



31 03 2016

DJ nr. 132

AVIZ

la proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative

(nr.69 din 29.02.2016)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus-menționat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului și ale Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative și comunică următoarele.

I. Proiectul este înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvernul Republicii Moldova în conformitate cu art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

Conform notei informative „prezentul proiect este elaborat cu scopul de a contribui la crearea unui instrument normativ adecvat pentru promovarea și implementarea principiului transparenței procesului decizional la nivelul autorităților publice locale”.

Prin inițiativa dată se propune operarea unor modificări și/sau completări în Legea nr.317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități publice centrale și locale; Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală; Codul contravențional al Republicii Moldova nr.218-XVI din 24 octombrie 2008 și Legea nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu prevederile art.66 din Constituție.

II. Reieșind din conținutul modificărilor și completărilor propuse prin prezentul proiect de lege, menționăm că, organizarea și funcționarea administrației publice locale și relațiile în cadrul sistemului administrației publice de diferite niveluri se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice,

eligibilității autorităților administrației publice locale și consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

La **art.4 pct.6 Carta Europeană a Autonomiei Locale** (ratificată de către Republica Moldova prin Hotărîrea Parlamentului nr.1253-XIII din 16.07.1997) este prevăzut că, *colectivitățile locale trebuie să fie consultate, pe cît posibil, în timp util și de o manieră apropiată în cursul procesului de planificare și de luare a deciziei pentru toate chestiunile care le privesc direct.*

Art.109 alin.(1) din Constituție stabilește principiile de bază ale formării și funcționării administrației publice locale în unitățile administrativ-teritoriale, și anume: principiul autonomiei locale, al descentralizării serviciilor publice, al eligibilității autorităților administrației publice locale și al consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Alin.(2) al normei menționate mai sus prevede că autonomia privește atît organizarea și funcționarea administrației publice locale, cît și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

Cadrul general de reglementare a descentralizării administrative pe baza principiilor de repartizare a competențelor între autoritățile publice a fost stabilit prin Legea nr.435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă, care determină obligativitatea consultării autorităților administrației publice locale în procesul de elaborare, adoptare sau modificare a legilor sau altor acte normative referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale.

Tot aici remarcăm prevederile art.6 din Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 intitulat „Raporturile dintre autoritățile administrației publice” unde la alin.(5) este statuat că, *„autoritățile administrației publice centrale consultă asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale în problemele ce țin de administrație publică locală”.*

Ținem să menționăm că, în Hotărîrea Curții Constituționale nr.17 din 5 august 2003 pentru controlul constituționalității punctelor 4, 6 și 10 din Hotărîrea Guvernului nr.1202 din 8 noiembrie 2001 „Cu privire la unele măsuri pentru reglementarea utilizării bazinelor acvatice” Curtea a statuat: *„considerînd administrația publică locală ca o parte componentă a autorităților publice ale statului, Constituția obligă statul să contribuie la dezvoltarea și protejarea administrației publice locale, care, în limitele competențelor sale, este autonomă.*

Autonomia locală înseamnă dreptul colectivităților de a-și satisface propriile interese legale fără amestecul autorităților centrale, ea constituie un complex de atribuții date în competența organelor de administrare publică locală. Atribuțiile transmise acestor organe sînt reglementate de lege, iar statul exercită, prin forme specifice, controlul asupra modului în care ele se execută.”

Prin urmare, în temeiul prevederilor art.109 din Constituția Republicii Moldova, art.3, art.4 pct.6 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, art.6 alin.(5) din Legea 436/2006 și art.8 alin.(1) din Legea nr.435/2006, observăm necesitatea

consultarea autorităților administrației publice locale pe marginea proiectului supus avizării.

III. Cu referire la conținutul propriu-zis al proiectului expunem următoarele raționamente.

1. Constatăm că, din cuprinsul completărilor propuse la **articolul I** din proiect nu este clar în competența cărei autorități locale va fi „*evidența actelor normative emise de autoritatea administrației publice locale*”. Astfel, într-u evitarea unor eventuale neclarități, se impune revizuirea conținutul **pct.2 al articolului I** din proiect.

2. Conform art.8 din Legea nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 transparența în procesul decizional „*consultările publice*” este una dintre etapele principale ale asigurării transparenței în procesul decizional, la fel ca și „*informarea publicului referitor la deciziile adoptate*”.

2.1. În contextul completării propuse la **pct.1 al articolului II** din proiect remarcăm că, în cuprinsul Legii nr.436/2006 deja există norma care stabilește obligația autorităților publice locale de a consulta cetățenii în probleme de interes local (art.8). Prin urmare, întru respectarea exigențelor normelor tehnicii legislative, propunem excluderea din conținutul articolului 10¹ a alineatelor (2) și (3). Normele date pot fi inserate în conținutul art.8 din Legea nr.436/2006.

Tot aici se impune excluderea din titlul articolului 10¹ a sintagmei „*și transparența procesului decizional*”.

Referindu-ne la termenul de 10 zile, stabilit la articolului 10¹ alineatelor (2) atragem atenția la termenul prevăzut de art.11 alin.(2²) din Legea nr.239/2008.

2.2. Ținând cont de termenii stabiliți prin Legea nr.436/2006, precum și de norma art.19 alin.(1) lit. e) din Legea nr.780/2001, în ceea ce privește uniformitatea termenilor utilizați în actele legislative elaborate, la articolul 10² alineatul (1) (**pct.1 al articolului II** din proiect) sintagma „*autoritățile publice locale*” se va substitui prin sintagma „*autoritățile administrației publice locale*”. Totodată, nu este clar ce au avut în vedere autorii prin sintagmele „*cu legături editate de accesare*” și „*date complementare*”.

La alineatul (2) al articolului 10² după cuvântul „*Registrul*” se va introduce sintagma „*de stat*”.

Prevederile alineatului (3) necesită a fi redactate prin prisma normei art.19 din Legea nr.780/2001, în special, atragem atenția la cuvintele „*actele lor*”.

Norma de la alineatul (4) articolului 10² (**pct.1 al articolului II** din proiect) poartă un caracter declarativ și nu va produce careva efecte juridice. Prin urmare, acesta urmează a fi exclusă din conținutul proiectului.

Conform Legii nr.436/2006 autoritățile administrației publice locale adoptă acte cu „*caracter normativ*” și „*caracter individual*”. Termenul de acte cu „*caracter personal*” nu se regăsește în conținutul legii nominalizate mai sus. Prin urmare, întru evitarea unor eventuale neclarități recomandăm excluderea termenului dat din cuprinsul alineatului (5) al articolului 102 (**pct.1 al articolului II** din proiect).

Cu referire la prevederile articolului 10² remarcăm că, actualmente crearea și ținerea registrelor se efectuează în baza Legii nr.71-XVI din 22 martie 2007 cu privire la registre. Conform art.1 alin.(2) din Legea nr.71/2007 „*prezenta lege se extinde asupra tuturor tipurilor de registre, indiferent de forma de proprietate și modul de ținere a acestora*”. Legea menționată stabilește tipurile de registre, obiectele registrului și datele aferente ce se conțin în registru, evidența registrelor de stat, etc. Ținând cont de obiectul de reglementare propus prin proiectul în cauză, precum și de prevederile art.1 alin.(2) și art.26 din Legea nr.71/2007 constatăm că, în tot conținutul proiectului de lege autorii, nici într-o normă, nu fac trimitere la Legea în cauză, prevederile căreia „*se extind asupra tuturor tipurilor de registre, indiferent de forma de proprietate și modul de ținere a acestora*”.

2.3. La **pct.2 al articolului II** din proiect se propune completarea art.20 din Legea nr.436/2006 cu doua alineate noi în conținutul cărora se stabilesc restricțiile referitor la data intrării în vigoare a actelor normative adoptate de către autoritățile administrației publice locale. Astfel, conform prevederilor alin.(6) și (7) de la **pct.2 al articolului II**, data intrării în vigoare a actelor emise de autoritățile publice locale „*nu poate preceda data includerii în Registrul de stat al actelor locale*”. În aceste condiții apare întrebarea cum se procedează în situația când este necesar ca actul adoptat să producă efecte juridice din data adoptării și nu mai târziu? Tot aici atragem atenția la art.1 alin.(5) din Legea nr.173-XIII din 6 iulie 1994 privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale unde este stabilit că *actele oficiale (legile, hotărârile Parlamentului, hotărârile și dispozițiile Guvernului, etc.) intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial sau la data indicată în text*”. Astfel, constatăm că, actualmente, actele oficiale enumerate în Legea nr.173/1994 pot intra în vigoare și din altă dată decât cea a publicării, spre exemplu, data indicată în text, care poate preceda data apariției în Monitorul Oficial. În aceste condiții nu este clar de ce actele autorităților publice locale nu ar putea intra în vigoare apriori publicării în Registru?

În vederea evitării unor situații de neconcordanță, recomandăm revizuirea conținutului **pct.2 al articolului II** din proiect.

2.4. La primul alineat al **pct.3 al articolului II** din proiect după cuvântul „*publice*” se va scrie cuvântul „*locale*”.

Cît privește data intrării în vigoare, propusă prin modificarea și completarea art.32 din Legea nr.436/2006, reiterăm obiecțiile expuse la pct.2.3. din prezentul aviz.

2.5. În conținutul **pct.5 al articolului II** din proiect sintagma „*președintele ședinței consiliului local*”, se va substitui prin sintagma „*președintele ședinței consiliului raional*”.

2.6. Referindu-ne la completarea propusă în alineatul întâi **pct.6 al articolul II** din proiect remarcăm prevederile, art.43 alin.(1) lit. v) și art.51 alin.(2) lit. b) din Legea nr.436/2006 unde la fel se vorbește despre consultarea publică a proiectelor de decizii.

Cît privește data intrării în vigoare a dispozițiilor președintelui raionului reiterăm obiecțiile expuse la pct.2.3. din prezentul aviz.

2.7. Remarcăm conținutul confuz al sintagmei „*prin intermediul*” din **pct.7 al articolului II**.

Din conținutul alin.(2) cu care urmează a fi completat art.64 din Legea nr.436/2006 în Registrul de stat al actelor locale urmează a fi incluse și actele ce au precedat și/sau au stat la baza adoptării acestora, fapt care nu este reflectat în cuprinsul normei de la articolul 10² (pct.1 al articolului II din proiect). Mai mult ca atît modul de includere a acestora în Registru urmează a fi stabilit de Guvern!?

2.8. În vederea respectării exigențelor stabilite de art.19 alin.(1) lit. e) din Legea nr.780/2001, în ceea ce privește uniformitatea terminologiei utilizate, la **pct.8 al articolului II** din proiect sintagma „*Registrul actelor locale*” se va substitui prin sintagma „*Registrul de stat al actelor locale*”.

2.9. În cazul acceptării completării propuse la alineatul doi al **pct.9 și pct.10, articolul II** din proiect, apare întrebarea: *care va fi termenul care se va extinde asupra actului administrativ cu caracter normativ?*

2.10. La **pct.12 al articolului II** din proiect cifra „(3)” se va substitui prin cifra „(2)”.

2.11. În contextul modificărilor și completărilor propuse pentru a fi operate în conținutul Legii nr.436/2006 în mod deosebit atragem atenția la obligația autorităților administrației publice locale de a plasa actele adoptate pe **pagina web**. Este cunoscut faptul că, nu toate autoritățile publice locale dispun de o astfel de pagina întreținerea căreia presupune suportarea anumitor cheltuieli din contul bugetului local și existența unui personal calificat în acest domeniu. Constatăm că, nota informativă ce însoțește proiectul dat nu oferă careva calcule/estimări în acest sens.

Tot aici adresăm autorilor întrebarea: *cum se va proceda cu actele adoptate de autoritățile publice locale din UTA Găgăuzia?*

3. Cît privește completările propuse la **articolul III** din proiect menționăm că, cadrul legal în vigoare conține deja norme juridice prin care se stabilesc situațiile și condițiile ce impun atragerea la răspundere a persoanelor/funcționarilor din cadrul autorităților administrației publice locale. Aici, remarcăm norma de la art.16¹ din Legea nr.239/2008, pct.27 din Regulamentul cu privire la Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.1381/2006.

În aceste condiții oportunitatea păstrării articolului III în conținutul proiectului rămîne a fi decisă de către Parlament.

4. Ținînd cont de obiecțiile expuse la pct.3 din prezentul aviz considerăm irelevant operarea modificării propuse la **articolul IV** din proiect.

5. Nu este clar de ce **alineatul (3) din articolul V** din proiect vizează doar autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea?

Tot aici atragem atenția la structura conținutului articolului V, care diferă de structura celorlalte articole din proiect.

6.În contextul modificărilor și completărilor propuse prin prezentul proiect de lege, în vederea evitării unor eventuale neclarități, considerăm că ar fi binevenit de completat prevederile art.1 „Noțiuni de bază” din Legea nr.436/2006 cu noțiunea de „*locuri publice*”.

7. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „*fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură*”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Din conținutul notei informative nu rezultă faptul că ar fi fost făcută o **estimare a cheltuielilor** sau ar fi fost efectuate anumite calcule economico-financiare în acest sens.

8. Ținînd cont de impactul social, juridic și economic al proiectului ar fi binevenit ca acesta să fi fost însoțit de unele **expertize, analize și/sau studii** efectuate în cadrul elaborării, precum și cu **rezultatele consultărilor publice** (daca acestea au avut loc).

În contextul obiecțiilor expuse, remarcăm necesitatea revizuirii detaliate a textului proiectului de lege, întru ajustarea conținutului acestuia la exigențele normelor tehnicii legislative și a prevederilor legislației în vigoare.

Oportunitatea examinării acestuia, urmează a fi decisă de către Parlament.

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized representation of the name 'Ion Creangă'.

Ion CREANGĂ
Șef Direcție

ex: E. Geru
tel: 268-482