii de stat. Experții juriști din cadrul Cancelariei Parlamentului nu sunt obligați să elaboreze proiectele pe care membrii Parlamentului intenționează să le înainteze, deși, bineînțeles, între aceștia există o cooperare, ea purtând, însă, un caracter neoficial.

În contextul tendinței de perfecționare a profesionalismului legiuitorului, trebuie să atragem o atenție mai mare instruirii postuniversitare specializate. Acest proces de perfecționare urmează să fie organizat atât pentru absolvenții universităților cât și pentru legiuitorii cu o experiență de lucru în domeniu de mai mulți ani. Absolvenții școlilor de drept au nevoie de cursuri orientate spre lucrul cu textul legislativ.

Experții calificați urmează să-și perfecționeze metodele lor comparative de lucru în ce privește aproximarea legislației naționale cu cea din UE. În general, aceasta ar putea fi realizată prin organizarea vizitelor de studiu de lungă durată în străinătate, în țările unde au loc activități semnificative de elaborare a legislației.

5. Proceduri de elaborare

5.1. Legislația primară

Programe și orare de lucru

Programele și orarele procesului de elaborare a legislației primare depind de înțelegerea oficială ori neoficială dintre Parlament și cabinetul de Miniștri. Practica de până la 1989, când Parlamentul adopta acte în conformitate cu programul legislativ aprobat de către Consiliul Național al Slovaciei nu s-a dovedit a fi suficient de efectiv. Unele proiecte sunt înaintate de către Cabinetul de Miniștri în baza sugestiei Parlamentului.

În calitate de legiuitor principal, Cabinetul de Miniștri (Cabinetul) lucrează în conformitate cu propriul program legislativ, care de obicei este elaborat pentru termenul de funcționare de 4 ani de și specificat în planurile legislative pentru o perioadă de 1 an. Lucrul legislativ în cauză este se bazează pe aprobarea Programului guvernamental, care reprezintă *conditio sine qua non* a votului de încredere (Articolul 113 al Constituției). Adoptarea acestor Programe guvernamentale de către Parlament depinde în mod evident de natura și raportul forțelor politice în Consiliul Național, membrii căruia sunt informați despre planurile legislative guvernamentale, și anume, Comisia pentru Probleme constituționale și juridice a Consiliului Național.

În ce privește chestiunile ce țin de legislația primară, este important să menționăm încă o dată că proiectele pot fi introduse de către comisiile și membrii Consiliului Național și de către Cabinetul de Miniștri al Republicii Slovacia (Articolul 87, paragraful 1 al Constituției).

Cabinetul poate înainta un proiect pentru discuții în Parlament, ca un tot întreg, dat fiind faptul că Articolul 119, punctul "a" al Constituției prevede luarea deciziei colective de către Cabinet asupra proiectului. Numai un membru al cabinetului prezintă proiectul guvernamental pentru discuție în Consiliul Național.

În cadrul comisiei parlamentare, proiectul guvernamental este justificat de către un membru al Cabinetului ori de către conducătorul unei instituții centrale investit cu atare competență. O altă persoană autorizată în acest sens, poate justifica proiectul numai cu consimțământul comisiei respective. (În cazul când un proiect a fost înaintat de către o comisie ori un grup de membri, proiectul este argumentat de către un membru autorizat, iar în cazul unui proiect introdus de membri, justificarea este efectuată de către membrul cu inițiativa).

Procesul de elaborare a proiectelor de legi

În procesul de elaborare a actelor normative, de obicei un anumit legiuitor din cadrul ministerului ori al altei instituții centrale a puterii de stat este responsabil pentru pregătirea și coordonarea unui anumit proiect (în cooperare cu alte subdiviziuni ale organizației în cauză, ori ale altor ministere, în special Ministerul de Finanțe). Persoana respectivă administrează procesul de elaborare a proiectului până acesta este adoptat de către Parlament și verifică, împreună cu legiuitorul Cabinetului și legiuitorul Cancelariei Consiliului Național al Republicii Slovacia, aranjarea textuală precisă a legii (Dispoziții legislative, punctul 59, Anexa nr. 2). Legiuitorul din Parlament este responsabil de citirea de control, efectuată în cadrul Oficiului redacțional al "Culegerii de Legi".

La fiecare etapă a procesului de elaborare legislativă legiuitorul cooperează în cadrul ministerului său cu Cancelaria Cabinetului și deseori cu Cancelaria Consiliului Național:

- experții din cadrul propriului minister cu privire la problema care urmează a fi reglementată prin *de lege ferenda* vizând conceptul, scopurile și mijloacele instrumentului normativ elaborat.
- economiștii diferitelor ministere și cei din cadrul Ministerului de Finanțe cu privire la efectele financiare ale instrumentului normativ elaborat asupra bugetului național și poziția economică a persoanelor fizice și juridice.
- legiuitorii din cadrul Cancelariei Cabinetului și uneori cei din cadrul Cancelariei Parlamentului vizând respectarea Constituției și altor acte normative, tratatelor internaționale și eventual apropierea de legislația UE.

Proiectele nu sunt analizate în mod confidențial de către Cabinet. Ele sunt accesibile pe parcursul procesului de elaborare unui șir întreg de autorități guvernamentale și neguvernamentale.

Considerarea în Parlament

Proiectul urmează a fi distribuit membrilor Parlamentului într-un termen de 15 zile înainte de sesiunea Consiliului Național, în cadrul căreia va avea loc prima lectură a acestuia. Pe lângă faptul că trebuie să aibă o expunere textuală exactă, proiectul urmează să fie însoțit de o justificare conținând evaluarea problemelor curente de ordin social, economic și legislativ care au stat la baza inițierii lui, cât și explicarea metodelor de implementare, a impactului economic și financiar pe care acesta îl va avea asupra bugetului național. Totodată justificarea trebuie să includă detalii referitoare la compatibilitatea proiectului cu Constituția, alte legi, tratatele internaționale și legislația din UE. Mai mult decât atât, justificarea trebuie să elucideze motivele care au stat la baza fiecărei prevederi.

Legiuitorul este responsabil de pregătirea justificării, aceasta fiind utilizată ca instrument explicativ nu numai în cadrul procesului de elaborare dar și pentru implementarea propriu-zisă a actului normativ. În ce privește relația dintre amendamentele Parlamentului și raportul de justificare, prevederile respective ale Actului cu privire la Dispozițiile de procedură prevăd ca propunerile de amendare să fie exact formulate și justificate (Articolul 29, paragraful 1, 78 și 79, paragraful 4, punctul "d"). Articolul 96, paragraful 1 al aceluiași Act stipulează că "justificarea scrisă a amendamentelor aprobate este considerată parte componentă a proiectului și urmează a fi utilizată pentru interpretarea ori implementarea legii". Raportul de justificare a actului normativ adoptat nu se publică în mod oficial. Justificarea amendamentelor adoptate este arhivată în Cancelaria Consiliului Național, unde este accesibilă persoanelor interesate. Justificările amendamentelor apărute pe parcursul sesiunii Consiliului Național sunt în mod simultan publicate în Procesele verbale ale lucrărilor sesiunii (*Revista Oficială*).

Noile Dispoziții de Procedură au schimbat substanțial procesul legislativ desfășurat în cadrul Consiliului Național. Procesul de discutare a legilor a suferit schimbări, fiind divizat în trei lecturi, fapt care corespunde în linii generale practicii internaționale și în particular se aseamănă destul de mult cu

procesul respectiv din Bundestagul german. Noile Dispoziții de Procedură au anulat principiile de înaintare a propunerilor de proiect.

Noile Dispoziții de Procedură determină câteva responsabilități ale legiuitorilor (Articolele 67 - 69) cu privire la introducerea numărului necesar de copii ale proiectelor și includerea informației cu privire la armonizarea legislației naționale cu cea din UE în raportul de justificare. Astfel există așa numita "lectură zero"; dacă proiectul nu respectă cerințele prescrise de către Actul cu privire la Dispozițiile de procedură ori Dispozițiile legislative, Președintele Consiliului Național poate recomanda inițiatorului să corecteze erorile depistate. În cazul când cel ce introduce proiectul nu este de acord cu o atare recomandare, Președintele Consiliului Național prezintă recomandarea împreună cu opinia inițiatorului de proiect la următoarea sesiune a Parlamentului, în cadrul căreia urmează să fie luată decizia respectivă fără dezbateri.

Membrii Parlamentului sunt practic liberi de a propune amendamente la proiect. Articolul 94, paragraful 2 al Actului cu privire la Dispozițiile de Procedură stipulează unica excepție și prevede că "în cadrul dezbaterilor unui proiect de amendare a unei legi existente nu se admite propunerea amendamentelor de extindere a domeniului reglementat de proiectul în cauză". În cazul când cel ce introduce proiectul ajunge la concluzia că proiectul anterior este modificat și nu mai reflectă ideea de la origine, proiectul poate fi retras. La a treia lectură o atare retragere ar fi posibilă doar cu consimțământul Consiliului Național.

Dacă proiectul a fost introdus de către o comisie ori un deputat, Cancelaria Parlamentului urmează să asigure numărul necesar de copii și varianta electronică a proiectului. În cazul în care proiectul corespunde tuturor cerințelor prevăzute de Dispozițiile de procedură și cele legislative, Departamentul Juridic al Cancelariei pregătește opinia sa pentru a fi prezentată Președintelui Consiliului Național al Republicii Slovacia (pentru lectura-zero). Departamentul Juridic al Cancelariei Consiliului Național al Republicii Slovace, urmează să pregătească pentru membrii Parlamentului poziția pentru a doua lectură. Specialiștii din cadrul Departamentului în cauză își exprimă propria poziție, în principal, în ce privește compatibilitatea proiectului cu Constituția, statutele constituționale, tratatele internaționale la care ia parte Republica Slovacă și legislația UE: Totodată, personalul Cancelariei formulează propuneri concrete de amendare a unor anumite prevederi ale proiectului. Adoptarea ori respingerea acestor propuneri depinde de poziția și voința membrilor Parlamentului. Legiuitorii din cadrul Cancelariei de asemenea verifică Clauza cu privire la Compatibilitatea proiectului cu legislația din UE. Experții Cancelariei pregătesc în mod regulat propuneri profesioniste pentru Proiectul Bugetului de Stat nu numai din punct de vedere legislativ ci și economic și social. Proiectele sunt analizate în cadrul Parlamentului nu numai de către funcționarii Cancelariei; anumite cluburi politice, membri ai Parlamentului au creat grupuri de experți. De obicei membrii Parlamentului mai apelează și la ajutorul neoficial al specialiștilor din cadrul diferitor ministere.

În cadrul Departamentului Juridic al Cancelariei Consiliului Național activează 12 legiuitori, care sunt considerați ca fiind experți în diferite ramuri ale dreptului. Departamentul Juridic este divizat în două unități: Secția Juridică și Secția pentru probleme de aproximare a legislației.

Secția Juridică realizează, în particular, următoarele sarcini:

- analizează proiectele din momentul etapei de inițiere a acestora și își exprimă atitudinea în ce privește compatibilitatea fiecărui proiect cu Constituția, statutele constituționale, Actul cu privire la dispozițiile de procedură și dispozițiile legislative;
- în colaborare cu secretarul Comisiei Principale pregătește terenul de lucru pentru discuția finală a proiectului în cadrul comisiei în cauză (la necesitate);
- participă la discutarea proiectelor în cadrul ședințelor comisiilor;

- oferă asistență profesionistă comisiilor după ce proiectul de lege este semnat de către Președintele Consiliului Național, Primul Ministru și Președintele Republicii Slovacia; asigură publicarea legii respective în Culegerea de legi și participă la lectura de control în cadrul Oficiului Editorial al Culegerilor de Legi.
- Își exprimă opinia referitor la întrebările vizând aplicarea, adresate Consiliului Național și cancelariei acestuia;
- oferă consultații juridice experte departamentelor Cancelariei.
- Secția pentru probleme de aproximare a legislației realizează următoarele sarcini:
- consideră compatibilitatea proiectelor cu legislația din UE, convențiile internaționale și tratatele din care face parte Republica Slovacă;
- consideră clauza de compatibilitate cu legislația UE;
- cooperează cu instituțiile experte din Comunitatea Europeană, Consiliul Europei; Parlamentul Europei, Reprezentanța Comisiei Europene la Bratislava și experții străini în domeniul aproximării legislației;
- în caz de necesitate, pregătesc analize de scurtă durată vizând probleme de ordin juridic ce țin de domeniul aproximării legislației.

Comisiile pot invita la ședințele lor diferiți specialiști și alte persoane, solicita opinia experților etc. Comisiile cooperează cu autoritățile administrației publice, desfășurează investigații parlamentare și organizează ședințe extraparlamentare.

În conformitate cu Articolul 87, paragraful 2 al Constituției, actul urmează a fi semnat de către Președintele Consiliului Național, Președintele Republicii Slovace și Primul Ministru. Președintele Republicii este învestit cu dreptul de a înapoia legea însoțită de comentarii Parlamentului. Consiliul Național este obligat să revadă actul respectiv și în cazul când acesta se adoptă din nou, legea trebuie promulgată. Președintele Republicii înapoiază actul și trebuie să prezinte comentariile necesare de fiecare dată când acestea sunt solicitate de către Consiliul Național. De regulă, Președintele Republicii înapoiază legea pentru a fi revăzută atunci, când aceasta contravine Constituției. Atare legi au fost incluse deja de câteva ori în programul de lucru al Curții Constituționale. Dezbaterile unei legi reîntoarse Consiliului Național de către Președintele Republicii sunt reglementate în Articolul 90 al Actului cu privire la dispozițiile de procedură.

Legislația specifică

Articolul 87 al Actului cu privire la dispozițiile de procedură a Consiliului Național conține prevederi cu privire la discutarea proiectului bugetului național. Concomitent, , articolul 88 al aceleiași legi reglementează discuțiile parlamentare cu privire la tratatele internaționale.

Amendamentele se efectuează în mod direct; prima frază a legii exprimă în mod precis, care lege urmează a fi amendată. Amendamentele trebuie să fie cât mai transparente și clare cu putință. Amendarea unei alte legi prin prevederile unui proiect nu este admisibilă decât în cazul când legea modificată este absolut identificată. După aceasta este necesar de a stabili prevederile specifice care urmează a fi schimbate de proiect.

Formalități

Articolul 87, paragraful 5 al Constituției prevede în mod univoc că fiecare lege intră în vigoare după ce este promulgată. Actul cu privire la Culegerea de Legi prevede că Constituția, statutele constituționale, legile, reglementările guvernamentale, ordinele și manifestele ministeriale și cele emise de alte instituții centrale ale puterii de stat (toate instrumentele juridice specificate în partea 3.A.1.până la A3. și B.1.

până la B.3.) cât și unele decizii ale Curții Constituționale a Republicii Slovace și unele tratate internaționale devin valabile din ziua în care sunt promulgate în Culegerea de legi.

Instrumentele juridice menționate mai sus intră în vigoare la cea de a cincisprezecea zi din momentul promulgării lor în Culegerea de Legi, dacă nu este specificată în mod special o altă dată. Din considerente de un urgent interes general instrumentele legislative pot prevedea în mod excepțional o dată de intrare în vigoare mai devreme decât perioada menționată, dar nu mai înainte de data publicării acestora în Culegerea de Legi.

Instrumentele juridice în cauză sunt publicate (promulgate) nu mai devreme de 15 zile din momentul semnării textului legii de către Președintele Parlamentului Republicii și de către Primul Ministru.

Nu există cazuri în care legislația primară să nu fi intrat în vigoare.

5.2. *Legislația secundară*

Conferirea autorității de elaborare a legislației secundare

Cabinetul Miniștrilor nu stipulează faptul, care probleme urmează a fi elucidate de către legislația primară și care probleme urmează a fi lăsate pe seama celei secundare. Criteriul principal este determinat de Constituție și, după cum deja s-a menționat, în legătură cu principiile de Guvernare a Legii (partea 1) “fiecare este liber de a face orice ce nu este interzis prin lege și nimeni nu poate fi impus să facă ceva ce nu este prevăzut de lege” (Articolul 2, paragraful 3, al Constituției). “Obligațiile pot fi impuse doar în baza legii și în limitele acesteia...” (Articolul 13, paragraful 1, Constituția). “Impozitele și taxele pot fi percepute de către și în conformitate cu legea” (Articolul 59, paragraful 2 al constituției) “...respectiv, orice restricție /municipalitate/ poate fi impusă numai prin lege” (Articolul 67, Constituția) și “municipalitatea poate fi delegată prin lege să exprime atribuțiile conducerii de stat” (Articolul 71, Constituția).

Totuși “autoritățile de stat urmează să acționeze doar în baza Constituției și în limitele și modul stipulat de lege” (Articolul 2 paragraful 2). “Autoritățile publice centrale și locale urmează a fi instituite prin lege” (Articolul 122), etc.

Paragraful 120 al Constituției conferă Cabinetului de Miniștri puterea de a adopta reglementări pentru implementarea legilor în limitele definite de lege. După cum a fost menționat deja, legislația secundară a Cabinetului nu necesită de fiecare dată o investire specială din partea legislației primare. O atare investire este solicitată doar în cazul adoptării unor anumite reglementări. Pe de altă parte, “ministerele și alte instituții ale puterii de stat, urmează să adopte, în baza legii și în limitele prevăzute de către lege, reglementări general obligatorii (ordonanțe, manifeste, etc.)...”. (Articolul 123 prima propoziție din Constituție).

Există câteva posibilități de a determina faptul dacă delegarea puterii de a elabora legislație secundară este constituțională ori nu. (vezi 6). Plus la acesta, Oficiul Procurorului Public (Actul nr. 314/1996, Culeg.) dispune de câteva oportunități de a-și manifesta vigilența față de constituționalitatea delegării puterii de elaborare a legislației secundare.

Comisiile parlamentare efectuează controlul asupra faptului cum sunt respectate și implementate legile și dacă instrumentele juridice emise pentru implementarea acestora sunt compatibile cu ele. În cazul când o comisie găsește de cuviință că o prevedere de implementare violează legea, sau nu este consecventă în raport cu aceasta, ori un atare instrument nu a fost emis (a fost emis cu întârziere), ea urmează să informeze despre aceasta membrul respectiv al Cabinetului, ori conducătorul instituției guvernamentale respective și să solicite acțiunile imediate de remediere; dacă atare acțiuni nu au loc, comisia trebuie să raporteze despre situația în cauză Consiliului Național.

Elaborarea legislației secundare

De regulă, legislația secundară este elaborată concomitent (în cadrul aceluiași proces) cu cea primară. Aceasta datorită legăturii dintre ele și faptului că dacă pentru implementarea actului final este nevoie de o anumită prevedere, Președintele Parlamentului este în drept să solicite persoana care introduce legea să prezinte proiectul acesteia. Proiectul prevederii de implementare urmează a fi prezentat de către persoana ce introduce legea ori de câte ori legea și instrumentul legislativ trebuie să intre în vigoare concomitent.

De obicei, legislația secundară este pregătită de către aceeași persoană care a elaborat legislația primară respectivă. Cabinetul dispune de propriile Decizii Legislative, adoptate în 1997.

Dispozițiile Legislative ale Cabinetului Slovac au reacționat la adoptarea noului Act cu privire la Dispozițiile de procedură ale Consiliului Național al Republicii Slovacia. În același timp, Dispozițiile de Procedură au preluat metodele verificate de elaborare a legislației, utilizate de executiv. Se presupune că Dispozițiile Legislative vor unifica cerințele juridice oficiale de proiectare a instrumentelor ce țin de legislația secundară și metodele de discutare și adoptare a acestora.

Numai reglementările guvernamentale (ca parte a legislației secundare) urmează a fi aprobate de către Cabinet. Articolul 119, punctul "b" al Constituției prevede faptul că Cabinetul "trebuie să decidă în mod colectiv asupra reglementărilor guvernamentale".

În Partea 3. B. se menționează că proiectele de instrumente legislative secundare devin lege în urma promulgării.

Procedurile ce urmează după efectuarea activității parlamentare

Nu toată legislația secundară trebuie prezentată Parlamentului. Unele proiecte de legislație secundară pot fi înaintate Consiliului Național (vezi mai sus) și sarcinile comisiilor parlamentare în aceste cazuri, vizavi de legislația secundară sunt similare celor menționate deja în raportul dat.

Consiliul Național nu dispune de o putere specială de inițiere a legislației secundare. În cadrul legislației există verificări și acțiuni de echilibrare între puterea legislativă și cea executivă. În sistemul politic și legislativ al Republicii Slovace legislația secundară este considerată ca parte componentă a puterii executive, fapt care explică de ce Parlamentul nu se ocupă în particular de legislația secundară, primordial fiind investit cu putere judiciară. Dispozițiile Legislative cu privire la elaborarea proiectelor de legi pot "servi" drept exemple de legislație secundară, adoptată de către Parlament, dar care, de fapt, nu au statut de instrumente juridice.

Principala sarcină a Curții Constituționale rezidă în analiza judiciară a exercițiului puterii de elaborare a legislației secundare (vezi mai sus descrierea succintă). Aceste responsabilități sunt stipulate în articolele 125, 130 - 132 ale Constituției și Actului Consiliului Național al Republicii Slovace nr. 38/1993 Culeg. "Cu privire la Structura Curții Constituționale a Republicii Slovace, dezbaterile în cadrul ei și Statutul judecătorilor ei".

Legislația secundară nu este utilizată pentru reglementarea problemelor cu conținut politic semnificativ ori care afectează în mod substanțial drepturile, obligațiile sau interesele publicului general, ci mai degrabă, pentru reglementarea chestiunilor ce țin de o serie de principii de Guvernare a Legii, menționate mai sus.

6. Verificări specifice ale proiectelor

6.1. *Respectarea Constituției*

Compatibilitatea unei legi cu Constituția și sistemul juridic existent reprezintă o parte organică a procesului legislativ. Aceasta ar însemna că legiuitorul (ori legiuitorii) deja de la bun început (creându-și ideile de bază) țin cont de compatibilitatea viitoarei legi cu Constituția și alte statute și acte constituționale.

Respectarea de către proiect a Constituției și a legislației în vigoare este verificată prin câteva "filtre". Fiecare minister și fiecare instituție centrală a puterii de stat au în componența sa nu numai departamente "de ramură", așa numitele departamente "profesionale" (subdiviziuni ale organizației) ci și un departament special care se preocupă de chestiunile de ordin legislativ. Pentru o referință succintă vizând poziția și sarcinile departamentelor legislative vezi partea 4. În general, aceste departamente garantează constituționalitatea și respectarea altor legi în vigoare.

Ministerul Justiției deține aceeași poziție pe care o au și alte ministere în cadrul procesului de elaborare a proiectelor de legi. Dar, la fel ca și Ministerele Afacerilor Interne, Finanțelor, Afacerilor Sociale și Familiei, acest minister asigură activitatea uneia dintre comisiile profesionale ale Consiliului Legislativ al Cabinetului de Miniștri. Comisia respectivă evaluează proiectele de prevederi ale legislației secundare în sfera dreptului civil și a dreptului comercial. În baza Actului nr. 347/1990 Culeg. Cu privire la organizarea ministerelor și a altor instituții centrale ale puterii de stat, Ministerul Justiției reprezintă instituția centrală a puterii de stat pentru servicii judiciare și penitenciare. El exercită supravegherea din partea statului asupra activității de notariat și reprezintă Republica Slovacă în fața Comisiei Europene pentru Drepturile Omului și în fața Curții Europene pentru Drepturile Omului.

După cum a fost menționat mai sus, proiectul poate fi înaintat de către Cabinetul de Miniștri numai în calitate de entitate integră, cu excepția membrilor și comisiilor parlamentare. Din această cauză, Cabinetul a creat Consiliul Legislativ al Cabinetului de Miniștri, care reprezintă un organ consultativ investit cu responsabilitatea de a considera minuțios orice proiect de lege ori reglementare guvernamentală înainte ca acestea să fie adoptate de către cabinet. La rândul său, Consiliul Legislativ, a instituit câteva comisii profesionale: Comisia pentru Dreptul administrativ, în cadrul căreia proiectele de reglementări guvernamentale și ordonanțe ministeriale sunt discutate în detalii.

Membrii Consiliului Legislativ sunt numiți și destituiți din funcție de către Cabinet în baza propunerilor Viceprim-Ministrului. Din categoria acestora fac parte legiuitori distinși din cadrul ministerelor, școlilor de drept, reprezentanți ai oamenilor de afaceri, ai sindicatelor, instituțiilor financiare, funcționari ai Curții Supreme și din Oficiul Procurorului Public. Toți ei sunt juriști de specialitate și dispun de o bogată experiență în cariera lor profesională. Componența Consiliului legislativ este relativ stabilă.

Consiliul Legislativ este demn de o înaltă încredere. Opiniile sale cu privire la proiectele ce se referă doar la un singur instrument juridic sunt în general adoptate de către Cabinet. Consiliul se întrunește înainte de începutul fiecărei sesiuni a Cabinetului. El analizează și apreciază conceptul unui proiect, compatibilitatea lui cu Constituția și alte legi în vigoare, cu tratatele internaționale și legislația UE, dacă este necesar. În același timp, Consiliul Legislativ evaluează caracterul oficial-juridic al proiectelor instrumentelor legislative.

Departamentul pentru legislația guvernamentală din cadrul Cancelariei Cabinetului pregătește pozițiile profesionale nu numai pentru dezbaterile care urmează să aibă loc în cadrul Consiliului Cabinetului, ci și pentru negocierile Cabinetului însuși.

6.2. Respectarea sistemului legislativ existent

O situație similară este aplicabilă și atunci când proiectul este discutat în cadrul Parlamentului. Specialiștii din departamentul Legislativ al Cancelariei Consiliului Național al Republicii Slovacia pregătesc opiniile profesionale vizând proiectele, care urmează a fi înaintate pentru a doua lectură. Specialiștii în probleme legislative din cadrul Cancelariei Parlamentului la formularea poziției lor iau în considerație chestiunile discutate în această parte a raportului — respectarea constituției, etc.

Legea cu privire la dispozițiile de procedură prevede că proiectul în a doua citire ține întotdeauna de competența Comisiei pentru probleme constituționale și juridice a Consiliului Național. Comisia în cauză ia în dezbateri toate proiectele în baza Actului cu privire la dispozițiile de procedură, în special, în ce privește compatibilitatea lor cu Constituția, statutele constituționale, tratatele internaționale, legislația Republicii Slovace și legislația din UE:

Comisia pentru probleme constituționale și juridice a Parlamentului în raport cu alte comisii parlamentare deține o poziție comparabilă cu neoficialul *primus inter pares*. Pe lângă multe altele, o atare situație mai rezultă și din faptul că fiecare proiect în procesul celei de a doua lecturi trebuie să fie discutat anume de către această comisie (Articolul 74, paragraful 1 al Actului cu privire la dispozițiile de procedură); aici nu putem să nu indicăm că Comisia pentru probleme constituționale și juridice deține o poziție specială în ce privește explicarea Dispozițiilor de Procedură. Consiliul Național poate decide că “după ce Comisia pentru probleme constituționale și juridice înaintează o anumită opinie, Președintele urmează să hotărască toate neînțelegerile vizând procedura prevăzută de acest Act” (Articolul 146).

Este natural faptul, ca odată cu introducerea unui sistem legislativ nou într-o țară aflată în perioada de tranziție, timpul limitat, rezervat pentru adoptarea proiectelor și o anumită polarizare atât a societății cât și a elitei politice, să ducă la o serie de propuneri adresate Curții Constituționale de a proclama incompatibilitatea unei părți din legislație cu Constituția Republicii Slovace. Începând cu 1 ianuarie, 1993 și până la 31 decembrie, 1996, Consiliul Național a adoptat 365 de acte dintre care 23 de acte sunt prezentate Curții Constituționale pentru a se decide constituționalitatea lor.

Contrar practicii din trecut, dispozițiile de procedură ale Parlamentului creează condiții pentru o discuție mai puțin aprinsă a proiectelor legislative. Totodată, Actul cu privire la dispozițiile de procedură ale Consiliului Național al Republicii Slovace mai reglementează și “procedura legislative urgentă”. În circumstanțe extraordinare, când drepturile și libertățile fundamentale ale oamenilor, securitatea națională ori prosperitatea economică se află în primejdie, Parlamentul poate, la solicitarea Cabinetului, să primească hotărârea de a considera un oarecare proiect în cadrul unei proceduri legislative urgente. Câteva din restricțiile stipulate de Dispozițiile de Procedură nu sunt aplicabile în acest caz (Articolul 89).

6.3. Respectarea legislației din Uniunea Europeană și 6.4. Respectarea obligațiilor internaționale

Trebuie să spunem de la bun început, că în prezent există un sistem în trei niveluri de aproximare a sistemului legislativ din Slovacia la legislația din UE.

Activitatea ministerelor și a altor instituții centrale ale puterii de stat poate fi considerată drept primul nivel de aproximare a legislației. Ministerele și alte instituții centrale ale puterii de stat, pe lângă departamentele juridice, menționate mai sus, au creat subdiviziuni ori unități organizaționale pentru integrare europeană, care cooperează în sectorul corespunzător în soluționarea problemelor ce țin de aproximarea legislației. Subdiviziunile în cauză sunt capabile să efectueze cele mai bune investigații în ce privește direcțiile, domeniul și timpul necesar pentru armonizarea prevederilor legislative naționale cu legislația din UE, și eventual, cu convențiile Consiliului European. Ministerele și alte instituții centrale ale puterii de stat pregătesc proiecte de legi și reglementări guvernamentale în virtutea competenței cu care sunt investite și le prezintă la etapa inițială unui proces intersector de sugestie, mai apoi Consiliului

Legislativ al Cabinetului de Miniștri și în sfârșit, pentru negocierile din cadrul Consiliului de Miniștri al Republicii Slovace. Cel ce prezintă proiectul (proiectele) urmează să includă în raportul anexat la propunerile respective un comentariu succint vizând domeniul elucidat de către prevederea legislativă aproximată unei anumite directive din UE și, eventual Convenției Consiliului Europei. Clauza de compatibilitate va fi semnată de către ministrul corespunzător ori conducătorul instituției centrale respective a puterii de stat.

Activitățile Institutului pentru aproximarea legislației — o instituție de coordonare, metodologie și documentare înalt specializată — constituie o parte a celui de al doilea nivel al sistemului de aproximare a legislației. Obligația lui permanentă rezidă în prezentarea comentariilor referitoare la Clauza de compatibilitate a tuturor propunerilor legislative prezentate de către secții pentru negocierile din cadrul Consiliului Legislativ al Cabinetului. Institutul în cauză mai realizează și alte sarcini: controlul metodologic asupra activității de cooperare a fiecărei secții cu Departamentul pentru integrare europeană al Cancelariei Cabinetului; pregătirea și implementarea proiectelor în cadrul Phare și a altor programe de asistență din străinătate, atunci când acestea țin de aproximarea legislației sau au o natură mai universală; comunică cu instituțiile din străinătate și organele acestora.

Cabinetul a creat Consiliul Cabinetului pentru Integrarea Republicii Slovace în UE. Acest organ profesionist discută materialele-cheie ce țin de aproximarea legii, înainte ca aceasta să fie expusă la ședința Cabinetului.

La nivelul executiv, procesul de aproximare se încheie odată cu aprobarea propunerii vizând instrumentele legislative în cadrul negocierilor Cabinetului. În cazul aprobării, clauză de compatibilitate este semnată de Primul Ministru. Procesul legislativ de pregătire a actelor este finalizat prin dezbaterile și aprobarea proiectului în cadrul Consiliului Național, care reprezintă cel de al treilea nivel conform materialului "Sarcinile primordiale ale Consiliului Național în ce privește procesul de aproximare a sistemului legislativ din Republica Slovacă cu legislația din Uniunea Europeană și asigurarea realizării acesteia în cadrul Cancelariei Consiliului național al Republicii Slovacia aprobat prin rezoluția CN nr. 403 din 11 septembrie 1996.

O parte a procesului de discutare a proiectului implică atragerea specialiștilor din cadrul Direcției pentru aproximarea legislației a Cancelariei Consiliului Național, care urmează să verifice informația conținută în Clauza de compatibilitate cu legislația din UE. Obligația de a anexa Clauza de compatibilitate la proiectul de lege este stipulată în Articolul 68, paragraful 3 al Actului cu privire la Dispozițiile de procedură. Informația necesară și forma clauzei sunt determinate de către Dispozițiile legislative cu privire la elaborarea proiectelor de legi. Legiuitorul trebuie să determine faptul, dacă problemele elucidate în proiect sunt ajustate ori nu în cadrul legislației din UE, urmând să specifice precis instrumentul legislativ respectiv din UE. Concomitent, legiuitorul trebuie să determine faptul dacă proiectul face parte din grupul celor considerate ca având prioritate primordială în sensul aproximării, după cum este stipulat în Articolul 70 al Acordului Asociației Europene și dacă da, trebuie să numească aria respectivă, ori dacă ține de prioritățile recomandate în documentul Pregătirea țărilor asociate ale Europei Centrale și de Est pentru integrarea în Piața internă a UE, Carta Albă. A treia posibilitate rezidă în luarea în considerație a opiniei legiuitorului conform căreia proiectul nu aparține nici de primul grup, nici de al doilea. Legiuitorul urmează să indice nivelul compatibilității proiectului cu legislația din UE, care poate fi deplină, parțială ori să lipsească absolut. În ultimele două cazuri legiuitorul trebuie să indice data la care se presupune atingerea nivelului adecvat de armonizare.

După cum s-a menționat deja, fiecare proiect este discutat în cadrul Comisiei pentru probleme constituționale și juridice a Consiliului Național și evaluat din punct de vedere al compatibilității cu legislația din UE. Comisia în cauză a instituit o altă comisie — cea pentru aproximare a legislației din Republica Slovacă cu legislația din UE. Ultima se preocupă de elucidarea problemelor, natura cărora este evidentă din înseși denumirea comisiei.

Aici ar fi binevenit să menționăm faptul că Consiliul Cabinetului pentru Integrarea Republicii Slovace în Comunitatea Europeană reprezintă un organ consultativ al Cabinetului, membrii căruia sunt secretari de stat (în terminologia slovacă "vice miniștri") ai ministerelor și adjuncții conducătorilor altor instituții centrale ale puterii de stat. Postul de Președinte al Cabinetului Consiliului pentru Integrare Europeană este deținut de către VicePrim-Ministru. Consiliul în cauză are aceeași poziție ca și Consiliul Legislativ al Cabinetului.

Comisia de Aproximare a legislației Republicii Slovace cu legislația din UE face parte din Comisia pentru probleme constituționale și juridice a Parlamentului (Articolul 6 al Actului cu privire la Dispozițiile de procedură ale Consiliului Național). Membrii ei sunt doar membri ai Parlamentului. Parlamentul a mai creat și Comisia Consiliului Național al Republicii Slovace pentru integrarea Europeană.

Institutul pentru Aproximarea legislației reprezintă o organizație bugetară de stat (persoană juridică) afiliată categoriei de buget a Cancelariei cabinetului de Miniștri. Directorul institutului este numit și destituit din funcție de către Președintele Cancelariei Cabinetului. Direcția pentru aproximarea legislației din cadrul Cancelariei Parlamentului face parte din Departamentul Cancelariei Consiliului Național al Republicii Slovacia. Personalul acestor instituții de stat sunt funcționari publici, condițiile de angajare a cărora sunt reglementate de Codul muncii.

6.5. *Respectarea formalităților legislative*

Dispozițiile legislative cu privire la elaborarea proiectelor de legi determină relativ exact cerințele cu privire la formalitățile juridice. Aceste dispoziții (vezi anexa) sunt obligatorii pentru legiuitor: în cazul când proiectul nu respectă prevederile determinate de Dispozițiile legislative, situația este similară celei din punctul 5.A.20. a chestionarului.

6.6. *Respectarea cerințelor administrative și de tehnologie informațională*

O atenție majoră în egală măsură se acordă și compatibilității proiectului cu cerințele administrative și de tehnologie informațională. Justificarea (Articolul 68, paragraful 3 al Actului cu privire la dispozițiile de procedură) trebuie să conțină specificări privind: necesitatea noului instrument legislativ, "modul de implementare a noului instrument legislativ", "impactul economic și financiar al acestuia asupra bugetului național" și resursele umane necesare pentru implementarea lui.

6.7. *Respectarea standardelor ecologice (mediului înconjurător)*

Actul nr. 127/1994, Culeg. Cu privire la Evaluarea Impactului Ecologic a fost adoptat și stipulează obligațiile de evaluare a unor anumite proiecte de instrumente legislative din perspectiva posibilului impact asupra mediului înconjurător. În același timp, actul în cauză servește drept bază pentru compatibilitatea proiectului cu standardele ecologice. Aceasta reprezintă un bun exemplu de "cooperare" a Slovaciei cu străinătatea. La baza ei stă Directiva consiliului, nr. 85/337/EEC de la 27 iunie 1985 cu privire la Evaluarea Efectelor pe care le au anumite proiecte Publice și Private asupra mediului ambiant. La baza pregătirii acestui act au stat Convenția ONU a Comisiei Economice Europene cu privire la Evaluarea Efectelor asupra mediului ambiant din afara frontierelor țării (E/ECE/1250: Espoo, Finlanda, 25 februarie 1991), alte acte validate în străinătate cum ar fi, Olanda, 1986; Norvegia, 1990; Germania, 1990; fiind totodată luat în dezbateri și de către specialiștii austrieci.

6.8. *Respectarea standardelor de calitate textuală*

Dispozițiile legislative cu privire la elaborarea proiectelor de legi prevede ca legea să fie inteligibilă, clară, succintă, precisă în terminologie și uniformă. În procesul de elaborare, trebuie să se atragă atenția

cuvenită corectitudinii lingvistice, proporționalității stilistice și clarității generale (vezi Articolul 4, paragraful 2 și 3 al Dispozițiilor legislative). Experiența empirică confirmă adevărul general că “limbajul legii” este clar, deși această claritate depinde în mare măsură de caracterul problemei elucidate în legea respectivă.

6.9. Costuri

Deja a fost menționat faptul că justificarea unui proiect de lege trebuie să includă în mod obligator date cu privire la analiza economică și financiară și în special, informație cu privire la impactul actului legislativ proiectat asupra bugetului național. Această chestiune este reglementată nu numai în Dispozițiile de procedură ale Consiliului Național, dar și în Actul nr. 303/1995 Culeg. Cu privire la dispozițiile vizând Bugetul (Articolul 51). Legiutorul trebuie să indice în justificare rezultatele dezbaterilor întreținute cu Ministerul de Finanțe în ce privește impactul proiectului asupra bugetului național și, eventual, asupra celui municipal. De obicei această cerință este invocată atunci când în calitate de legiuitor acționează un membru ori o comisie a Parlamentului. În cazul când Cabinetul introduce proiectul, cerința în cauză este practic îndeplinită, dat fiind faptul că Ministerul de Finanțe este membru al Cabinetului, iar acesta, la rândul său, adoptă legile ca un tot întreg. Lipsa informației vizând rezultatele dezbaterilor întreținute cu Ministerul de Finanțe în ce privește impactul proiectului asupra bugetului național și municipal poate cauza situația când proiectul nu este acceptat pentru prima lectură în Parlament.

În acest caz, de altfel ca și în alte cazuri similare, dacă proiectul nu respectă cerințele Actului cu privire la dispozițiile de procedură ale Consiliului Național ori cele stipulate în Dispozițiile legislative, Președintele Parlamentului urmează să recomande persoanei care a introdus proiectul să corecteze defectele depistate. Dacă persoana respectivă nu este de acord cu această recomandare, Președintele Consiliului Național prezintă recomandarea împreună cu opinia autorului de proiect la următoarea sesiune a Consiliului Național, care urmează să primească decizia respectivă fără dezbateri. De fapt, această “lectură zero” a fost deja menționată în partea 5. (Discutarea în Parlament).

6.10. Eficiența și 6.11. Caracterul practic

Procesul de elaborare a proiectelor legislative în general și cel din țările în perioada de tranziție, în particular, reprezintă “o poveste fără de sfârșit”. Nu există proceduri oficiale pentru determinarea faptului, dacă schema legislativă propusă își va atinge sau nu obiectivele. Rămâne sub semnul întrebării dacă aceasta este posibil într-o țară cu condiții “agitate” de dezvoltare, care fac ca instrumentele legislative să fie deseori supuse amendamentelor cu scopuri irealizabile, incapabile de a analiza în mod perfect toți factorii care influențează implementarea actelor normative.

6.12. Evaluarea implementării și 6.13. Controlul activității de consultare

S-a menționat deja mai sus că justificarea unui proiect trebuie să descrie modul în care va fi implementat noul instrument legislativ, impactul lui economic și financiar asupra bugetului național și resursele umane implicate.

Există proceduri “interministeriale” relativ vaste de amendare a proiectelor de legi. Persoana care introduce proiectul trebuie să includă în raportul de introducere rezultatele procedurii de amendare. Anumite constante ale procedurii de aplicare a amendamentelor reprezintă efortul de a unifica opiniile vizavi de proiect. Există o tendință de a soluționa controversile din cadrul unui proiect înainte ca acesta să ajungă la nivelul Cabinetului.

După cum s-a menționat mai sus, procedura de amendare implică un șir relativ vast de subiecte. Iată de ce publicul este destul de bine informat în ce privește legislația în proces de elaborare. Aceleași cuvinte au fost spuse la adresa activității de consultare vizavi de membrii Parlamentului.

7. Instrumentele pentru evaluarea *ex ante*

Nu există instrumente oficiale de acordare a asistenței necesare în procesul de evaluare *ex ante* a propunerilor de politică, făcute în scopuri legislative. Experimentele legislative teoretice au utilizat în procesul de elaborare a proiectelor de legi modele computaționale, simulări, etc. Rezultatele lor nu au avut nici o influență asupra procesului în cauză.

Bineînțeles, evaluarea *ex ante* reprezintă o parte organică a procesului de elaborare a proiectelor legislative. Spre exemplu, cabinetul a discutat câteva documente de acest gen înainte de a lua decizia finală referitor la Proiectul cu privire la împărțirea administrativ-teritorială a Republicii Slovace (Actul nr. 22/1996 Culeg.), Proiectul vizând criteriile de împărțire administrativ-teritorială, 1995. În mod similar, în cooperare cu alte ministere și instituții centrale ale puterii de stat, Ministerul Afacerilor Interne a pregătit analiza administrației publice 1995 (Analiza complexă a personalului, spațiul și impactul financiar al noii împărțiri teritoriale asupra autorităților locale ale puterii de stat și a autorităților de stat, propriu-zise, de aproximativ 300 de pagini) și alte documente analitice înainte de luarea de către Cabinet a deciziei finale referitor la Proiectul cu privire la organizarea administrației publice locale (Actul nr. 222/1996 Culeg.)

8. Utilizarea tehnologiei computaționale

Actul Consiliului Național al Republicii Slovace nr. 350/1996 Culeg. Cu privire la Dispozițiile de procedură ale Consiliului Național al Republicii slovace prevede că “proiectul trebuie prezentat în formă electronică” (Articolul 67, paragraful 2). Articolul 9, paragraful 2 al dispozițiilor legislative cu privire la elaborarea proiectelor de legi (nr. 19/1997 Culeg.) precizează “formatul fișierelor textuale ASCII codul textului PC-Latin II” și după cum a fost menționat “formă electronică”. S-ar putea de presupus că în viitorul apropiat vor fi utilizate forme mai sofisticate de limbaj PC.

Computerele personale sunt utilizate nu numai pentru machetarea (redactor de text). În afară de sistemele electronice ale Culegerii de Legi, deja menționate în partea 9, deseori sunt utilizate și alte baze de date legislative cum ar fi Culegerea de decizii ale Curții, Raportorul Financiar, Jurnalul Comercial (Oficial), etc.

Utilizarea tehnologiei computaționale reprezintă o premisă inevitabilă pentru aproximarea legislației și compararea legislativă. Iată de ce legislatorii au la dispoziția lor în Biblioteca Parlamentului următoarele:

- baze de date CD-ROM: JUSTIS CELEX, JUSTIS referințe Europene, JUSTIS Jurnal Oficial, Registru Federal, Fișierul Legislației din Vest, Codul de Adnotare SUA, Instrumente statutare, etc.
- sisteme de hiper-textuale: MEDIAL, FILIT, etc.
- baze de date accesibile în rețeaua locală automatizată de acte adoptate de către Consiliul Național, prelucrarea proceselor-verbale, etc.

Utilizarea sporită a tehnologiei computaționale în procesul de elaborare a proiectelor de legi tinde să contribuie la îmbunătățirea sistemului legislativ. Următoarea etapă de expansiune a tehnologiei computaționale va pune la dispoziția tuturor legiuitorilor computere personale și software adecvate, asigurând accesul concomitent la toată informația necesară. Actualmente se creează Sistemul unic automatizat de informație legislativă, care urmează a fi accesibil pentru toți legiuitorii la toate etapele procesului de elaborare a proiectelor de legi.

9. Publicarea legislației

În conformitate cu 5.A.37 a chestionarului, promulgarea actului în Culegerea de legi reprezintă condiția intrării acestuia în vigoare. Actul nr. 1/1993 Culeg. Cu privire la Culegerea de legi stipulează că emiterea culegerii de legi ține de responsabilitatea Ministerului Justiției. După cum s-a mai spus, actele normative sunt promulgate cel puțin într-o perioadă de 15 zile după prezentarea textului autorizat al actului ori al altui instrument legislativ.

Numai textele autorizate prin semnătură conform prevederilor Constituției pot fi acceptate pentru a fi publicate în Culegerea de Legi. În cazul actelor enumerate în 5.A., este necesară semnătura Președintelui Parlamentului Republicii și a Primului Ministru.

Oficiul de editare a Culegerii de Legi emite un registru anual care include:

- Partea A. conține registrul cronologic al actelor normative, tratatelor internaționale, altor instrumente legislative și nelegislative publicate în anul respectiv;
- Partea B conține registrul subiectelor actelor normative, tratatelor internaționale altor instrumente legislative și nelegislative publicate în anul respectiv: spre exemplu: Procuraturi, Avocaturi, Impozite, Autorități raionale și regionale, Legislația muncii, Învățământul, Mediul ambiant.

Ministerul Justiției trebuie să asigure faptul ca fiecare persoană care manifestă interes față de Culegerea de Legi s-o poată procura contra unei anumite plăți. Municipality-urile urmează să facă culegerea de legi accesibilă pentru fiecare persoană interesată din cadrul unităților administrativ-teritoriale pe care le administrează. În acest scop, fiecărei municipalități i se oferă pe gratis câte o copie a Culegerii de Legi.

Unele companii private editează și distribuie Culegerea de legi. Altele elaborează versiuni electronice ale acesteia. În mod natural, textele autentice oficiale sunt cele editate în Culegerea de Legi și nu în versiunile ei electronice.

Textele adoptate ale actelor normative mai sunt publicate ca texte neoficiale și în ziare și reviste, în dependență de specializarea acestora.

Există câteva sisteme de baze de date electronice ale legislației (spre exemplu: JURIX, ASPI) și câteva culegeri de legislație divizate pe ramuri separate ale dreptului (spre exemplu, dreptul comercial, dreptul muncii). Este necesar, însă, să menționăm odată în plus că unica "sursă" oficială de legislație autentică este Culegerea de Legi. Ea publică în baza deciziei Președintelui Consiliului Național textele complete ale actelor ("republicarea") când acestea sunt consfințite prin lege.

Proiectele sunt general accesibile dat fiind faptul că în procesul de elaborare a legislației există o procedură de amendare relativ semnificativă, incluzând un număr anumit de autorități de stat, sindicate și organizații "interesate" (spre exemplu, Asociația municipalităților și a orașelor din Republica Slovacia). Cele mai importante proiecte sunt publicate și în edițiile cotidiene. Proiectele prezentate Parlamentului sunt accesibile pentru ziariști.

ELABORAREA PROIECTELOR DE LEGI ȘI MANAGEMENTUL SISTEMULUI DE REGLEMENTARE ÎN SLOVENIA

1. Introducere

Legislație este elaborată de către comunitățile de stat și cele locale; deocamdată nu a fost instituit nivelul intermediar (regiunile). Independența a adus cu sine două mari schimbări:

- divizarea competențelor legislative între republici și federație nu mai făcea față noilor circumstanțe; statul și-a asumat toate competențele legislative;
- Au fost stabilite 147 de comunități locale și principala problemă referitoare la acestea rezidă în divizarea competențelor între comunitățile respective și stat;

Reglementările care stipulează procedurile de elaborare a legislației se conțin în mare parte în legile care stabilesc Constituția statului și competențele instituțiilor de stat; cu toate acestea, practicile de legiuire folosite înainte de perioada de tranziție mai continuă să fie utilizate și în prezent. Dispozițiile în cauză au fost create în procesul unei activități îndelungate a legiuitorilor și aplicarea lor a fost controlată în mod sistematic de către mecanisme și instituții create cu acest scop.

Crearea unui stat independent și a instituțiilor respective ale acestuia a dus la schimbări atât în structura și procedurile de lucru ale Parlamentului, cât și în cele ale Guvernului, inclusiv reorganizarea ministerelor. Acestea sunt principalele schimbări care au avut loc odată cu recăpătarea independenței, și care și-au găsit reflectare și în procedurile de elaborare a proiectelor de legi.

Unele încercări dispersate și unilaterale de a codifica dispozițiile în domeniu au fost efectuate cu scopul de a facilita lărgirea accesului la ele și de a face procedurile să fie mai transparente.

Cerințele materiale de bază (spre exemplu, ce poate și ce nu poate fi reglementat prin lege și limitele reglementării) cât și cerințele procedurale de bază sunt stabilite de către Constituție, care a intrat în vigoare începând cu 23 decembrie 1991 (Jurnalul Oficial al republicii Slovenia nr. 33/91).

Alte cerințe sunt stabilite de către legile care reglementează organizarea statului și exercitarea puterii de stat, cum ar fi Legea cu privire la Consiliul de Stat, Legea cu privire la Administrație, Legea cu privire la Organizarea și domeniile de lucru ale Ministerelor, Legea cu privire la administrația publică locală și altele (vezi anexa 1).

Plus la acesta, principalele cerințe procedurale sunt stabilite de către Regulamentele interne ale instituțiilor respective (Parlament, spre exemplu, Adunarea de Stat, consiliul de Stat, Guvernul, unele ministere, comunitățile locale, etc., vezi anexa 2).

Dispozițiile de bază cu privire la procesul de elaborare a legislației sunt stabilite atât de Regulamentul intern al Parlamentului, cât și de cel al Guvernului; în afară de acestea nu există nici un instrument special de reglementare. Bineînțeles că există anumite instrucțiuni emise de secretarii generali ai diferitelor instituții, conținând careva forme standardizate.

Unele chestiuni de ordin tehnic sunt de asemenea administrate prin reglementări ale Guvernului și ale Ministerului de Interne, în special cele legate de pregătirea și tratarea documentației și a documentelor. Legiuitorii sunt obligați să urmeze cerințelor procedurale și să cunoască subiectele de materie pe care sunt pe cale să le reglementeze; în orice caz, dispozițiile de procedură întotdeauna prevăd un anumit grad de cooperare și de verificare a calității procesului de elaborare a textelor legislative.

În afară de dispozițiile stabilite de regulamentele interne există o varietate întreagă de standarde profesionale. Recent (aprilie, 1997) toate aceste dispoziții au fost selectate și redactate pentru a fi codificate.

Atât Parlamentul, cât și Guvernul au instituit organe care sunt responsabile de verificarea respectării standardelor: Oficiul legislativ pe lângă Guvern, până în februarie 1979 condus de către un ministru fără portofoliu, și actualmente de către un director și Secretariatul pentru legislație și afaceri legislative a Parlamentului. În afară de aceasta, respectarea cerințelor procedurale este controlată de către anumite servicii din cadrul Secretariatelor Generale.

2. Instrumentele de reglementare

Există câteva instrumente de reglementare și divizarea lor poate fi efectuată în baza a mai multor criterii. În baza unuia din ele putem distinge instrumente de reglementare primare și instrumente de reglementare secundare. Instrumentele primare sunt:

- Constituția;
- Actele Parlamentului: Adunarea de Stat (legile, bugetul de stat și alte acte bugetare, programele naționale în domeniul activităților sociale și ale infrastructurii economice, acolo unde este specificat de lege, declarațiile, rezoluțiile, recomandările, decretele, deciziile și interpretările autentice, obligațiile ale legilor);
- tratatele internaționale.

Instrumentele secundare sunt:

- Actele guvernamentale. Acestea includ:

Reglementarea (uredba): instrument juridic prin intermediul căruia Guvernul reglementează în mod detaliat și clarifică relațiile administrate de lege ori de alte acte emise de Parlament. Aceasta se efectuează în conformitate cu scopurile și criteriile stabilite în baza legii.

O altă posibilitate de administrare prin intermediul reglementării există acolo unde în virtutea unei atare autorizări consfințite prin lege, Guvernul poate reglementa modul în care cetățenii își exercită drepturile și obligațiile.

Decretele (odlok) servesc pentru reglementarea chestiunilor aparte ori pentru adoptarea măsurilor de importanță generală, ori a altor decizii, care conform legii urmează a fi reglementate printr-un decret.

Regulamentele interne (poslovník) reglementează relațiile și ordinea internă de lucru a Guvernului.

Rezoluțiile (sklep) există în principiu pentru același scop ca și Regulamentele interne, în practică, însă, fiind utilizate pentru reglementarea situațiilor particulare.

În același timp, rezoluțiile pot fi utilizate în cazurile când Guvernul fie că nu ia nici o decizie, fie că nu adoptă nici un act.

Deciziile (odloeba) sunt utilizate în cadrul soluționării problemelor de ordin administrativ aflate în competența Guvernului și atunci când se primesc decizii vizând atare chestiuni cum ar fi numirea ori destituirea din funcție.

(Articolul 26 al Legii cu privire la Guvern - LG)

Actele ministeriale:

Reglementările (pravilniki), decretele (odredbe) și instrucțiunile (navodila) sunt emise pentru implementarea legilor, altor reglementări și acte ale Parlamentului și actele Guvernului.

Reglementările sunt utilizate pentru elaborarea prevederilor individuale ale unei legi, reglementări ori act, având drept scop implementarea acestora.

Decretele servesc pentru determinarea măsurilor de importanță generală.

Instrucțiunile servesc la implementarea prevederilor individuale ale unei legi, reglementări ori acte, prescriind modul de realizare a acestora.

Deciziile și concluziile pot fi emise de către miniștri și conducătorii departamentelor din cadrul ministerelor, în cazul soluționării problemelor de ordin administrativ.

(Articolul 99 și Articolul 100 al Legii cu privire la organizarea și domeniile de lucru ale Ministerelor — LODLM)

Relațiile dintre diferitele tipuri de instrumente de reglementare pot fi întrevăzute cel mai bine prin prisma unei analize a prevederilor respective ale Constituției și ale legii cu privire la Curtea Constituțională.

Constituția stipulează (Partea 7, Legalitate și Constituționalitate, Articolul 153 cu privire la conformitatea actelor legislative) actele legislative secundare și alte reglementări trebuie să se conformeze cu prevederile constituționale. Legile trebuie să se conformeze cu principiile general aplicabile ale legislației internaționale și cu acordurile internaționale, ratificate de către Parlament, în timp ce actele legislative secundare și alte reglementări urmează să se acorde cu alte convenții internaționale ratificate.

Reglementările și alte măsuri legislative trebuie să se conformeze cu Constituția și legile în vigoare.

Actele și activitățile individuale ale instituțiilor de stat, organelor administrației publice locale și ale altor deținători ai autorității publice trebuie să se bazeze pe lege ori alte acte legislative.

Legea cu privire la Curtea Constituțională (articolul 21) prevede faptul conform căruia Curtea Constituțională, pe lângă alte probleme, urmează să decidă și asupra conformității legilor și a altor reglementări cu Constituția, tratatele internaționale ratificate și principiile generale ale legislației internaționale. Totodată ea trebuie să ia decizii referitoare la conformitatea reglementărilor emise de autoritățile publice locale cu Constituția și legile în vigoare, conformitatea actelor generale emise pentru exercitarea autorității publice cu Constituția, legile și legislația secundară în vigoare.

În același timp Curtea Constituțională trebuie să primească hotărâri în ce privește constituționalitatea și legalitatea procedurilor care au fost utilizate pentru adoptarea actelor respective.

Curtea Constituțională poate fi chemată (la solicitarea Președintelui Republicii, a Guvernului ori a unei treimi din toți membrii Parlamentului) să-și expună opinia în cadrul desfășurării procedurii de ratificare a tratatelor internaționale în ce privește conformitatea acestora cu Constituția.

Articolul 8 al Constituției stipulează că legile și alte acte normative trebuie să respecte principiile general aplicabile ale dreptului internațional și prevederile tratatelor internaționale la care ia parte Slovenia. Tratatelor internaționale ratificate și publicate urmează a fi aplicate în mod direct.

Guvernul nu dispune de putere generală sau esențială de elaborare a legislației secundare.

Legislația primară poate fi elaborată numai de către Parlament, în timp ce legislația secundară poate fi proiectată de către Guvern; întrebarea referitoare la locul actelor elaborate de către comunitățile locale în ierarhia instrumentelor juridice rămâne deocamdată deschisă.

În ce privește legislația secundară, rolul Guvernului rezidă în conducerea, dirijarea și coordonarea procesului de implementare a politicii naționale determinate de către Parlament și asigurarea implementării legilor, altor reglementări și acte generale ale Parlamentului, prin adoptarea și propunerea

măsurilor de ordin politic, legislativ, economic, financiar, organizațional, etc., a altor măsuri necesare realizării sarcinilor aflate în competența statului în domeniile respective.

În cele din urmă, Guvernul propune Parlamentului adoptarea legilor, altor reglementări și acte generale și formularea politicii orientate spre domeniile individuale ale vieții sociale.

(Articolul 3 și 4 al LG)

3. Personalul implicat în procesul de elaborare a actelor normative (legiuitorii)

Ministerele dispun de propriile unități, ori propriul personal de funcționari (juriști), elaborarea proiectelor de legi fiind una din funcțiile acestora. Cu toate acestea, situația variază de la un minister la altul. Există o instituție centrală pentru elaborarea proiectelor de acte normative - Oficiul legislativ - dar acesta se ocupă de elaborarea propriu-zisă, doar în rezultatul unei decizii guvernamentale speciale, emise în cazul când nu există un alt minister competent în domeniul dat.

Nu există un post de legiuitor instituit în mod special, deși unele cerințe de calificare solicită o atare experiență.

De obicei, calificarea celor care se ocupă de elaborarea proiectelor legislative ar fi studiile universitare (diploma de studii universitare, nu numai de căt cu specializare în drept), restul instruirii fiind oferit în cadrul procesului de lucru, a seminarelor și altor activități de instruire practică. Din păcate, nu există o statistică aparte în ce privește această chestiune; o eventuală estimare ar indica cifra de aproximativ 30 - 50 persoane sunt implicate în mod regulat în procesul de elaborare a proiectelor de legi.

Elaborarea actelor normative este realizată și de către consultanți, atât locali cât și din străinătate și de către persoane angajate prin contract. Ministrul respectiv primește decizia referitoare la utilizarea legiuitorilor din exterior. Aceștia din urmă sunt de obicei utilizați în cazurile când un minister sau altul nu dispune absolut, ori nu dispune de suficiente cunoștințe tehnice într-un anumit domeniu, ori în situațiile cauzate de lipsa de timp și insuficiența de cadre, etc. Costurile respective sunt acoperite din bugetul ministerului, ceea ce înseamnă, de fapt, din bugetul de stat (grație principiului de integritate bugetară).

Pentru moment nu există nici o activitate de instruire, organizată în mod special pentru legiuitori.

S-au făcut, totuși, și continuă să se facă câteva încercări în vederea creării unui sistem de instruire în acest sens, cel puțin sub formă de seminare ori ateliere specializate.

Este normal ca în procesul de elaborare a unui anumit segment legislativ să fie implicați mai mulți legiuitori. Totodată politica promovată în acest domeniu este orientată spre utilizarea aceluiași personal atât pentru elaborarea legislației primare, cât și pentru elaborarea celei secundare. Componenta grupurilor de lucru depinde de subiectul tratat, dar în special ele sunt constituite din persoane cu studii economice (ori alți specialiști) și juriști. În mediu aproximativ o treime din legiuitori au calificare în drept, situația, însă variază în dependență de subiectul proiectului de elaborat.

Standardele de calitate sunt monitorizate atât în cadrul ministerelor, cât și din exterior. În interior monitoringul respectiv se efectuează prin intermediul verificărilor și discutării proiectului, din exterior, de către comisii (lucrul de pregătire pentru sesiunile guvernamentale) și de către subdiviziunile specializate. Totodată, legiuitorii mai sunt chemați să explice și să clarifice proiectele inițiate în fața comisiilor parlamentare și altor organe similare.

În principiu, legiuitorii din cadrul Guvernului lucrează pentru executiv, cei din Parlament — pentru legislativ.

Cu toate acestea, Legea cu privire la Guvern, cât și Regulamentul de ordine internă a Guvernului stipulează că executivul trebuie să participe la lucrările Parlamentului și a instituțiilor acestuia în procesul de adoptare a proiectelor și a altor reglementări pe care însuși le-a propus. Totodată el are dreptul să-și expună opinia vizavi de un proiect ori o reglementare propusă de altcineva.

Bineînțeles, există diferențe între elaborarea proiectelor de legislație primară și elaborarea instrumentelor secundare. În timp ce legislația primară trebuie să respecte diferite cerințe de o substanțialitate primordială, legislația secundară deseori este considerată drept o chestiune de fezabilitate, în cadrul căreia urmează a fi respectate anumite amănunte de ordin tehnic iar chestiunile de ordin tehnic dețin întâietatea față de momentele de principiu. Astfel, personalul înzestrat cu cunoștințe specifice (cunoștințe de ordin organizațional, managerial și tehnic) ar fi inclus în mod normal în procesul de pregătire a legislației secundare.

4. Proceduri de elaborare a proiectelor de legi

Programarea și întocmirea orarelor

Guvernul convine asupra unui program oficial vizând proiectele care urmează a fi considerate la următoarea sesiune a Parlamentului. Se întocmește un program anual, constând din părți legislative și substanțiale, care în continuare este divizat în programe periodice, trimestriale. Aceste programe se aprobă odată în an (ele trebuie să fie întocmite către sfârșitul lunii decembrie pentru anul ce urmează). Amendamentele la programul de lucru anual și la programele de lucru periodice urmează a fi prezentate cu cel târziu 15 zile înainte de ziua preconizată ca dată-limită pentru realizarea sarcinilor prevăzute în documentele în cauză.

În dependență de nivelul la care a fost luată decizia de a iniția un nou proiect legislativ pot fi distinse două situații frecvent întâlnite:

- atunci când în conformitate cu programul său de lucru și politica promovată, un minister inițiază și pregătește un nou proiect legislativ și îl prezintă pentru aprobare Guvernului;
- atunci când Guvernul, ghidându-se în principal de politica pe care o promovează și necesitățile stabilite de reglementarea anumitor chestiuni ori domenii, decide să încredințeze unui minister sarcina de a elabora un proiect legislativ.

Obiectivele politicii sunt de obicei aprobate și confirmate numai după ce proiectul deja elaborat este prezentat Guvernului, deși există practica, în special în situațiile în care Guvernul încredințează ministerului pregătirea unui proiect legislativ concret, de a emite instrucțiuni și a stabili obiective ale politicii, care urmează a fi respectate.

Guvernul determină în mod colectiv prin programele guvernamentale de lucru prioritățile sale vizavi de noul proiect legislativ; în continuare proiectele legislative sunt prezentate comisiilor de lucru permanente ori *ad hoc* ale executivului și în cele din urmă însuși Guvernului.

Comisiile permanente de lucru ale Guvernului și serviciile Secretariatului General compară obiectivele politicii cu proiectul final. Inconsecvențele și digresiunile de la obiectivele politicii urmează a fi înlăturate în mod special, oferindu-se motivațiile respective. Guvernul efectuează comparația și evaluarea finală.

Orarele văzând pregătirea proiectelor sunt incluse în programele de lucru ale Guvernului; ele sunt administrate de către fiecare minister în parte și monitorizate de serviciile Secretariatului General. În fiecare an se elaborează un program de lucru al Guvernului, care cuprinde analiza măsurii în care a fost realizat volumul de lucru planificat în program.

După ce a fost elaborat, fiecare program necesită aprobarea ministerului respectiv. Proiectele trebuie să fie pregătite în conformitate cu Regulamentul Intern al Parlamentului, în care se indică că un proiect urmează să aibă denumire, o introducere, textul propriu-zis și o explicare.

Introducerea include o evaluare a situației curente, motivele în baza căruia urmează să fie adoptat proiectul, o evaluare a mijloacelor financiare din bugetul de stat, necesare pentru implementarea lui și alte consecințe posibile.

Textul unui proiect conține prevederi, care sunt explicate în mod succint în anexa explicativă.

(Articolul 175 al Regulamentului Intern al Parlamentului - RIP)

Regulamentul Intern al Parlamentului stipulează că toate materialele prezentate executivului ori comisiilor lui de lucru urmează să fie însoțite de documente conținând toată informația necesară pentru luarea deciziei referitor la proiectul dat. Materialele care au un volum mai mare de 20 de pagini, urmează a fi însoțite de un rezumat.

Guvernul informează ministerele și serviciile guvernamentale, cât și serviciile parlamentare despre programele sale anuale și periodice de lucru.

Materiale sunt prezentate Parlamentului prin intermediul Secretarului General, împreună cu propunerile de inițiere a procedurii de dezbateri. În continuare, Parlamentul este informat despre reprezentanții Guvernului care vor participa la lucrările sesiunii parlamentare și la lucrul comisiilor legislativului.

În ce privește Parlamentul, în baza programului de lucru și după consultarea cu colegiul său, Președintele legislativului, aprobă agenda sesiunilor și determină comisiile care vor lua în dezbateri fiecare întrebare în parte din cele incluse în ordinea de zi.

(Articolul 107 al RIP)

Grupurile de lucru formulează și coordonează de comun acord programele sale, conformându-le la programul de lucru al Parlamentului.

Guvernul este responsabil de introducerea propriu-zisă a proiectului în Parlament. De la caz la caz și în dependență de agenda sesiunii parlamentare, el numește reprezentanții săi (miniștri, secretari de stat ori funcționari publici de rang înalt), care urmează să-și expună opiniile experte și să ofere oricare altă informație la subiect. Legiuitorii evoluează în calitate de asistenți ai reprezentanților Guvernului, chiar dacă nu au dreptul să reprezinte executivul.

Elaborarea proiectelor de legi

Dezvoltarea politicii și elaborarea proiectelor de legi sunt, în principiu, două activități aparte, deși sunt deseori realizate concomitent. Elaborarea proiectelor legislative necesită specializarea și deprinderile tehnice adecvate, în timp ce elaborarea politicii este rezervată pentru miniștri și funcționarii publici de rang înalt, fapt care rezultă în definirea următoarelor etape ale procesului: elaborarea de obicei începe numai după ce au fost determinate obiectivele politicii. Totuși, un segment de legislație existentă de asemenea poate servi drept bază pentru discutarea și pregătirea unui proiect.

Cerințele persoanelor care elaborează politica sunt comunicate legiuitorilor în cadrul grupurilor de lucru și în contactele directe ori indirecte, care pot fi stabilite în mod oficial sau neoficial.

În principiu, legiuitorul deține controlul deplin asupra chestiunilor vizând soluțiile indicate în proiect, în particular, chestiunile ce țin de compatibilitatea proiectului cu Constituția, cât și respectarea cerințelor stilistice și procedurale. Primind indicațiile necesare vizând obiectivele politicii de urmat, legiuitorul, mai întâi de toate efectuează o analiză a legislației existente (spre exemplu: studiază și cercetează cadrul legislativ existent prin prisma cerințelor stipulate de constituție, legi și practica judiciară și administrativă), elaborează prima versiune a proiectului conținând principalele soluții, descrie implicațiile

lor generale, solicită aprobarea persoanelor care au dezvoltat politica respectivă și în sfârși transpune obiectivele indicate într-un limbaj și o forma juridică adecvată. Procesul dat se încheie cu scrutarea proiectului de către elaboratorii politicii, legiuitori și alți specialiști de profil.

Deseori în procesul de dezvoltare a politicii sunt implicați funcționari și specialiști din mai multe ministere, dat fiind faptul că toate proiectele importante afectează în mod substanțial domeniile de activitate ale diferitor ministere. Prin urmare, există forme variate de cooperare interministerială. Atare relații (consultări) pot avea menirea de a institui o procedură-standard, inițiată și ghidată de către ministerul responsabil completamente ori în cea mai mare parte de proiect, care invită alte ministere să-și exprime opiniile lor vizavi de proiectul elaborat ori să numească reprezentanții săi pentru activitatea în cadrul unui grup de lucru, responsabil de elaborarea proiectului.

Consultanții din exterior sunt utilizați mai degrabă în procesul de elaborare a legislației (în special la etapele inițiale) decât în cel de dezvoltare a politicii. Decizia de a invita sau nu atare persoane depinde în mare măsură de poziția ministerului cu inițiativa, care la rândul său este determinată de diferiți factori, începând cu cei financiari și încheind cu cei politici.

În principiu, ministerul care elaborează proiectul trebuie să înfăptuiască consultările necesare cu interesele publice afectate pentru a asigura Parlamentului și membrilor lui acordul acestora și a elimina posibilele contradicții și probabilitatea apariției unor probleme neprevăzute din exterior.

În primul rând sunt solicitate comentariile colegilor din cadrul ministerului sau a altor ministere ori Oficiul Legislativ al Guvernului, cu precădere, în ce privește legalitatea soluțiilor propuse în proiect. Regulamentul intern stabilește limitele de timp doar pentru relațiile internaționale. În celelalte cazuri orarul activităților este indicat în programul de lucru, ministerele fiind responsabile să asigure elaborarea adecvată și în termenii conveniți a proiectelor.

Este normal ca legiuitorii din cadrul ministerelor să fie responsabili de proiect până la adoptarea lui în Parlament. Astfel, este normal ca legiuitorii să fie responsabili și de lectura de verificare, dar cu o distincție semnificativă: odată ce proiectul a fost prezentat Parlamentului, el se consideră a fi în competența acestuia. Totuși, legiuitorii sunt familiarizați cu desfășurarea procedurilor și introducerea schimbărilor, fiind totodată responsabili și de interpretarea proiectului, odată cu acesta devine lege.

Lucrul Guvernului poartă caracter public. Publicitatea este asigurată în mod regulat prin intermediul informării publicului în cadrul conferințelor de presă și a comunicatelor oficiale. În unele cazuri, în conformitate cu legea, se decide a păstra anumite materiale ori informații în taină, acestea fiind considerate secret de stat și urmând să fie date publicității după o oarecare perioadă de timp.

Dezbaterile în Parlament

În conformitate cu Articolul 177 al RIP, un proiect poate fi studiat de către membrii Parlamentului într-o perioadă cu cel puțin 30 de zile înainte de începerea primelor dezbateri ale acestuia în cadrul legislativului (Președintele Parlamentului urmează să distribuie proiectul membrilor Parlamentului nu mai târziu decât cu 30 de zile înainte de ziua pentru care este planificată convocarea sesiunii respective a legislativului).

Articolul 175 al RIP prevede că un proiect trebuie să conțină denumirea, o introducere, textul propriu-zis și un material explicativ.

Introducerea include evaluarea situației curente, motivele care au stat la baza necesității adoptării unui atare act normativ, scopurile și principiile acestuia, o estimare a mijloacelor financiare, solicitate din bugetul de stat pentru implementarea proiectului respectiv și alte consecințe posibile.

Textul proiectului conține prevederile juridice, care sunt încă o dată explicate în materialul explicativ anexat.

În cazul când se propune vre-un amendament, proiectul trebuie să includă textul acelor prevederi ale legii pentru care se propun amendamentele respective.

Textul complet al proiectului este publicat în Mesagerul Parlamentului (Poroevalec), care este accesibil fiecărui doritor.

Există trei lecturi ori etape ale procedurii legislative parlamentare.

Fiecare proiect este analizat de cel puțin o comisie parlamentară (comisia responsabilă), celelalte comisii având posibilitatea să-și exprime interesul față de participarea în cadrul studierii anumitor proiecte (grupurile de lucru interesate).

Articolul 178 al RIP stipulează că Președintele Parlamentului numește comisia-tutore pentru participarea în procesul de considerare a unui oarecare proiect, care în continuare urmează să pregătească și să prezinte legislativului un raport privind proiectul în cauză.

În cazul când un proiect necesită alocarea unor fonduri din bugetul de stat, Președintele Parlamentului îl încredințează pentru dezbateri organului competent în probleme de ordin financiar, acesta urmând să-și exprime opinia vizavi de acele amendamente care comportă consecințe financiare în ce privește bugetul statului. Organul în cauză poate prezenta raportul respectiv în mod direct Parlamentului.

Când un proiect mai reglementează și dreptul comunităților naționale, Comisia pentru problemele Comunităților Naționale poate raporta în mod direct Parlamentului opiniile sale vizavi de prevederile respective.

Un amendament poate fi propus de cel puțin zece membri ai Parlamentului, un grup de membri, ori comisia-tutore până la încheierea dezbaterilor în jurul unui anumit articol, ori unui anumit capitol.

Articolul 190 al RIP stipulează că în procesul celei de a doua lecturi a proiectului, deputații, comisia-tutore, un grup de lucru cointerestat, și inițiatorul pot propune amendamente menite să modifice și să suplimenteze proiectul.

Amendamentele urmează a fi înaintate membrilor Parlamentului cu 15 zile înainte de ziua planificată pentru convocarea sesiunii legislativului, la care se va lua în dezbateri proiectul amendat.

Amendamentele urmează a fi prezentate în formă scrisă, fiind însoțite de explicațiile necesare. Cel ce le propune poate explica conținutul și obiectivele amendamentelor respective și în formă orală.

Un reprezentant al inițiatorului proiectului ori un reprezentant al Guvernului poate propune amendamente până la încheierea dezbaterilor în jurul fiecărui articol în parte, ori a fiecărui capitol în parte și numai la acele articole pentru care propunerile respective de amendare au fost făcute în limitele prescrise de timp. Amendamente pot fi propuse și pentru acele articole care necesită a fi modificate grație interdependenței anumitor prevederi în ce privește amendamentele propuse pentru alte articole ale proiectului.

Înainte de votarea în Parlament, comisia-tutore își prezintă opinia vizavi de amendamentul propus numai în cazul când aceasta este solicitată de majoritatea membrilor comisiei respective ori a Parlamentului. Opinia sa referitor la amendamentul propus și-o poate exprima și Secretariatul pentru legislație și afaceri juridice.

În cazul când un amendament propus solicită o modificare, adăugirea ori omiterea unui anumit articol ori a unor anumite prevederi ale proiectului, imediat după aprobarea acestuia urmează să fie supuse dezbaterilor și luată decizia referitor la amendamentele asociate, dacă atare există.

Dacă în procesul celei de a doua lecturi, nu a fost adoptat nici un amendament la textul proiectului, ori au fost propuse doar amendamente de natură redacțională, Parlamentul poate trece în cadrul aceleiași sesiuni la lectura a treia. În acest caz, amendamentele pot fi prezentate până la încheierea dezbaterilor în jurul unui articol care poate fi amendat.

Dacă în procesul celei de a doua lecturi au fost adoptate careva amendamente , cea de a treia lectură poate începe nu mai degrabă de 7 zile din momentul în care membrii Parlamentului au primit textul proiectului cu amendamentele adoptate.

Pentru cea de a treia lectură, Secretariatul pentru probleme legislative și afaceri juridice pregătește textul complet al proiectului cu amendamentele adoptate și explicarea modificărilor intervenite în formularea articolelor prezentate pentru a doua lectură.

Parlamentul poate încredința această sarcină inițiatorului proiectului.

(Articolul 191 - 195 al RIP)

Funcționarii din cadrul ministerului legiuitor (în particular, legiuitorii) urmăresc evoluția proiectului în cadrul Parlamentului.

Evoluția în cauză este urmărită de către administrația ministerelor, inclusiv legiuitorii în mod esențial din două motive: pentru a fi la curent cu modificările făcute la proiect și pentru a avea posibilitatea să intervină în caz de necesitate, dat fiind faptul că tot ei vor răspunde și de implementarea legii în cauză. Astfel, cunoașterea evoluției unei legi este absolut necesară pentru implementarea și interpretarea corectă a acesteia.

Un minister poate elabora el însuși proiectele necesare de amendamente. În acest caz, însă, va fi necesar ca acestea să fie prezentate Guvernului pentru aprobare. În principiu, ministerele nu pot comunica în mod direct cu Parlamentul.

Dacă se propune adoptarea unui amendament, Secretarul General îl trimite ministerului respectiv cu indicarea timpului-limită pentru formularea opiniei vizavi de modificarea în cauză, care la rândul său urmează a fi prezentată Guvernului.

(Articolul 72 al RIP)

Pentru a realiza activități de ordin administrativ, de expertiză, etc. și a îndeplini sarcini cu caracter tehnic menite să asigure condițiile adecvate de lucru ale Parlamentului, legislativul dispune de diferite servicii (spre exemplu, Secretariatul pentru probleme legislative și afaceri juridice a fost instituit pentru formularea proiectelor de legi și a altor reglementări și pentru exprimarea opiniilor vizavi de compatibilitatea acestora cu Constituția și legislația în vigoare).

Organizarea și lucrul serviciilor legislativului sunt reglementate printr-un decret al Parlamentului.

În cadrul celei de a doua lecturi, Parlamentul examinează proiectul clauză după clauză (supune dezbaterilor articol după articol). După încheierea dezbaterilor în jurul unei clauze, aceasta este pusă la vot. La finele tuturor dezbaterilor, membrii Parlamentului votează denumirea proiectului.

La propunerea comisiei-tutore, a unui membru al Parlamentului ori a unui grup din cel puțin 10 membri, a doua lectură a proiectului poate fi dirijată și ca o dezbateră generală a proiectului.

Plus la aceasta, în procesul celei de a doua lecturi, Parlamentul poate decide să schimbe ordinea dezbaterilor și să voteze fiecare articol al proiectului în parte, să îmbine dezbaterile și votarea câtorva articole, să discute și să voteze un capitol întreg, să voteze câteva capitole ori întregul proiect.

O atare rezoluție nu poate fi adoptată dacă cel puțin a treia parte din membrii Parlamentului sunt împotriva. El nu poate soluționa discutarea și votarea unui proiect ca un tot întreg dacă amendamentele la proiectul în cauză nu au fost propuse în limitele termenului prescris.

De asemenea Parlamentul poate (prin intermediul organelor sale de lucru) să facă cunoștință cu opiniile experților, funcționarilor ori membrilor publicului în procesul considerării unui oarecare proiect.

Strict vorbind, nu există nici o procedură prin intermediul căreia Parlamentul ori grupurile lui politice ar putea considera și comenta forma, structura ori modul de elaborare a unui proiect înainte ca acesta să fie introdus oficial în cadrul legislativului. Totuși, în procesul realizării sarcinilor sale de supraveghere și dirijare, un organ de lucru al Parlamentului este responsabil în particular de determinarea situației într-un anumit domeniu, examinarea legitimității intereselor diferitor grupuri de cetățeni, stabilirea compatibilității legislației, în particular a aranjamentelor legislative din aria respectivă vizavi de situația în restul lumii, examinarea eficacității implementării legilor care au fost deja adoptate, propunerea politicii și monitorizarea implementării ei în domeniul dat.

(Articolul 140 al RIP)

Un grup de lucru poate solicita (din partea Guvernului, a altui organ de stat, de la instituțiile și fondurile publice) informație și documente aparte care sunt importante pentru formularea politicii și a legilor, ori pentru determinarea eficacității implementării lor. O atare solicitare trebuie să specifice timpul limită în care urmează să fie primit răspunsul și informația ori documentele respective.

(Articolul 141 al RIP)

Există și alte posibilități. Un grup de lucru poate să propună ca anumiți experți ori cercetători să efectueze chestionări ori alt fel de lucru de investigare.

Pentru a obține informația necesară, un organ de lucru poate organiza și niște audiențe publice la care pot fi invitați membri ai Guvernului, reprezentanți ai diferitor interese, experți ori alte persoane pe care le consideră capabile de a furniza informație utilă. Organul respectiv de lucru este obligat să facă aceasta dacă cel puțin o pătrime din membrii lui înaintează atare cerințe. Anunțul cu privire la audiența publică este publicat în mass-media, astfel încât persoanele interesate să poată participa la ea.

În procesul de pregătire a unei audiențe publice, grupul de lucru respectiv trebuie să-i informeze în prealabil pe cei invitați despre problemele care vor fi prezentate. Concomitent, organul de lucru poate să solicite invitaților să pregătească opiniile lor în scris. Ordinea de zi a audienței publice este elaborată la una din ședințele organului de lucru respectiv.

Comisia-tutore poate invita la ședințele sale experți din exterior și reprezentanți ai publicului interesat atunci când sunt discutate anumite proiecte ori chestiuni de ordin mai larg.

Experții și reprezentanții publicului interesat își exprimă opiniile și doleanțele, dar nu pot participa în procesul de luare a deciziilor.

(Articolul 157 al RIP)

În conformitate cu Constituția (Articolul 88, Inițiative de propunere a adoptării legilor) legislația poate fi introdusă în Parlament de către Guvern, membrii individuali ai Parlamentului ori cel puțin de către 5 mii de alegători.

O prevedere aproape similară se conține în Articolul 174 al RIP, cu o singură adăugire referitoare la posibilitatea Consiliului de Stat să propună adoptarea legilor.

Elaborarea unei atare legislații ține de responsabilitatea persoanei cu inițiativa.

În afară de posibilitatea generală a Guvernului de a-și exprima opinia vizavi de oricare lege introdusă în Parlament, RIP mai conține o prevedere care asigură evitarea dublării ori a concurenței între două legi. Astfel, Președintele Parlamentului retrage înaintarea unui proiect dacă procedura legislativă pentru un alt proiect cu conținut similar încă nu este încheiată.

Constituția (Articolul 91, paragraful 2, "Proclamarea legilor") stipulează că Consiliul de Stat poate solicita Parlamentului reconsiderarea oricărui proiect, într-o perioadă de șapte zile de la adoptarea lui și înainte ca acesta să fie promulgat. La o atare reconsiderare, același proiect urmează a fi socotit ca fiind

adoptat, dacă majoritatea absolută a membrilor Parlamentului votează în favoarea acestuia, solicitând acolo unde cere Constituția un număr mai mare de voturi pentru adoptare. Oricare astfel reconsiderare de către Parlament este definitivă.

În continuare proiectul este promulgat de către Președintele Republicii nu mai târziu de opt zile după adoptarea lui, fapt care este considerat drept o formalitate.

RIP stipulează că atunci când Parlamentul reconsideră un proiect la solicitarea Consiliului de Stat și înainte de proclamarea oficială a legii, Președintele Parlamentului trimite cerința Consiliului de Stat comisiei-tutore, care la rândul ei își exprimă opinia referitoare la conținutul solicitării recepționate.

Parlamentul votează reconsiderarea la următoarea sa sesiune. Un reprezentant al Consiliului de Stat poate să explice solicitarea acestuia înainte de procedura de votare. Persoana care a propus proiectul și Guvernul, dacă însuși Guvernul nu este cel care a propus proiectul, își pot exprima opinia sa înainte de votare. Raportorul comisiei-tutore prezintă opinia grupului de muncă înainte de votare.

(Articolul 205 - 207 al RIP)

Legislația specială

Pentru adoptarea bugetului de stat există anumite prevederi și proceduri speciale, în timp ce nu există nici o prevedere specială pentru legislația impozitară. Procedurile variază din cauza că fiecare proiect este repartizat la câte o comisie-tutore, iar fiecare comisie își are cuvântul său în pregătirea bugetului.

Guvernul trebuie să prezinte propunerile cu privire la bugetul de stat nu mai târziu de 1 octombrie a anului curent. O parte din dezbaterile bugetului mai constituie și memorandumul acestuia, care reprezintă un act al Guvernului în care acesta stabilește principalele scopuri și sarcini ale politicii sale economice, sociale și bugetare și cadrul general al finanțării publice pentru anul următor. Memorandumul bugetar mai conține și scopurile generale ale politicii de finanțare publică pentru anul următor ca bază pentru compunerea bugetului de stat.

Propunerile pentru bugetul de stat sunt repartizate tuturor conducătorilor organelor de lucru și tuturor membrilor Parlamentului (fapt care diferă de situația unui proiect "obișnuit", când acesta este încredințat unei comisii - tutore), împreună cu memorandumul bugetar și notificarea cu privire la convocarea sesiunii la care Parlamentul va conduce dezbaterile generale vizând bugetul de stat propus.

Atunci când bugetul de stat propus este prezentat la sesiunea Parlamentului, Prim Ministrul și Ministrul de Finanțe urmează să prezinte memorandumul bugetar și bugetul de stat propus. Prezentarea în cauză nu este urmată de nici un fel de dezbateri.

Conducătorii organelor de lucru pot convoca sesiunea într-o perioadă de 25 zile de la prezentarea propunerilor de buget de stat, la care reprezentanții Guvernului explică propunerile bugetului de stat. În continuare Parlamentul conduce dezbaterile generale vizând bugetul de stat propus, nu mai târziu de șapte zile după expirarea termenului de 25 de zile.

Către încheierea dezbaterilor generale, Parlamentul decide să continue procedura de adoptare a bugetului de stat ori nu; în ultimul caz el stabilește termenii-limită în care Guvernul trebuie să pregătească noi propuneri ale bugetului de stat.

Amendamentele pot fi prezentate într-un termen de 15 zile de la încheierea dezbaterilor generale. Toți cei care au propus amendamente trebuie să țină cont de regula vizând echilibrul dintre veniturile bugetare și cheltuielile respective. Organele de lucru își creează opiniile lor referitoare la amendamentele prezentate într-o perioadă de încă zece zile adiționale și prezintă raportul respectiv comisiei-tutore.

Rolul Guvernului constă în luarea poziției vizavi de toate amendamentele propuse și în baza aceasta, în analiza de ultimă oră a tendințelor economice și implementarea bugetului de stat pentru anul trecut, să

preparate propuneri suplimentate la bugetul de stat, care urmează a fi prezentate Președintelui Parlamentului nu mai târziu de 15 zile înainte de începutul sesiunii legislativului.

Între timp, comisia-tutore, trebuie să-și formuleze o poziție referitor la propunerile de suplimentare a bugetului de stat, la raporturile grupurilor de lucru, la opinia Secretariatului pentru probleme legislative și afaceri juridice și referitor la amendamentele prezentate. În baza acestor raporturi și a propriilor opinii, propuneri și amendamente, comisia-tutore pregătește un raport combinat cu privire la bugetul de stat, care trebuie prezentat Președintelui Parlamentului într-un termen de zece zile înainte de sesiunea Parlamentului.

Ulterior, dezbaterile pot fi reînnoite. Dar înainte de dezbaterile în cadrul cărora Parlamentul chibzuiește asupra unei anumite părți a bugetului de stat, un reprezentant al Guvernului poate asigura înainte de aceasta explicații adiționale la bugetul de stat propus. În continuare, raportorul comisiei-tutore prezintă raportul respectiv al comisiei.

În ce privește votarea amendamentelor, Parlamentul decide referitor la amendamentele efectuate la propunerile bugetului de stat la sfârșitul dezbaterilor referitoare la o parte a bugetului pentru care au fost prezentate amendamentele de către Guvern, și mai apoi referitor la alte amendamente. Atunci când votarea bugetului pe părți ia sfârșit, conducătorul verifică dacă părțile bugetului, veniturile și cheltuielile sunt echilibrate. Când se iscă careva dubii, acesta solicită opiniile Guvernului și ale comisiei-tutore. În cazul când bugetul este echilibrat, el este votat de către Parlament ca un tot întreg. Dacă bugetul de stat nu este adoptat, Parlamentul stabilește termenii limită în care Guvernul trebuie să prezinte o nouă propunere, pe care legislativul o consideră și ia decizia respectivă urmând schema procedurii adoptării unui nou proiect.

(Bugetul de Stat: Articolele 215 - 224 ale RIP).

Aproximarea legislației

Legislația implicată în procesul de aproximare a cadrului legislativ național cu cel din UE, în principiu, nu este utilizată de către Parlament într-un mod diferit de legislația generală. În octombrie, 1996 a fost creat un organ special de lucru, Comisia pentru Afaceri Europene, care are drept scop verificarea compatibilității legislației naționale cu cea din UE. Această comisie:

- discută probleme de importanță generală pentru integrarea Europeană;
- coordonează funcționarea comisiilor-tutore în ce privește integrarea Europeană și își exprimă opiniile, oferă recomandări și atrage atenția acestora la anumite chestiuni;
- analizează consecvența participării Sloveniei în integrarea Europeană și pregătește estimările de ordin global;
- organizează prezentări publice ale opiniilor cu privire la anumite chestiuni ce țin de participarea la integrarea Europeană;
- discută programul de integrare a Republicii Slovenia în cadrul Uniunii Europene și monitorizează implementarea lui;
- monitorizează progresul aproximării legislației din Slovenia cu cea din Comunitățile Europene;
- cooperează cu instituțiile Uniunii Europene și ale altor state aflate pe teritoriul Sloveniei în vederea participării la integrarea Europeană;
- duce evidența solicitărilor parvenite din partea Uniunii Europene și acumulează literatura și alte materiale relevante;

- organizează și coordonează asistența tehnică oferită Sloveniei în ce privește instruirea în domeniul aproximării la UE;
- realizează alte sarcini, ce țin de afacerile Europene care nu sunt în competența directă a comisiilor-tutore.

Legislația destinată să confere efect altor tratate internaționale este elaborată și utilizată în Parlament într-o manieră diferită de legislația generală. Acordurile internaționale sunt ratificate prin lege. Pentru lectura unui proiect de ratificare și pentru amendamentele la articolele unei legi de ratificare este utilizată o procedură de desfășurare rapidă.

Dacă către începutul lecturii nu este prezentat nici un amendament în scris, Parlamentul poate decide să voteze numai proiectul în ansamblu. O atare decizie ar putea să nu fie adoptată dacă cel puțin o treime din membrii prezenți ai Parlamentului sunt împotriva.

Modificările la legislația existentă trebuie să fie efectuate în mod explicit. Legislația este amendată prin prevederi care adaugă ori elimină în mod specific ceva din textele legislative.

Nu există restricții în ce privește, de câte ori poate fi amendată una și aceeași lege, aceasta întâmplându-se destul de frecvent în domeniul unui anumit gen de legislație (spre exemplu: finanțe, privatizare) și lipsind absolut în alte domenii. Situația are la bază diferite cauze, în special aceasta se întâmplă deoarece o situație schimbându-se are nevoie de a fi din nou examinată, ori datorită faptului că proiectul nu a fost pregătit în modul adecvat.

Formalități

Regulile de punere în vigoare a legislației primare sunt stabilite de către Constituție (Articolul 154: "Validitatea măsurilor legislative și publicarea lor"), care solicită ca legile, reglementările și alte acte normative să fie publicate înainte de a intra în vigoare. O lege, reglementare ori un alt act normativ intră în vigoare într-un termen de 15 zile după ce este publicat, dacă nu este specificată o altă dată în însuși actul ori reglementarea respectivă. Măsurile legislative trebuie să fie publicate în Jurnalul Oficial al Republicii Slovenia. Procedura nu poate fi lansată în dependență de un ordin al Guvernului și nu există cazuri când legislația primară nu a fost pusă în vigoare.

4.1. Legislația secundară

Conferirea autorității de elaborare a legislației secundare

Domeniile de care se preocupă legislația primară sunt prescrise, fie în mod explicit ori implicit de către Constituție, în timp ce legislația primară stipulează ce și în ce circumstanțe poate fi reglementat în continuare prin legislația secundară.

Atunci când se elaborează un proiect de lege, legiuitorii decid ce urmează să includă ori să reglementeze la nivelul legislației primare, și ce trebuie lăsat pe seama legislației secundare și în ce condiții.

Scopurile ori problemele pentru care urmează a fi utilizată legislația secundară reprezintă chestiuni de ordin tehnic, legate de implementarea legislației primare, în timp ce legislația secundară nu trebuie folosită pentru reglementarea drepturilor și obligațiilor persoanelor individuale. Aceste cunoștințe sunt în general inteligibile în cadrul legislației primare și practica existentă în acest sens este și ea destul de consecventă.

Autoritatea de a elabora legislație secundară de obicei se conferă prin intermediul legislației primare Guvernului, (ministerelor), comunităților locale (municipalităților) și altor organe de reglementare (spre exemplu: Agenția pentru Securitatea Peții, Agenția pentru Restructurare și Privatizare, Banca Sloveniei, Fondul de Dezvoltare.)

Limitele și condițiile de exercitare de către instituțiile guvernamentale a puterilor lor de elaborare a legislației secundare sunt stabilite de către Constituție și anumite legi aparte.

Există o practică de stabilire a limitelor pentru exercitarea puterii de elaborare a legislației secundare în cadrul unor anumite segmente ale legislației primare. În particular, legislația primară în mod tipic stipulează procedurile care urmează a fi respectate atunci când se pregătește vreun proiect de legislație secundară. Bineînțeles, procedurile în cauză trebuie să fie numaidecât respectate pentru ca legislația secundară să fie valabilă. Procedura este aceeași pentru toată legislația secundară.

În mod regulat se efectuează verificări a faptului dacă delegarea puterii de elaborare a legislației secundare este constituțională ori nu. Aceasta nu diferă de o oarecare altă procedură. În ce privește chestiunile de constituționalitate, Oficiul legislativ al Guvernului exprimă opinii referitoare la atare probleme sub formă de jurisprudență "preventivă".

Verificările pot fi efectuate și pentru asigurarea faptului că legislația primară nu va intra în vigoare până nu va fi elaborată și va intra în vigoare legislația secundară necesară pentru implementarea ei. Aceasta însă, de regulă, nu se întâmplă. Din-potrivă, foarte des se întâlnește extinderea *vacatio legis* pentru perioada necesară pentru pregătirea legislației secundare.

Elaborarea legislației secundare

În mod oficial, o decizie de elaborare a legislației secundare trebuie să fie mai întâi de toate adoptată. Etapele oficiale variază în dependență de tipul legislației secundare, spre exemplu: instituția și procedurile ei interne de elaborare a legislației secundare diferă (de la Guvern la Ministere).

Dacă Guvernul elaborează legislația secundară, ministerul competent va pregăti (în conformitate cu limitele de timp stabilite în programele guvernamentale de lucru) un proiect de legislație secundară, efectuând consultările necesare și prezentând o propunere coordonată Secretarului General care mai apoi va trimite proiectele respective organelor de lucru și, în cele din urmă, le va include în agenda de lucru a sesiunii guvernamentale. După ce este adoptată, legislația secundară este semnată de către Primul Ministru și înaintată pentru publicare.

În conformitate cu politica adoptată, conducătorul unui minister emite instrucțiuni de politică pentru lucrul ministerului și a departamentelor acestuia, supraveghează lucrul lor, emite reglementări și alte acte în virtutea competenței de care dispune și realizează alte sarcini prescrise de către legislația în vigoare.

(Articolul 24 al RIP)

Atunci este pregătit primul proiect, alte ministere și instituții sunt consultate și în dependență de materia de subiect, legislația în cauză este semnată de către ministrul competent (ori cosemnată de către un alt ministru competent sau cu consimțământul acestuia) și înaintată pentru publicare în Jurnalul Oficial.

În mod normal, înseși legea prevede ca legislația secundară să fie pregătită, dar efectul legislației primare nici o dată nu este făcut să depindă de existența legislației secundare.

Legislația secundară de obicei se pregătește în cadrul aceluiași proces ca și cea primară, de care este legată mai cu seamă în unele domenii speciale (spre exemplu: legislația vamală, impozitară).

Elaborarea politicii depinde de organizarea ministerelor și divizarea pe verticală a competențelor. Astfel, miniștrii, șefii de departamente și reprezentanții ministerelor emit instrucțiuni de politică pentru lucrul instituțiilor și unităților pe care le conduc, supraveghează lucrul lor, emit reglementări și alte acte în virtutea competențelor ministerului sau departamentului respectiv și realizează alte sarcini prescrise de către lege ori alte reglementări.

Responsabilitatea pentru lucrul profesional în cadrul domeniilor aparte ale unui minister ține de competența secretarilor de stat numiți și destituiți din funcție de către Guvern la propunerea ministrului respectiv; Secretarul de Stat se subordonează ministrului. Organele constituante din cadrul unui minister

sunt conduse de către directori care sunt numiți în funcție și destituiți din ea de către Guvern la propunerea ministrului față de care sunt responsabili.

În mod normal aceiași unitate care efectuează elaborarea legislației primare va pregăti și legislația secundară respectivă, componența ei însă va varia în dependență de materia de subiect care urmează a fi reglementată. Conform unei reguli nescrise legiuitorii sunt incluși (cel târziu) înainte de prezentarea legislației secundare ministrului.

Legislația secundară va fi elaborată în mod normal atât de unitățile tehnice, cât și de către cele juridice. Situația variază de la minister la minister, deși există o lege conform căreia aceleași persoane ori persoanele din cadrul acelorași unități care elaborează legislația primară de asemenea pregătesc și legislația secundară respectivă. În principiu, proiectul trebuie să fie discutat cu toate ministerele interesate. Această cerință este stipulată de către Regulamentul Intern al Guvernului.

Proiectele care se intenționează a fi prezentate Guvernului trebuie să treacă prin procedura de consultare în cadrul ministerelor respective. Persoana care propune proiectul trebuie să specifice care probleme sunt încă nesoluționate și să înainteze soluțiile adecvate. Aceste (și alte chestiuni specifice) țin de Regulamentul Intern al Guvernului. Legislația propusă este anunțată ca proiect legislativ. Limitele generale de timp sunt stabilite în programele de lucru, în timp ce limitele specifice de timp sunt stabilite în Regulamentul Intern al Guvernului (spre exemplu: legislația primară și secundară urmează a fi prezentate Oficiului legislativ cu cinci zile înainte de a fi înaintate la Guvern, ori cel puțin cu cincisprezece zile înainte de prezentarea la Guvern dacă ele implică soluții sistemice noi).

În ce privește consultările publice, Secretarul General poate decide să trimită de rând cu alte materiale, invitația la o ședință a Guvernului, altor organe și instituții; urmând propunerile persoanei cu inițiativa legislativă cu consimțământul Secretarului General, reprezentanți ai altor organe și instituții, colaboratori științifici și profesioniști din exterior pot participa la dezbaterile unei anumite agende de lucru.

(Articolul 32 și 35 al RIG)

Nu există nici o cerință vizând necesitatea publicării legislației secundare (ori a unui anumit tip al ei) în proiect înainte de ultimul act al procesului de elaborare.

Cerințele oficiale care urmează a fi respectate atunci când se pregătește legislația secundară, sunt stabilite de către Regulamentul Intern al Guvernului.

Verificările sunt efectuate atât în interior (în cadrul ministerului), cât și în exterior, în colaborare cu alte ministere, Oficiul legislativ serviciile guvernamentale și comisiile-tutore din cadrul executivului.

De asemenea mai există și înțelegeri, în particular, în ce privește stilul și forma pe care urmează să le respecte legiuitorii atunci când elaborează legislație secundară. Aceste convenții sunt stabilite în practică și prin instrucțiuni (neoficiale), parvenite de la Oficiul legislativ în procesul corectării textelor juridice. Acestea sunt urmate pe larg dar nu și fără excepții.

În principiu, reglementarea ministerială nu necesită o aprobare din partea Guvernului, deși, uneori, miniștrii decid să informeze executivul despre principalele chestiuni de politică conținute în reglementările lor, înainte ca acestea să fie puse cu adevărat în vigoare.

Documentele de suport trebuie să fie în întregime pregătite de către persoana care propune legislația secundară respectivă. Pe lângă legislația secundară care urmează a fi adoptată și decizia respectivă, ea trebuie să conțină câteva grupuri de informație. Aprobarea se realizează în urma votării propunerii.

Un proiect devine lege după ce este semnat și publicat în Jurnalul Oficial.

Procedurile după elaborare

Responsabilitatea de a efectua ultima verificare în ce privește validitatea și forma legislației secundare, după ce aceasta a fost deja elaborată este delegată Secretarului General și Oficiului legislativ; ultimul realizează verificările finale ale legislației secundare înainte ca aceasta să fie prezentată pentru publicare. În cazul când sunt identificate careva defecte de formă, instrumentul respectiv este înapoiat organului care l-a emis pentru a se efectua corectările necesare. După aceasta instrumentul este înaintat din nou pentru publicare.

Secretarul General păstrează toate originalele legislației secundare elaborate de către Guvern, în timp ce ministerele își păstrează originalele lor.

În afară de aceasta nu există nici un registru (arhivă) oficial. Fiecare segment de legislație secundară este publicat, astfel oricine poate conta pe aceasta. Legislația secundară trebuie să fie fundamentată în legislația primară și urmează să se refere la aceasta ca la baza sa juridică (articol din legislația primară).

Activitatea parlamentară

Legislația secundară nu necesită să fie prezentată ori raportată Parlamentului, dar RIP (Articolul 270, raporturile Guvernului către Parlament) stipulează că fiecare membru al Parlamentului poate propune rezoluții solicitând Guvernului ori unui minister aparte să raporteze Parlamentului despre implementarea anumitor legi ori altor reglementări adoptate de către acesta, ori despre alte măsuri ce intră în competența Guvernului ori a unui minister aparte și efectele acestora.

Alte forme de raportare sunt reglementate în Articolele 271 - 273 ale RIP. Astfel, Guvernul are dreptul să raporteze la propria inițiativă Parlamentului despre lucrul său și situația într-un anumit domeniu de activitate. Parlamentul trebuie să ia în dezbateri un raport al Guvernului într-un termen nu mai târziu de 30 de zile de la recepționarea notificării în care executivul solicită permisiunea de a raporta Parlamentului. Raportul poate avea formă scrisă sau orală.

În cazul când Guvernul prezintă un raport în scris, Președintele Parlamentului trebuie imediat să-i familiarizeze cu el pe toți membrii legislativului. În cazul dat, Primul Ministru are dreptul să ofere o explicație succintă în ce privește raportul scris la sesiunea Parlamentului.

După încheierea dezbaterilor în jurul raportului Guvernului, Parlamentul poate adopta o opinie referitoare la lucrul executivului, sau la o situație dintr-un anumit domeniu.

Legislația secundară nu este obiectul confirmării ori dezaprobarii din partea Parlamentului, dar acesta din urmă poate examina ori pune în dezbateri legislația secundară la propria inițiativă, fără dreptul de a propune amendamente. În mod normal, Parlamentul discută mai degrabă politica care rezultă din legislația secundară și implicațiile acesteia decât legislația secundară ca atare.

Diverse

Expertiza puterilor de elaborare a legislației secundare este obiectul analizei constituționale efectuate de către Curtea Constituțională. Legislația secundară poate fi anulată de către Curte datorită faptului că nu se integrează în termenii puterii legislative ori în aria de competență a legislației primare pe care o suplimentează.

Elaborarea legislației secundare deseori rămâne în urma cerințelor legislației primare, în special în domeniile reglementate de legile pregătite de către membrii Parlamentului.

Există câteva materii de subiect pentru care legislația secundară este utilizată mult mai frecvent, cum ar fi, privatizarea; în principiu aceasta depinde de faptul cât de largă (ambiguă) este legislația primară: cu cât mai largă este legislația primară, cu atât mai considerabilă este puterea de a elabora legislație secundară.

Legislația secundară nu este utilizată pentru a reglementa probleme care au un conținut politic semnificativ, ori care afectează în mod substanțial drepturile, obligațiile și interesele publicului general sau anumite porțiuni importante ale sectorului privat. Acest domeniu problematic este elucidat foarte atent dat fiind faptul că drepturile și obligațiile pot fi reglementate în mod substanțial doar de către legislația primară.

5. Verificările specifice ale proiectului

Compatibilitatea propunerilor de politică ori a opțiunilor acestora cu cerințele Constituției sunt verificate în procesul desfășurării etapelor de dezvoltare a politicii prin identificarea cadrului juridic adecvat, studierea opțiunilor, a deciziilor politice, testarea terenului, a lucrului activității de proiectare și coordonarea persoanelor implicate. Fiind cel mai superior act din ierarhia normativă Constituția constituie punctul de pornire în proiectarea textului legislativ. Există procedurile respective și organele specializate ale legislativului pentru verificarea faptului dacă amendamentele propuse de Parlament nu contravin cerințelor Constituției. Rolul ei este definit în linii generale în Articolul 333 al RIP, în timp ce alte chestiuni specifice sunt reglementate în dependență de fiecare situație în parte.

Astfel, pentru a realiza activități de expertiză, administrative și de ordin tehnic, menite să asigure condițiile adecvate pentru lucrul Parlamentului, acesta dispune de oficii conduse de Secretarul General al Parlamentului. Legislativul are în componența sa Secretariatul pentru legislație și afaceri juridice, condus de către un secretar. Organul în cauză are destinația de a formula proiectele și alte reglementări și de a exprima opiniile referitor la compatibilitatea acestora cu Constituția și sistemul legislativ în vigoare.

Articolul 181 al RIP stipulează că la fiecare lectură a unui proiect și înainte de votarea lui Secretariatul pentru legislație și afaceri juridice trebuie să-și exprime opinia referitor la compatibilitatea acestuia cu Constituția și cadrul legislativ în vigoare și să înainteze propunerile respective în ce privește tratarea juridică și tehnică a proiectului în cauză. Aceste propuneri și opinii urmează a fi discutate de către comisia-tutore, care, la rândul său, trebuie să-și exprime opinia vizavi de un eventual amendament. Această opinie urmează a fi parte componentă a raportului pe care comisia respectivă îl prezintă sesiunii Parlamentului. Raportul în cauză trebuie să mai conțină și un raport al Secretariatului pentru legislație și afaceri juridice, dacă acesta a prezentat în cadrul dezbaterilor comisiei-tutore părerea sa vizavi de amendamentul propus.

În perioada dintre 1 ianuarie, 1993 și 31 aprilie, 1996 pentru care există date statistice oficiale, Curtea Constituțională a soluționat, fie prin decizii ori rezoluții, mai mult de 255 cazuri (legi). Această cifră nu înseamnă că Curtea Constituțională a revăzut 255 de legi; unele din ele au fost supuse revizuirilor multiple (în unele cazuri până la zece ori).

Decizii	1993	1994	1995	1996	Total
Declarate compatibile	15	39	29	9	92
Declarate incompatibile	1	7	6	2	16
Retrageri	2	10	7	3	22
Anulări	4	11	7	4	26
Legea a fost abrogată în procesul desfășurării procedurii	3	3	1	5	12
Declarată lipsa jurisdicției	5	7	1	2	15
Neadoptare /refuz de a da mișcare procedurii	12	16	27	17	72
Total	42	93	78	42	255

Consecvența propunerilor de politică ori a opțiunilor politicii vizavi de cerințele legii și structurilor legislative existente în procesul desfășurării etapelor de dezvoltare a politicii este verificată atât în mod intern (în cadrul ministerelor) cât și în exterior (alte ministere, Oficiul legislativ), prin intermediul procedurii guvernamentale și în cele din urmă prin procesul parlamentar. Compatibilitatea textului fiecărui proiect legislativ (fie primar sau secundar) cu legislația curentă, structurile și procedurile juridice în procesul de elaborare este verificată prin considerarea altor soluții legislative similare, practici (decizii) ale Curții Constituționale și practicile altor instituții adecvate.

Oficiul legislativ verifică necesitatea unei legislații noi dat fiind faptul că problema în cauză poate fi deja elucidată în legea existentă, ori nu necesită acțiuni legislative (poate fi soluționată pe cale administrativă). Atât în cadrul Guvernului, cât și în Parlament, există proceduri speciale pentru verificarea faptului dacă legislația este compatibilă cu cea din UE, ori nu. Articolul 20, paragraful 3 al RIP stipulează că persoana care face propunerea trebuie să explice în mod special compatibilitatea unui anumit proiect ori a altei reglementări de ordin general, cu Reglementările și Directivele Comunității Europene, cu alte reglementări naționale adoptate în baza acestor directive și cu alte acte normative din UE. De asemenea există și proceduri speciale de verificare a coincidenței legislației naționale cu Convenția Europeană cu privire la Drepturile Omului. Acest gen de verificări este efectuat de către Ministerul Justiției. Au fost stabilite și metode de verificare a compatibilității legislației cu prevederile altor tratate internaționale, care fie că au intrat deja în vigoare ori vor influența legislația națională în viitorul apropiat. Ministerele înseși realizează activități legate de cooperarea internațională în virtutea competenței lor și în conformitate cu Legea cu privire la organizarea și domeniile de lucru ale ministerelor. Fiecare minister în parte și Ministerul Afacerilor Externe în general, trebuie să țină cont de obligațiile internaționale existente ori de perspectivă. Dat fiind faptul că tratatele internaționale constituie o parte din sistemul legislativ, respectarea lor reprezintă o parte a procedurilor normale de verificare în sensul definirii cadrului legislativ curent.

Legislația primară și cea secundară trebuie să respecte cerințele prescrise în ce privește forma și formatul (cum ar fi, includerea denumirii, prevederile tehnice cu privire la obiecte, operare și aplicare, numerotarea instrumentului și a diviziunilor lui interne; cu privire la formula de deschidere (spre exemplu, formularea autorizării de punere în vigoare) și formula de încheiere (spre exemplu, care prevede punerea în vigoare ori anularea altei legislații) aspectul stilistic al textului legislativ. Acolo unde nu există cerințe explicite, ele urmează standarde profesionale.

Stilul de scriere, utilizarea limbajului și structura legislației sunt considerate a fi parte a unei înțelegeri și un element esențial al inteligibilității oricărui text legislativ. În mod similar, se așteaptă că legiuitorii vor respecta stilul standard în scrierea diferitelor tipuri de prevederi legislative (spre exemplu, în crearea acuzațiilor de săvârșire a crimei, ori stabilirea penalităților; în elaborarea amendamentelor ori în cazul anulărilor; în efectuarea referințelor la pasajele din cadrul aceleiași segment legislativ). Respectarea lor este verificată de către Oficiul Legislativ. Verificări sistematice se efectuează și în vederea asigurării în cadrul Guvernului a nivelului adecvat la care urmează să fie implementată noua legislație. În continuare, verificări sistematice sunt efectuate cu scopul de a stabili dacă deja există structurile organizaționale și procedurile administrative necesare pentru operarea completă a noilor propuneri legislative. Prin natura sa această întrebare nimerește în sfera de activitate a fiecărui minister, în mod general și particular în aria de lucru al Ministerului de Interne.

Verificări sistematice sunt efectuate cu scopul de a stabili ce fel de resurse, în special resurse umane, deja există ori va fi necesar de atras pentru a face noua legislație să funcționeze din plin. Proiectele de legi sunt verificate în mod sistematic pentru a determina dacă ele conțin toate prevederile juridice necesare pentru a fi absolut funcționale din punct de vedere administrativ, astfel încât schema legislativă respectivă să poată fi pe deplin implementată. În cadrul acestor verificări se atrage atenție la faptul dacă administrația este sprijinită de tehnica computațională, și dacă acesta poate fi utilizată și în ce mod în implementarea acestui proces. Activitățile de pregătire a unei rețele pe bază de tehnică computațională și toate aranjamentele necesare sunt efectuate înainte ca legislația să fie adoptată.

Se efectuează verificări în vederea stabilirii faptului dacă implementarea noii legislații va respecta standardele naționale existente cu privire la protecția mediului ambiant și dacă proiectul se conformează cu cerințele juridice existente care prescriu standardele ecologice. În cadrul Guvernului de atare probleme se preocupă Ministerul Mediului în obligațiile căruia intră protecția mediului ambiant și a naturii; artele acvatice; fenomenele geologice, seismice, meteorologice și alte fenomene geofizice ori naturale; planificările cu caracter fizic care presupun activități de modificare a mediului; construcțiile de diferit gen și afacerile juridice referitoare la proprietate; securitatea nucleară; construcția spațiilor locative; sistemele informaționale geodezice și georientate; și inspectarea tuturor acestor domenii. Parlamentul dispune de comisii speciale în acest sens. Verificări similare sunt efectuate pentru a controla compatibilitatea legislației naționale cu prevederile legislației din UE ori alte obligații internaționale legate de protecția mediului ambiant. Cu acest scop au fost deja realizate câteva studii și cercetări cunoscute ca studii vizând impactul ecologic.

Este dificil de a răspunde la întrebarea dacă legislația este privită ca ceva ușor de înțeles, clară în ce privește modul de expunere a conținutului său și scrisă mai degrabă într-o limbă folosită de către persoanele relativ educate, decât utilizând terminologia juridică. Aceasta depinde în mare măsură de domeniul de reglementare, dar legislația este privită ca ușor inteligibilă.

Momentele convenționale ce țin de elaborarea proiectelor legislative au fost bine stabilite și au o istorie destul de îndelungată. Ele nu au suferit schimbări considerabile în perioada de tranziție și de aceea sunt bine cunoscute printre legiuitori. Oficiul legislativ, în cooperare cu alte organe examinează actualmente chestiunea cu privire la modul de îmbunătățire a calității procesului de elaborare a proiectelor de legi, în particular în ce privește limbajul și stilul acestora, având drept scop să facă legislația accesibilă pentru un auditoriu mult mai larg.

Estimarea costurilor reprezintă o practică standard pentru toată legislația nouă. Articolul 20 al RIG stipulează că persoana care propune proiectul oferă detalii vizând mijloacele financiare necesare pentru realizarea soluțiilor planificate, sursele posibile și modul de dobândire a resurselor financiare, măsurile organizatorice ori de altă natură care urmează a fi adoptate, efectele și consecințele soluțiilor propuse. Ministerul de Finanțe reprezintă o autoritate competentă în acest domeniu.

Atare estimări se efectuează și vizavi de legislația propusă de către Parlament, ori în cazul amendamentelor la legislație, când acestea sunt propuse fie de către Guvern ori Parlament, de obicei la

inițiativa executivului ori în urma unei decizii a legislativului potrivit căreia Guvernul urmează să pregătească o atare estimare.

Există proceduri speciale de estimare a impactului pe care îl are legislația nouă propusă asupra bugetului de stat, în termeni atât de costuri capitale cât și de costuri curente (în particular costurile curente legate de personal și necesitățile organizatorice). Articolul 23 al RIG stipulează că în cazul când se propune o finanțare din buget ori propunerea efectuată afectează chestiuni care comportă implicații financiare la cheltuielile publice, persoana care propune proiectul legislativ respectiv trebuie să se consulte în prealabil cu Ministerul de Finanțe și să prezinte opinia acestuia.

În principiu, aceleași proceduri sunt utilizate și pentru estimarea impactului pe care îl au asupra bugetului propunerile de legislație nouă, efectuate și de alte autorități guvernamentale. Pentru estimarea impactului financiar asupra instituțiilor din sectorul privat care sunt pe cale de a fi afectate de către legislația nouă propusă, în termeni de costuri administrative sporite și cheltuieli capitale și pentru estimarea impactului financiar indirect asupra sectorului privat - strategii de investiție și posibile reduceri ale impozitelor, sunt folosite proceduri similare, cu unica deosebire că analize semnificative sunt efectuate în ce privește implicările asupra bugetului de stat (estimarea unilaterală). Vorbind la general, aceste analize sunt destul de obișnuite la nivelul macroeconomic al economiei naționale. Toată informația referitoare la costurile proiectate este prezentată Parlamentului, care de obicei o publică, făcând-o astfel accesibilă publicului larg.

Se întreprind pași în vederea determinării prin intermediul evaluării *ex post* a faptului dacă costurile proiectate sunt într-adevăr reale, deși aceasta nu reprezintă o abordare sistematică. Mai există și câteva tipuri de alte verificări, efectuate cu scopul de a estima dacă:

- schemă legislativă propusă își va atinge ori nu obiectivele;
- schema își va atinge obiectivele la un cost minimum ori poate produce efecte contraproductive sau consecințe neadecvate;
- schema legislativă propusă va satisface cerințele celor preconizați să beneficieze din ea și a administrației care urmează s-o execute.

Aceste verificări examinează în mod special dacă schema dată va duce administrația publică într-o extremă birocratică ori o va face să aplice un complex exagerat de proceduri administrative. Dar dezbaterile în jurul acestor chestiuni se concentrează asupra problemei cum să "împăcăm" noile sarcini, cu personalul existent, dat fiind faptul că în administrație este impusă o anumită interdicție în ce privește angajarea noilor cadre.

Procedura de consultare reprezintă o condiție esențială pentru ca legislația să devină efectivă (perfectă). Publicul larg are oportunitatea de a face comentarii la propunerile legislative ori proiectele de acte normative: Guvernul informează publicul în linii generale (conferințe de presă, mass-media) cât și în particular (experții publici, reprezentanți ai grupurilor de diferite interese sociale).

Grupurile de consultanți, fie permanente ori provizorii, asistă în procesul dezvoltării noilor legi.

6. Instrumente pentru evaluarea *ex ante*

Există instrumente oficiale, utilizate pentru a sprijini efectuarea evaluării *ex ante* a propunerilor politice pentru legislație (cum ar fi, modelele computaționale, simulările, listele de control) pentru anumite sarcini specifice, în principal, pentru proiectele specifice și complexe (spre exemplu, buget, privatizare, construcție de drumuri).

Deocamdată nu există careva liste de control specifice, dat fiind faptul că ele sunt concepute ca fiind parte componentă a fiecărei activități rezonabile și sunt elaborate pentru fiecare proiect în parte. Instrumentele oficiale existente pentru evaluarea *ex ante* au fost deja dezvoltate și sunt utilizate de obicei de către anumite ministere (tehnice). Aceasta nu reprezintă o dezvoltare recentă dar în principal se limitează la legislația economică. Modulele, algoritmi, flow-charturile ori analiza traiectoriei critice depinde de ministerul implicat și de natura (materia de subiect) a proiectului legislativ. Legislația dintr-o țară străină este deseori utilizată drept model de către cei ce dezvoltă politica ori ca precedent legislativ pentru legiuitori.

7. Utilizarea tehnologiei computaționale

Computerele sunt utilizate în procesul de elaborare a legislației de obicei pentru machetarea și redactarea textelor și legătura cu bazele de date existente. Legiuitorii sunt asigurați cu computere în exclusivitate doar pentru lucrul pe care îl realizează, acestea având un spectru destul de vast de utilizare.

Alcătuirea proiectului direct în calculator depinde în mare măsură de atitudinea personalului față de tehnologia informațională, disponibilitatea administrației și alți factori (spre exemplu: vechimea în muncă). Legiuitorii trebuie să se mulțumească cu utilizarea pachetelor standarde de prelucrare a textelor, dat fiind faptul că nu au fost dezvoltate aplicații speciale pentru elaborarea proiectelor legislative. Utilizarea altor aplicații computaționale, plus la cele de prelucrare a textelor depinde de domeniul proiectului legislativ: în domeniile tehnice deseori sunt utilizate alte aplicații, cum ar fi graficele, tabelele etc. legiuitorii au acces la bazele de date legislative fapt utilizat pentru căutarea legilor afectate ori a precedentelor legislative.

Legiuitorul pune la dispoziția Editurii guvernamentale textul segmentului legislativ pe un disc, fapt care face posibilă imprimarea în continuare a legislației fără careva ajustări ulterioare de tipar.

8. Publicarea legislației

Sursele legislative

Legislația este editată de către o firmă de editare și publicată de către o companie publică, care va aparține (după privatizare) până la 70% statului. Ea este publicată în Jurnalul Oficial al Republicii Slovenia. Domeniul este reglementat de către legea cu privire la Jurnalul Oficial al Republicii Slovenia, nr..57/96.

Publicarea întregii legislații, a celei primare și a celei secundare, în cadrul aceleiași publicații depinde de spațiul și posibilitățile rubricile de executare. Modalitatea de publicare diferă numai în ce privește titlurile (spre exemplu, Actele Parlamentului, Actele Guvernului, Ministerelor, Băncii Sloveniei, comunităților locale, etc.)

Legislația primară și cea secundară sunt republicate în volume anuale de către anumite companii comerciale. În mod normal, la sfârșit de an numerele Jurnalului Oficial vor fi adunate într-un singur sau câteva volume.

Arhiva centrală este responsabilă de înregistrarea și păstrarea unei colecții întregi de legislație primară și/ori secundară, în sensul textelor legislative autentice. Există și câteva baze de date, păstrate și întreținute de către Parlament, Guvern, Curtea Supremă și Curtea Constituțională.

Culegerile consolidate de legislație primară și/ori secundară (conținând legislația în vigoare la data publicării) sunt editate de către companiile comerciale. Datele publicațiilor variază, în mod normal, însă,

ele sunt publicate după careva schimbări semnificative care intervin în domeniile legislative pe care acestea le tratează. Unele sunt actualizate în mod regulat (lunar, trimestrial).

Nu există nici un indice al legislației actualmente în vigoare, care ar include și amendamentele la legislația adoptată anterior.

În general, oricine se poate folosi de bazele de date comerciale, care nu întotdeauna sunt exacte, suficient de sigure. Unica metodă de a găsi legislația aplicabilă în care putem avea încredere, rezidă în urmărirea evoluției unui anumit segment legislativ.

Fiecare minister dispune de acces absolut la toată legislația care ar putea să-l intereseze și păstrează o culegere completă a legislației actualmente în vigoare. Legiuitorii, de obicei au acces la întregul set legislativ. Companiile comerciale (Gospodarski vestnik, Ius Software, Bonex și alte companii specializate) de asemenea dispun de culegeri complete de legislație curentă. Publicul larg are acces la ele, acestea fiind în general bine întreținute.

Publicul și juriștii din sectorul privat obțin un set complet și autentic de legislație în vigoare ori copiile anumitor instrumente prin intermediul abonării la Jurnalul Oficial ori procurând numere aparte ale acestuia. Ele sunt absolut disponibile și suficient de ieftine. Plus la aceasta, Legea cu privire la Jurnalul Oficial al Republicii Slovenia stipulează că fiecare instituție de stat care are ore de lucru în direct cu clienții trebuie să le asigure acestora accesul fără plată la Jurnalul Oficial.

Publicarea legislației

Timpul pentru editarea unui proiect depinde de capacitățile tehnice de executare, acesta variind de la câteva ore la câteva zile. Secretarul General este responsabil de prezentarea proiectului pentru tipar și verificarea versiunilor tipărite. Proiectele sunt publicate în Mesagerul Parlamentului înainte de fiecare dintre cele trei lecturi și pot fi procurate de către orice persoană interesată. Copiile sunt repartizate în mod automat și pe gratis tuturor membrilor Parlamentului, Guvernului, altor instituții și persoane individuale contra plată. Cheltuielile pentru editare și publicare sunt acoperite din bugetul de stat.

Autoritatea de a efectua schimbări (evident corectarea greșelilor) în textul legislației după elaborarea ei dar înainte de publicare este delegată Secretarului general.

Termenii limită de intrare în vigoare a legislației după ce aceasta a fost adoptată, pot fi definiți numai în sens negativ (date fiind cerințele de procedură). Legislația nu poate intra în vigoare înainte de a fi publicată.

Editura Guvernului este înzestrată cu echipament computerizat, modern de editare.

ANEXA 1. LISTA LEGILOR DIN SLOVENIA

(corectă pentru data de 17 februarie, 1997)

1. **Constituția Republicii Slovenia - CONS** (Jurnalul Oficial al Republicii Slovenia, nr.. 33/91 - I, 1409), în vigoare din 23 decembrie 1991.
2. **Legea cu privire la Curtea Constituțională - LOCC** (Jurnalul Oficial al Republicii Slovenia, nr..15/94, 562), în vigoare din 2 aprilie 1994.
3. **Legea cu privire la Consiliul de Stat** (Jurnalul Oficial al Republicii Slovenia, nr.. 44/92, 2069) în vigoare din 27 octombrie 1992.
4. **Legea cu privire la alegerile în Adunarea de Stat** (Jurnalul Oficial al Republicii Slovenia, nr.. 44/92, 2068, 13/93, 66/93, 60/95 și 14/96 - decizia Curții Constituționale), în vigoare din 27 octombrie 1992.
5. **Legea cu privire la Guvernul Republicii Slovenia - LOG** (Jurnalul Oficial al Republicii Slovenia, nr.. 4/93, 124,71/94 și 23/96), în vigoare din 17 ianuarie 1993.
6. **Legea cu privire la organizarea și domeniile de activitate ale ministerelor - LOAM** (Jurnalul Oficial al Republicii Slovenia, nr.. 71/94, 2546), în vigoare din 3 decembrie 1994.
7. **Legea cu privire la administrare - LOAD** (Jurnalul Oficial al Republicii Slovenia, nr.. 67/94, 2393, 20/95), în vigoare din 11 noiembrie 1994.
8. **Legea cu privire la Jurnalul Oficial** (Jurnalul Oficial al Republicii Slovenia, nr.. 57/96), în vigoare din 3 noiembrie 1996.

ANEXA 2. LISTA REGULAMENTELOR INTERNE DIN SLOVENIA

1. **Regulamentul Intern al Consiliului de Stat** (Jurnalul Oficial al Republicii Slovenia, nr.. 44/93, 1747) în vigoare din 13 august 1993.
2. **Regulamentul Intern al Adunării de Stat - RIP** (Jurnalul Oficial al Republicii Slovenia, nr.. 40/93, 1659, 80/94, 1/95 și 28/96), în vigoare din 18 iulie 1993.
3. **Regulamentul Intern al Guvernului Republicii Slovenia - RIG** (Jurnalul Oficial al Republicii Slovenia, nr.. 13/93, 599), în vigoare din 13 martie 1993.

ANEXA 3. LISTA DECRETTELOR DIN SLOVENIA

1. **Decretul cu privire la instituirea și domeniul de activitate a Oficiului legislativ** , Jurnalul Oficial al Republicii Slovenia, nr..34/96, în vigoare din 30 iunie 1996.
2. **Decretul cu privire la instituirea și funcțiile comisiilor și grupurilor de lucru ale Adunării de Stat.** Jurnalul Oficial al Republicii Slovenia, nr.. 5/97, 261, în vigoare din 16 ianuarie 1997.
3. **Decretul cu privire la componența și alegerea Comisiei Adunării de Stat pentru Afaceri Europene,** OJ 5/97, 270, în vigoare din 16 ianuarie 1997.

ANEXA 4. RAPORTUL NAȚIONAL AL SLOVENIEI: INFORMAȚIE ADIȚIONALĂ

Metodologie specifică destinată verificării compatibilității cu principiile legislației din UE, aplicată în procesul verificării proiectelor.

Metodologia respectivă (etapele de verificare) constă în următoarele:

1. Identificarea cadrului legislativ al Comunității în domeniul ce urmează a fi reglementat de legislația națională; identificarea cuprinde sursele legislative primare (tratatele constituționale, convențiile dintre statele-membri, tratatele externe) și sursele legislative secundare (actele obligatorii și neobligatorii, actele nontratate și jurisprudența Curții).
2. Dezvoltarea înțelegerii legislației de importanță a Comunității (traduceri, verificări, grupuri de lucru) și elaborarea substanțială a primului proiect de legislație națională; la această etapă, legislația respectivă a trei patru state-membri este de asemenea analizată.
3. Identificarea obligațiilor deja existente ori anticipate ale Sloveniei față de Comunitate și orarul abolirii posibilelor soluții care ar fi incompatibile cu obligațiile curente. Pentru moment însă Slovenia are puține obligații "perfecte" dat fiind faptul că acordul european nu a fost încă ratificat de ambele părți. Cu toate acestea, există tendința de a activa în conformitate cu principiul *pacta sunt servanda* deja la această etapă.
4. Includerea cerințelor substanțiale și de timp în proiect.

După aceasta proiectul este prelucrat ca și oricare alt segment de legislație.

Asistența străină utilizată în special în scopul dat.

A fost acordată o careva asistență prin intermediul Programului Phare.

Criteriile pentru verificarea compatibilității cu UE. Care sunt autoritățile ce decid asupra lor și câteva exemple concrete de criterii care au fost selectate.

Vezi mai sus.

Un organ special este responsabil pentru implementarea criteriilor (filtrarea proiectelor în conformitate cu criteriile respective), confirmarea compatibilității înainte ca proiectul să fie înaintat cabinetului ori Parlamentului? Cine primește decizia finală în caz dacă textul proiectului contravine principiilor respective ale legislației din UE?

Oficiul legislativ.

Statutul și locul acestui organ (departament în cadrul unui minister, organ autonom, autoritate pe lângă Primul Ministru, altele).

Oficiul legislativ este organizat ca un serviciu guvernamental, profesional, independent, condus de către un Director, care este numit în funcție de Guvern (la propunerea Primului Ministrului) și este responsabil atât în fața Primului Ministrului cât și Guvernului. Oficiul este divizat în unități de structură conduse de vicesecretari de stat. Departamentul pentru Drept European și Comparativ, instituit în ianuarie 1997 reprezintă una din unitățile în cauză.

- Se preocupă de chestiunile de consolidare a sistemului legislativ și realizarea principiilor de constituționalitate și legalitate.
- Se preocupă de chestiuni de armonizare a sistemului legislativ cu legea din UE.
- Studiază în mod comparativ legislația altor țări și procesul de integrare internațională.

- Elaborează dispoziții de tehnică legislativă pentru pregătirea proiectelor de legi și a altor acte normative, propuse de către Guvern Parlamentului, cât și a actelor normative guvernamentale și ministeriale.
- Se preocupă de toate propunerile legislative prezentate Parlamentului de către Guvern, cât și de toate actele normative trimise Guvernului de către Parlament, exprimându-și opinia și mai apoi cu toate propunerile de acte normative ale Guvernului și ministerelor, cu tot ce este legat de compatibilitatea constituțională și juridică cu legislația din UE și dispozițiile de tehnică legislativă.
- Pregătește proiecte de legi și alte acte normative propuse Parlamentului de către Guvern și propuneri de acte normative ale executivului, care nu țin de domeniile de activitate ale ministerelor ori altor instituții guvernamentale.
- Realizează sarcini profesionale legate de supravegherea constituționalității și legalității reglementărilor emise de ministere.
- Editează, în conformitate cu legea, Jurnalul Oficial al Republicii Slovenia și un registru al actelor normative în vigoare.
- Decide asupra publicării reglementărilor guvernamentale și ministeriale în Jurnalul Oficial al Republicii Slovenia.

În procesul de realizare a sarcinilor sale, Oficiul Legislativ cooperează cu departamentele juridice din cadrul tuturor ministerelor și altor servicii guvernamentale, cu departamentul juridic al Parlamentului și cu alte instituții din țară, din străinătate și internaționale.

Departamentul pentru Drept European și Comparativ, instituit în cadrul Oficiului legislativ în ianuarie 1997, realizează următoarele sarcini:

- Studiază în mod comparativ legislația altor țări și procesul de integrare internațională.
- Urmărește și studiază chestiunile ce țin de consolidarea sistemului legislativ prin prisma comparării lui cu legislația din alte țări și cu cea din UE. Oferă opinii și sugestii referitor la chestiunile în cauză Guvernului, instituțiilor și organelor guvernamentale de lucru, ministerelor.
- Realizează sarcini profesionale ce țin de aproximarea legislației naționale cu sistemul legislativ din UE.
- Urmăresc activitatea Consiliului Europei și a Uniunii Europene și cooperează cu organismele în cauză.
- Organizează vizite de lucru în străinătate.

Situația curentă:

Oficiul legislativ în coordonare cu ministerele este responsabil de administrarea procesului de aproximare a legislației din Slovenia.

În 1994, Guvernul a instituit Comisia pentru armonizarea legislativă, condusă de către Oficiul legislativ. În componența ei intră conducătorii departamentelor juridice din cadrul tuturor ministerelor. Comisia reprezintă un organ de coordonare, autorizat să sprijine pregătirea și implementarea procesului de aproximare a legislației și de cooperare cu experții juriști din străinătate.

Guvernul a mai instituit în cadrul Oficiului Legislativ o unitate, numită Secretariatul pentru armonizarea legislativă, care are grijă de lucrul Comisiei și este coordonatorul tehnic al părții Slovene în Proiectul Phare de aproximare a legislației.

Activitățile de viitor ale Oficiului legislativ (Departamentul pentru Drept European și Comparativ):

Crearea Departamentului pentru Drept European și Comparativ reintegrează un nucleu puternic și formează o echipă interfuncțională competentă în următoarele domenii:

- experiență în domeniul activității Guvernului și a administrației publice;
- cunoașterea limbilor;
- studierea chestiunilor ce țin de integrarea Europeană;
- administrarea și menținerea registrului actelor legislative și bazelor de date;
- abilități și experiență în domeniul managementului de proiect;
- lucrul în echipă.

Departamentul pentru Drept European și Comparativ, Oficiul legislativ va realiza următoarele sarcini profesionale și de coordonare:

- consolidarea rolului Oficiului legislativ în administrarea procesului de aproximare ;
- conducerea unui organ de lucru coordonator alcătuit din conducătorii departamentelor juridice ale tuturor ministerelor, care are drept sarcină sprijinul procesului de aproximare a legislației;
- cooperarea cu toate ministerele, în special în ce privește schimbul de informație și coordonarea ministerelor care sunt implicate în același domeniu legislativ,
- cooperarea cu Parlamentul în procesul legislativ de adoptare a legilor pentru a preveni întârzierile și eventualele neînțelegeri;
- cooperarea cu Programul Phare în particular în ce privește oferirea cunoștințelor tehnice de management a proiectului și a asistenței în administrarea procesului de aproximare prin instruirea funcționarilor publici în domeniile respective;
- selectarea priorităților pentru aproximarea legislației în conformitate cu strategia Guvernului și pregătirea împreună cu ministerele a etapelor care trebuie să preceadă aproximarea legislativă;
- elaborarea în colaborare cu ministerele de ramură a Planului Strategic, a Programelor de lucru și a bugetelor respective;
- consultarea ministerelor de ramură în ce privește modul de stabilire ori perfecționare a structurilor pentru pregătirea și proiectarea legislației. Organizarea seminarelor pentru funcționari în cadrul cărora urmează să se discute proiectele concrete de armonizare a legislației;
- instituirea unui registru al proiectelor legislative propuse de către ministerele de ramură pentru a fi actualizate și urmate până la punerea în vigoare a legislației respective;
- elaborarea și dezvoltarea recomandărilor pentru raționalizarea legislației, a procesului de elaborare a proiectelor de legi și a sistemului de evaluare a consecințelor administrative și bugetare cu accentul pe eficiența verificării compatibilității textelor legislative cu legislația din UE,
- administrarea proiectelor și contractelor asociate, monitorizarea evoluției Programului Phare, monitorizarea și administrarea Programului Phare și a proiectelor de buget;
- analiza progresului, a chestiunilor și problemelor, pregătirea și recomandarea activităților necesare de remediere;
- pregătirea rapoartelor vizând progresul și problemele de soluționat și prezentarea lor la Guvern;
- coordonarea activităților cu Oficiul TAIEX al Comisiei și crearea legăturilor cu alte forme de asistență tehnică, inclusiv fondul de experți ai TAIEX;

- coordonarea asistenței oferite de către alte surse bilaterale ori multilaterale.

Implementarea acestor activități necesită cooperarea cu unitățile de implementare a programelor în cadrul tuturor ministerelor și un considerabil sprijin guvernamental.

Care surse ale legislației conform Constituției sunt acoperite de acest mecanism de verificare a compatibilității cu legislația din UE, dacă atare există? Sunt oare proiectele inițiate în Parlament acoperite de acest mecanism?

Toate sursele.

Da, deoarece Parlamentul a urmat exemplul Guvernului și a instituit propria Comisie pentru Afaceri Europene (Decretul cu privire la Instituirea și funcționarea comisiilor și a grupurilor de lucru ale Adunării de Stat - OJ 5/97, 261 din 16 ianuarie 1997) și ales Președintele, vice-președintele și 15 membri ai acesteia (Decretul cu privire la componența și alegerea Comisiei Adunării de Stat pentru Afaceri Europene, OJ 5/97, 270 din 16 ianuarie 1997).

Comisia pentru Afaceri Europene:

- discută problemele de importanță generală legate de integrarea europeană;
- coordonează funcțiile comisiilor-tutore în ce privește integrarea europeană și oferă opinii, recomandări, atrăgându-le atenția la anumite chestiuni;
- analizează consecințele participării Sloveniei la integrarea europeană și pregătește aprecierile globale;
- organizează prezentări publice de opinii cu privire la diferite chestiuni vizând participarea la integrarea europeană;
- discută programul de integrare a Republicii Slovenia în Uniunea Europeană și monitorizează implementarea ei;
- monitorizează progresul armonizării legislației Sloveniei cu legislația Comunităților Europene;
- cooperează cu instituțiile din Slovenia, instituțiile Uniunii europene și alte state în ce privește participarea la procesul de integrare europeană;
- duce evidența cerințelor Uniunii Europene și acumulează literatura și alte materiale vizând chestiunea în cauză;
- organizează și coordonează asistența tehnică oferită Sloveniei în domeniul aproximării cu Uniunea Europeană;
- realizează alte sarcini, legate de afacerile europene, care nu se includ în competența directă a comisiilor-tutore.

APENDICELE 1. LISTA RAPOARTELOR NAȚIONALE ȘI A AUTORILOR ACESTORA

ALBANIA

Elaborarea proiectelor de legi și Procesul de reglementare, Rustan Petrela, Șeful Departamentului de Administrare Publică, cabinetul Prim Ministrului, Albania.

BULGARIA

Elaborarea proiectelor de legi și managementul sistemului de reglementare, Chadar Popov, Ex Lege Consulting Ltd., Sofia, Bulgaria.

ESTONIA

Elaborarea proiectelor de legi și managementul sistemului de reglementare în Estonia, Raigo Sälg, Șeful Departamentului Metodologia elaborării proiectelor de legi, Ministerul Justiției, Estonia.

LITUANIA

Elaborarea proiectelor de legi și managementul sistemului de reglementare în Lituania, Vita Neverauskaite, colaborator științific, Institutul de Drept, Ministerul Justiției, Lituania.

SLOVACIA

Elaborarea proiectelor de legi și managementul sistemului de reglementare în Slovacia, Peter Kuklis, Consultant, Departamentul Legislativ, Cancelaria Consiliului Național al Slovaciei.

SLOVENIA

Elaborarea proiectelor de legi și managementul sistemului de reglementare în Slovenia, Miro Prek, Vice-secretar de stat, Oficiul legislativ, Guvernul Republicii Slovenia.

APENDICELE 2. GLOSARUL TERMENILOR

Amendarea legislației: legislația care schimbă efectul legislației existente, fie prin intermediul modificării, ori anulării prevederilor, sau prin adăugirea ori substituirea prevederilor, existente prin noi prevederi.

Aproximarea legii: procesul de aducere a conținutului legislației existente în concordanță cu cerințele legislației din UE.

Proiect: document de legislație primară în forma în care acesta este supus dezbaterilor în cadrul Parlamentului.

Consolidare: procesul de producere a unei culegeri inteligibile și coerente de legislație, ori dispoziții legislative într-un anumit domeniu, având un format bine organizat.

Evaluare ex ante: procesul de evaluare din punct de vedere calitativ a unui segment din legislația propusă înainte de a fi luată decizia finală vizând adoptarea acesteia.

Legiuitor: o persoană (fie un funcționar din cadrul Guvernului ori un consultant angajat prin contract) implicată în procesul de producere a textului noii legislații.

Elaborarea proiectelor de legi: procesul de transformare a noii politici în dispoziții juridice și legislație, având forma și stilul legislativ adecvat.

Legislație: legea scrisă (acte normative) elaborată de către Parlament, Guvern ori altă instituție investită cu puterea (spre exemplu, conferită de către Constituție) de a emite instrumente legislative.

Persoană care dezvoltă o politică: persoană (fie un funcționar din cadrul Guvernului ori un consultant angajat prin contract) implicată în procesul de elaborare a politicii, care urmează a fi activizată prin noua legislație.

Legislația primară: legislația elaborată de către Parlament (cu alte cuvinte, o instituție investită cu principala funcție de elaborare a legislației statului).

Analiza Impactului de Reglementare (AIR): un proces de verificare care are drept scop evaluarea impactului propunerilor legislative ori de politică alternative, în special a impactului economic și financiar.

Cadru de reglementare: aranjamente standarde (stipulate de lege) de pregătire a legislației, incluzând orice cerințe legislative în ce privește procedurile standarde care urmează a fi respectate, forma și stilul legislației de elaborat.

Reglementare: oricare din seturile de instrumente juridice care pot fi elaborate de către Parlament, Guvern ori administrația publică, menite să influențeze comportamentul (instrumentele legislative cum ar fi legislația primară și cea secundară și instrumentele nelegislative, cum ar fi scrisorile circulare, directivele, instrucțiunile și indicațiile).

Managementul sistemului de reglementare: managementul sistematic al procesului de dezvoltare, proiectare și elaborare a noii legislații.

Legislație secundară: legislația elaborată de către Guvern ori alt organ executiv, investit cu emiterea instrumentelor legislative (spre exemplu: decrete, directive, reglementări, dispoziții, ordine).

Verificare: un proces de scrutare a propunerilor de politică ori a proiectului de lege cu scopul de a verifica dacă aceste corespund unor standarde specifice ori calității solicitate.

APENDICELE 3. DOCUMENTELE NAȚIONALE REFERITOARE LA PROCESUL DE ELABORARE A LEGISLAȚIEI

ALBANIA

Legile Constituționale ale Republicii Albania - Legea nr. 7491 (29 aprilie 1991): "Cu privire la principalele prevederi constituționale", decembrie, 1993.

Dispozițiile de funcționare a Consiliului de Miniștri - Decizia nr. 81 din 6 februarie 1995, sprijină Legea nr. 7491 (29 aprilie 1991): "Cu privire la principalele prevederi constituționale".

Reglementarea Adunării naționale - Decizia 206 din 2 iulie 1991, sprijină Legea nr. 7491 (29 aprilie 1991): "Cu privire la principalele prevederi constituționale".

Bulgaria

Legea cu privire la Actul Gazetei de Stat; Gazeta de Stat promulgată, nr. 89, 06 octombrie 1995.

Decretul nr. 66 din 22 martie 1995 cu privire la Instituirea mecanismului de coordonare și implementare a obligațiilor Republicii Bulgaria prevăzute în Acordul Asociației Europene întocmit între Republica Bulgaria și Comunitățile Europene; Gazeta de Stat promulgată, nr. 61, 19 iulie 1996.

Decretul nr. 166 din 12 iulie 1996 Reglementarea cu privire la Structura și Organizarea și Activitățile Consiliului de Miniștri și a Administrației lui. Gazeta de Stat promulgată, nr. 61, 19 iulie 1996.

Legea cu privire la actele normative, Gazeta de Stat promulgată, nr. 27, 3 aprilie, 1993.

Decretul nr. 883 de Implementare a Legii cu privire la actele normative; Gazeta de Stat promulgată, nr. 39, 21 mai 1974.

Decretul nr. 1496 cu privire la participarea Republicii Populare Bulgaria la tratate - Gazeta de Stat promulgată, 12 februarie 1975.

Decretul nr. 20 cu privire la instituirea Consiliului Legislativ în cadrul Ministerului Justiției; Gazeta de Stat promulgată, nr. 12, 1992.

ESTONIA

Constituția Republicii Estonia, capitolul VII - Legislația.

Actul Guvernului Republicii, Partea 6 - Legislația Guvernului Republicii și paragrafele 41(6); 42; 50; 51.

Actul de Procedură a Riigikotu, adoptat la 15 noiembrie 1994

Proiectul pentru Actul cu privire la elaborarea proiectelor de legi.

LITUANIA

Legea Republicii Lituania cu privire la anunțarea oficială și intrarea în vigoare a legilor și altor acte normative (adoptat la 6 aprilie 1993).

Legea Republicii Lituania cu privire la Registrul legilor și altor acte normative. (adoptată la 2 mai 1995).

Legea Republicii Lituania cu privire la procedura de elaborare a proiectelor de legi și alte acte normative (adoptată la 2 mai, 1995)

Regulamentul de lucru al Guvernului Republicii Lituania (adoptat la 11/08/1994 - extrase referitoare la legislație).

Statutul Seimului Republicii Lituania, 17 februarie, 1994, nr.. I - 399 - extrasele referitoare la procedura legislativă, capitolul 10; 15; 18-29.

SLOVACIA

Constituția Republicii Slovace

Actul cu privire la Dispozițiile de procedură ale Consiliului de Miniștri, adoptat la 24 octombrie 1996.

Dispoziții legislative cu privire la elaborarea proiectelor de legi, Rezoluția nr. 519 a Consiliului Național, adoptată la 18 decembrie 1996.

SLOVENIA

Constituția Republicii Slovene

Legea cu privire la Guvernul Republicii Slovene, nr. 4/93, 17 ianuarie 1993, Articolul 1-4; 26.

Legea cu privire la Curtea Constituțională, nr. 15/94, Articolul 1; 6; 21.

Legea cu privire la administrație, nr. 67/94 (amendată), Articolele 1-14; 99; 100; 106.

Legea cu privire la organizarea și domeniile de lucru ale ministerelor, nr. 71/94, Articolele 1; 2; 29.

Regulamentul Guvernului Republicii Slovene, nr. 13/93, 25 februarie 1993.

APENDICELE 4. LISTA OECD DE CONTROL VIZÂND ELABORAREA DECIZIILOR DE REGLEMENTARE

Recomandarea Consiliului OECD, adoptată la 9 martie 1995

Următoarele zece întrebări referitoare la deciziile de reglementare reflectă principiile unei bune elaborări de decizii, actualmente în uz în țările OECD, având menirea să sporească eficacitatea și eficiența reglementării guvernamentale prin consolidarea bazelor legislative și factologice ale reglementărilor, clarificarea opțiunilor, sprijinirea funcționarilor în ce privește atingerea unui nivel mai bun de luare a deciziilor, stabilirea unor procese de luare a deciziilor mai consecvente și mai previzibile, identificarea reglementărilor depășite ori inutile și sporirea gradului de transparență a activității Guvernului. Ele, însă, urmează să fie aplicate în cadrul unui sistem de management de reglementare mai larg, care ar include atare elemente cum ar fi colectarea informației și analiza, procesul de consultare și estimarea sistematică a reglementărilor existente.

1. Este problema corect definită?

Pentru a fi soluționată, problema trebuie să fie definită în mod precis, specificându-se clar dimensiunile ei și explicându-se motivele apariției (identificarea stimulenților entităților afectate).

2. Acțiunea Guvernului este justificată?

Intervenția Guvernului trebuie să se bazeze pe o evidență clară a faptului că acțiunile lui sunt justificate, oferindu-se natura problemei, beneficiile și costurile posibile (bazate pe o estimare realistă a eficacității Guvernului) și mecanismele alternative de abordare a problemei.

3. Este reglementarea cea mai bună formă de acțiune a Guvernului?

Reglementatorii trebuie să efectueze în procesul de reglementare o comparație informată a unui șir de instrumente normative și nenormative, ținând cont de atare momente cum ar fi costurile, beneficiile, efectele distributive și cerințele administrative.

4. Există vre-o bază juridică pentru reglementarea în cauză?

Procesul de reglementare trebuie să fie structurat astfel încât toate deciziile de reglementare să corespundă în mod riguros "Guvernării legii"; cu alte cuvinte, trebuie să existe o responsabilitate explicită în ce privește asigurarea faptului că toate reglementările sunt autorizate de către reglementările de rang mai superior, sunt compatibile cu obligațiile de tratat și respectă principiile juridice respective cum ar fi certitudinea, proporționalitatea și cerințele procedurale aplicabile.

5. Care este nivelul (nivelele) adecvat al Guvernului pentru această acțiune?

Reglementatorii trebuie să aleagă cel mai adecvat nivel al Guvernului pentru realizarea acțiunii în cauză; în cazul când sunt implicate mai multe nivele, urmează să fie elaborat un sistem efectiv de coordonare între nivelele guvernamentale.

6. Beneficiile reglementării justifică costurile ei?

Reglementatorii trebuie să estimeze costul total presupus și beneficiile pentru fiecare propunere de reglementare în parte și a posibilelor alternative. Rezultatele estimărilor trebuie să fie prezentate într-o formă accesibilă factorilor de decizie. Costurile guvernamentale urmează a fi justificate prin beneficii înainte ca acțiunea să fie întreprinsă.

7. Distribuția efectelor asupra societății este transparentă?

În măsura în care valorile distributive și de echitate sunt afectate de intervenția guvernamentală, reglementatorii trebuie să facă transparentă distribuția costurilor și a beneficiilor la grupurile sociale.

8. Este reglementarea clară, inteligibilă și accesibilă pentru utilizatori?

Reglementatorii trebuie să analizeze faptul dacă dispozițiile vor fi înțelese de către potențialii utilizatori și la acest capitol trebuie să asigure claritate a textului și structurii pe cât de evidentă cu putință.

9. Toate părțile interesate au avut posibilitate să-și expună punctele lor de vedere?

Reglementările trebuie să fie dezvoltate într-o manieră deschisă și transparentă, cu procedurile adecvate de implicare efectivă și la timp a părților interesate, cum ar fi organizațiile afectate, sindicatele, alte grupuri interesate ori alte nivele guvernamentale.

10. Cum va fi atinsă respectarea reglementării?

Reglementatorii trebuie să determine stimulentele și instituțiile prin intermediul cărora reglementarea va avea efect și trebuie să elaboreze strategiile respective de implementare

APENDICELE 5. VERIFICĂRILE LEGISLATIVE

A. Verificările în ce privește opiniile de politică

1. Verificări generale de reglementare

- a stabili dacă problema a fost corect identificată;
- a confirma faptul că problema nu poate fi soluționată prin întreprinderea unor acțiuni în condițiile legislației existente;
- a stabili dacă obiectivele politicii pot fi realizate fără a se recurge la o legislație nouă, spre exemplu, prin utilizarea altor proceduri, cum ar fi contractul ori negocierea sau acordul, ori prin utilizarea instrumentelor nelegislative.
- a verifica faptul dacă propunerea de politică nu contravine Constituției și nu generează conflicte ireconciliabile cu altă legislație ori structuri ale sistemului legislativ.

2. Verificări cu privire la cerințele administrative:

- a stabili nivelurile în cadrul Guvernului sau a agenției prin care urmează să fie implementată noua schemă legislativă;
- a verifica dacă structurile administrative și resursele umane existente vor fi adecvate, ori va fi necesară o suplimentare a acestora.

3. Verificări în ce privește costurile și impactul economic

- a determina eficacitatea opiniilor politice alternative;
- a cuantifica în bani cât mai multe beneficii și costuri cu putință ale unei opinii de politică pentru a contribui la stabilirea eficienței acesteia;
- a determina implicațiile fiscale / bugetare ale unei opinii de politică pentru Guvern ori altă autoritate de conducere;
- a estima posibilul impact financiar asupra sectorului privat, spre exemplu; în termeni de costuri administrative mai mari ori cheltuieli, ori indirect, reducând flexibilitatea financiară;
- cuantificarea costurilor sociale generale ale comunității, în termeni de costuri ale consumatorilor ori de reducere, ori schimbare a modelului de cheltuire a banilor publici;
- estimarea efectelor posibile în ce privește creșterea sau reducerea șomajului;
- prezicerea posibilelor riscuri economice indirecte ori a consecințelor adverse, spre exemplu. Ca rezultat al răspunsului necondiționat în fața noului public.

4. Verificări ale eficienței:

- a verifica dacă opțiunea de politică își va atinge obiectivele pe căi care sunt eficiente din punct de vedere administrativ (spre exemplu, necesită minimum de administrare adițională) și sunt proporționale față de obiectivele planificate;
- a stabili dacă opțiunea de politică nu va avea drept rezultat noi consecințe care ar depăși obiectivele planificate;

5. Verificarea caracterului practic:

- a verifica dacă opțiunea de politică nu implică un complex inutil de proceduri, pentru administratori ori cei supuși, care ar putea face politica mai puțin efectivă;
- a determina dacă opțiunea de politică poate crea oportunități pentru corupție ori alte afaceri criminale,
- a stabili dacă opțiunea de politică ține cont completamente de căile pe care activitatea de reglementat este administrată la ora actuală;
- a determina faptul dacă procedurile pentru implementarea opțiunii de politică vor fi minimum necesare pentru a o face efectivă.

6. Verificări ale procesului de implementare

- a verifică faptul dacă metodele adoptate pentru asigurarea respectării opțiunii de politică vor atinge un nivel satisfăcător de implementare;
- a verifică faptul dacă aceste metode cât și cele care implică măsurile de punere în vigoare și adjudecare sunt efective, echitabile, consecvente și deschise în procesul funcționării lor;
- a stabili dacă modurile de asigurare a respectării și punerii în vigoare și cele ce țin de adjudecare, posibil vor solicita confidența și cooperarea celor afectați și sunt în capabile de a fi implementate.

B. Verificarea proiectelor de legi

1. Verificări în ce privește respectarea Constituției și a legislației existente (compatibilitatea constituțională și legislativă)

- a verifica dacă prevederile unui proiect legislativ nu sunt în contradicție cu Constituția, în particular cu prevederile care garantează drepturile și libertățile personale;
- a verifica dacă prevederile nu contravin unor niveluri mai superioare a legii (spre exemplu, legea secundară este consecventă față de cea primară pe care o implementează);
- a verifică dacă fiecare prevedere din proiect este absolut necesară, nu dublează o altă lege și nu poate fi soluționată printr-un instrument nelegislativ;
- a verifica dacă conceptele și abordările legislative sunt compatibile cu legislația existentă, cu structurile și procedurile legislative;
- a stabili toate prevederile legislației existente care trebuie să fie anulate ori amendate în rezultatul adoptării noii legislații și toate prevederile de tranziție necesare pentru a asigura continuitatea legislativă.

2. Verificări în ce privește aproximarea cu legislația din UE:

- a stabili măsura în care proiectul are efect și urmează să confere efect legislației din UE în aspectul respectiv.

3. Verificări în ce privește respectarea tratatelor internaționale:

- a stabili dacă prevederile proiectului sunt compatibile cu Convenția Europeană cu privire la Drepturile Omului;
- a stabili dacă proiectul este compatibil cu toate tratatele care se referă la materia de subiect elucidată în proiectul în cauză, la care face parte țara respectivă.

4. Verificări cu privire la implementare:

- a stabili dacă toate prevederile legislative necesare pentru punerea în vigoare a schemei legislative respective și în particular pentru acoperirea tuturor metodelor preconizate pentru asigurarea respectării au fost incluse;
- a verifica dacă prevederile în cauză și cele preconizate pentru adjudecare, sunt efective, echitabile, consecvente și deschise în funcționare;
- a verifica dacă limbajul legislativ facilitează instituirea dezbaterilor și funcționarea curților în chestiunile de adjudecare;
- a stabili dacă utilizatorii actuali ai legii o găsesc a fi ușor de utilizat și pot primi lesne răspunsuri la chestiunile lor legislative.

5. Verificări cu privire la puterile secundare de elaborare a legislației:

a verifica dacă legea conține prevederile adecvate pentru a face posibil ca Guvernul și ministerele să elaboreze toată legislația secundară, care ar putea fi necesară pentru implementarea ei;

- a verifica dacă în lege au fost stabilite limitele și condițiile adecvate pentru exercitare a puterilor de elaborare a legislației secundare, pentru a controla în particular, limitele în care aceste puteri pot fi exercitate.

6. Verificări cu privire la forma juridică, claritate și inteligibilitate

- a verifica dacă au fost respectate cerințele unice în ce privește forma, structura și prezentarea legislației respective;
- a verifica dacă limbajul prevederilor legislative în cauză respectă standardele lingvistice, sunt ușor de înțeles și nu fac abuz de terminologie juridică;
- a verifica dacă organizarea prevederilor în cadrul legii este logică și facilitează utilizarea ei.

