



Parlamentul
Republicii Moldova

26/08 nr. 331
13 iulie 2020

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

A V I Z

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative

(nr. 229 din 10.06.2020)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus-nominalizat, prin prisma prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului și ale prevederilor Legii cu privire la actele normative nr.100/2017 și expune următoarele considerente.

I. Observații generale:

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către deputatul în Parlament Alexandru SLUSARI, fapt ce corespunde art.73 din Constituție și prevederilor art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Conform notei informative, elaborarea proiectului în cauză a fost dictată de necesitatea concretizării și consolidării unui mecanism de implicare și consultare efectivă a autorităților locale în procesul național decizional și de elaborare a cadrului normativ și de politici din Republica Moldova, în conformitate cu prevederile Constituționale, Cartei Europene a Autonomiei Locale, Rezoluției Congresului Autorităților Locale și regionale a Consiliului Europei nr.328(2012), precum și cadrului legal național din domeniul administrației publice locale.

3. Autorul relevă în nota informativă, condițiile ce au impus elaborarea proiectului. Cu referire la fundamentarea economico-financiară, condiție obligatorie, potrivit art.30 alin.(1) lit.e) din Legea nr.100/2017, autorul menționează că, implementarea proiectului de lege nu necesită cheltuieli financiare suplimentare.

Atragem atenție că, nota informativă la proiect, nu este întocmită conform modelului indicat în anexa nr.1 la Legea nr.100/2017.

4. 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 nr. 436/2006 și art. 8 alin. (1) din Legea nr. 435/2006, se impune necesitatea consultării autorităților administrației publice locale pe marginea subiectului invocat. Contrar conceptului proiectului de lege, de obligativitate a consultării APL, autorul a omis respectarea însăși a normelor propuse de acesta prin prezentul proiect, dar și a normelor existente în legislație, care instituie obligativitatea consultării APL.

5. Conform prevederilor art.58 din Regulamentul Parlamentului, proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare, iar potrivit art.131 alin.(4) din Constituție, adoptarea proiectului de lege este condiționată de acceptul Guvernului.

6. Potrivit art. 35 din Legea nr. 100/2017, expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv pentru cele elaborate de deputați.

II. Observații de conținut și de respectare a cerințelor tehnicii legislative:

1. Conform unei practici constante de redactare a actelor normative, în denumirea proiectului, cuvântul „legislative” se va substitui cu cuvântul „normative”.

2. La art.I.

2.1. La pct.1, la art.49², atragem atenție la numerotarea incorectă a alineatelor.

2.2. În vederea respectării art.54 din Legea nr.100/2017, atragem atenție la utilizarea abrevierii „APL” în denumirea art.49², precum și în conținutul textului. Conform prevederii de la lit.i) alin.(1) al art.54, exprimarea prin abrevieri a unor denumiri sau termeni se poate face numai după explicarea acestora în text, la prima folosire.

Obiecția este valabilă pentru întregul text al proiectului.

2.3. Alin.(2) al art. 49², necesită a fi redactat în vederea respectării limbajului juridic de elaborare a actelor juridice. Atragem atenție, la utilizarea expresiei „în formă scrisă și în persoană”, „termene cu mult mai înainte”.

Întru respectarea condițiilor preciziei și clarității, precum și întru asigurarea transparenței și excluderea elementelor de coruptibilitate, este necesar de a indica expres termenul rezonabil pentru informare. De asemenea, este necesar de a stabili un mecanism clar de informare și a indica expres cine se face responsabil de a informa și de a furniza informații cu privire la proiectele propuse în adresa asociației reprezentative a administrației publice locale.

Obiecția este valabilă și pentru pct.IV din proiect, referitor la dispozițiile alin.(4) art.7 din Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate.

2.4. Alineatul (4) al art.49² stabilește „*dreptul asociațiilor reprezentative ale APL de a iniția reexaminarea sau retragerea de pe ordinea de zi a proiectului actului legislativ sau a propunerii legislative conform prevederilor legale*”. Considerăm că norma dată reprezintă o ingerință a APL în procesul legislativ, Regulamentul Parlamentului conținând norme exprese care reglementează procedura/subiecții atribuiți cu dreptul de a retrage proiectul de pe ordinea de zi, motiv pentru care prepunem excluderea normei.

3. La art.II.

3.1. În textul introductiv al articolului, cuvintele „cu următoarele fraze” se vor substitui prin cuvintele „cu textul”.

3.2. Pornind de la cerințele tehnicii legislative, menționăm că alineatul, ca subdiviziune a articolului, este constituit, de regulă, dintr-o singură propoziție sau frază, prin care se reglementează o ipoteză juridică specifică ansamblului articolului. Dacă dispoziția nu poate fi exprimată într-o singură propoziție sau frază, se pot adăuga noi propoziții sau fraze, separate prin punct și virgulă.

3.3. Conceptual, asupra propunerii de completare a art. 9 alin.(2) al Legii nr.435/2006 cu prevederea potrivit căreia „*Comisia paritară este obligată să examineze proiectul legii bugetului de stat pe anul respectiv pînă la examinarea acestuia în Guvern. Divergențele rămase sunt fixate în procesul verbal și anexate la proiectul bugetului expediat Parlamentului pentru examinare*” depășește obiectivele/scopul/atribuțiile propuse de către legiuitor atribuite prezentei comisii. Norma poartă un caracter strict declarativ, iar *Legea cadru în domeniul finanțelor publice nr.181/2014 nu prevede un astfel de mecanism.*

4. La art.III.

4.1. În textul introductiv al articolului, cuvintele „cu două alineate cu următorul cuprins” se vor substitui prin cuvintele „în final cu următoarele noțiuni”.

4.2. Accentuăm că, conform normelor tehnicii legislative, noțiunile principale se definesc în ordine alfabetică. Reieșind din faptul că, în legea propusă spre modificare, noțiunile principale nu sunt aranjate în ordine alfabetică, pentru a nu crea confuzii, se va indica expres unde vor fi stabilite noțiunile noi „în final”.

5. La art.IV.

Atragem atenție la utilizarea în textul alin.(2) a abrevierilor „APL” și „AP” (a vedea obiecția de la pct.1.2. din prezentul aviz). De asemenea, atragem atenție la numerotarea incorectă a alineatelor.

6. La art.V.

6.1. Partea introductivă a pct.1 se va completa la început cu prepoziția „La”.

6.2. Potrivit tehnicii legislative, denumirea articolului/capitolului exprimă succint obiectul de reglementare, fără a avea o semnificație proprie în conținutul articolului/capitolului.

Cu referire la completarea denumirii Capitolului VII din Legea nr.136/2017, considerăm că această operare a modificării este de prisos, obiectul de reglementare fiind exprimat în conținutul art.46.

6.3. Referitor la completarea art.46 din Legea nr.136/2017 cu alin. (3¹) - (3⁵), menționăm că reglementările propuse necesită a fi revăzute atât din punct de vedere juridic, cât și redacțional. Remarcăm caracterul ambiguu al redacției normelor, care permite diferite interpretări. Normele sunt declarative, nu stabilesc expres ce urmează a fi întreprins întru realizarea obiectivelor propuse prin prezentul proiect, ci doar reflectă doleanțele autorilor, precum: „dreptul de reexaminare a incitativei”, „încheie anual un acord privind parametrii legii bugetului de stat pentru anul următor...”, „asigurarea condițiilor necesare, inclusiv spațiu de lucru, pentru reprezentantul asociației reprezentative a autorităților administrației publice locale”.

6.4. La alin.(3¹), este prevăzut că, „Opinia și expertiza din partea autorităților administrației publice locale este asigurată la toate etapele procesului decizional, începând cu etapa de conceptualizare, elaborare și finalizând cu etapa de adoptare a deciziei/actului normativ, prin participarea la grupuri de lucru, mese rotunde și alte forme de consultare prevăzute de lege”.

Referitor la utilizarea termenului de „expertiză”, menționăm că procesul de legiferare stabilit de Legea nr.100/2017 prevede expres categoriile de expertize care se întocmesc asupra proiectelor de acte normative. Art.34 din Legea nr.100/2017, prevede că, „Expertiza proiectului de act normativ este efectuată concomitent cu avizarea și consultarea publică. Autorul proiectului asigură efectuarea expertizelor economice, financiare, științifice, ecologice, anticorupție, juridice, de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene sau a altei expertize prevăzute de legislație, în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate de actul normativ”.

Reieșind din prevederile Legii nr.100/2017, observăm că autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate în cazul în care prevederile proiectului au un impact asupra acestora și să prezinte aviz la proiectul de act normativ, dar nu efectuarea expertizei. Prin urmare, termenul „expertiză”, necesită a fi revăzut.

6.5. Referitor la prevederile alin.(3⁴), potrivit căruia Guvernul și reprezentanții/asociațiile reprezentative a autorităților administrației publice locale încheie anual un acord privind parametrii legii bugetului de stat pentru anul următor, menționăm că, Legea nr. 181/2014 - legea cadru în domeniul finanțelor publice nu prevede un astfel de mecanism. Mai mult, norma art. 1 alin. (2) din Legea nr.181/2014 prevede expres că, „Actele legislative ce reglementează domenii specifice și/sau activitatea unor autorități/instituții bugetare, nu vor cuprinde prevederi ce țin de elaborarea, aprobarea și executarea bugetelor, precum și alte proceduri

aferente procesului bugetar, acestea fiind obiectul exclusiv al prezentei legi”.

În acest sens, relatăm norma art.24 alin.(1) lit.c) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, potrivit căreia, în domeniul finanțelor publice, de competența autorităților administrației publice locale ține înaintarea, prin intermediul asociațiilor reprezentative ale autorităților administrației publice locale, propuneri la elaborarea politicii bugetar-fiscale și a politicilor sectoriale, precum și participă la consultările privind relațiile interbugetare.

Astfel, observăm că, legislația în vigoare, prevede strict competențele autorităților administrației publice locale și ale asociațiilor reprezentative ale acestora în domeniul finanțelor publice.

7. La art.VI.

7.1. Art.VI. din proiect conține dispoziții finale și tranzitorii. Potrivit tehnicii legislative, dispozițiile finale și tranzitorii, cuprind momentul intrării în vigoare și măsurile necesare punerii în aplicare a actului normativ, reglementări privind obligația autorităților responsabile de a executa actul normativ, de a întreprinde măsurile și de a realiza procedurile necesare executării, etc.

7.2. Propunem de a completa dispozițiile finale și tranzitorii cu reglementări concrete referitor la obligația Guvernului privind aducerea actelor sale normative în concordanță cu prezenta lege și de a prezenta Parlamentului propuneri pentru aducerea legislației în conformitate cu prezenta lege.

7.3. Cu referire la UTA Găgăuzia, este de menționat că instituția reprezentării la nivelul Guvernului este deja soluționată prin faptul că, Guvernatorul Găgăuziei este din oficiu membru al Guvernului. Observăm că Guvernatorul are posibilitatea să participe la examinarea tuturor aspectelor reglementărilor proiectelor de acte normative și, după caz, are posibilitatea să înainteze propuneri, soluții etc. De asemenea, participarea la ședințele executivului, oferă posibilitatea informării directe a instituțiilor administrației publice a UTA Găgăuzia cu toate subiectele discutate la ședința Guvernului, precum și cu întrebările ce apar în timpul examinării proiectelor de acte normative, înaintate cu titlu de inițiativă legislativă de către Adunarea Populară.

În acest context, în vederea asigurării interesului UTA Găgăuzia în procesul decizional guvernamental, se impune necesitatea consolidării unei structuri de specialiști pentru analiza cadrului proiectelor de acte normative, promovate prin intermediul Guvernului.

III. Concluzii:

1. 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 nr. 436/2006 privind administrația publică locală și art. 8 alin. (1) din Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435/2006, se

impune necesitatea consultării autorităților administrației publice locale pe marginea subiectului invocat.

2. Este de menționat că, în Parlament s-a aflat în examinare un proiect de lege pentru modificarea unor acte legislative nr.215 din 01.10.2019, care a fost recent retras de către autori din procedura legislativă. Scopul proiectului urmărea aceleași viziuni și viza același set de acte normative ca și în proiectul supus avizării: Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern, Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996, Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală.

Pentru informații adăugătoare referitor la viziunea, obiecțiile și propunerile Direcției generale juridice asupra subiectului abordat, propunem de a vedea Avizul nr.DJ-8/289 din 11.11.2019 de pe web pagina oficială a Parlamentului Republicii Moldova.

3. Cu titlul informativ, aducem la cunoștință că, în Parlament se află în procedură legislativă proiectul Codului regulilor și procedurilor parlamentare, înregistrat cu nr.374 din 02.11.2018, care a fost examinat și adoptat în prima lectură, în ședința plenară din 22 decembrie 2018. Conform notei informative a proiectului codului, la elaborare s-a ținut cont de practica internațională, precum și de multiplele recomandări ale Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), recomandări ale societății civile și mass-media, care vizează instituțiile democratice, deschiderea transparenta și accesibilitatea la procesul legislativ.

Capitolul X din proiectul codului stabilește raporturile Parlamentului cu administrația publică locală. Conform dispozițiilor acestui proiect, Parlamentul în cadrul exercitării funcției de reprezentare, supraveghează activitatea tuturor autorităților administrației publice locale în vederea asigurării de către acestea a ordinii de drept. Autoritățile administrației publice locale au obligația să activeze în cadrul legal stabilit de Constitue și de legi. Acestea nu pot adopta decizii care pun în pericol integritatea teritorială, securitatea națională ori ordinea de drept. Parlamentul prin intermediul comisiei permanente responsabile colaborează și acordă sprijin autorităților administrației publice locale în vederea realizării misiunilor lor. Comisia permanentă responsabilă are dreptul de a se informa despre activitatea organelor autorităților administrației publice locale, să solicite informații privind activitatea autorităților publice locale în domeniul financiar-bugetar, economic, social, cultural și educațional, informații ce țin de asigurarea legalității, apărării ordinii publice, respectării drepturilor constituționale și libertăților cetățenilor. Informația solicitată de Parlament se prezintă de autoritățile publice locale în termen de până la 30 de zile. După analiza informațiilor comisia permanentă responsabilă poate întocmi un raport și propune Parlamentului dezbaterile problemelor cu care se confruntă administrația publică locală.

Art.209 din proiectul codului este intitulat „Consultarea autorităților administrației publice locale”. Potrivit prevederilor acestui articol,

Parlamentul prin intermediul comisiilor de profil în cadrul dialogului instituțional, informează și consultă autoritățile publice locale, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct, precum și în procesul de examinare și adoptare a actelor legislative referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale.

Recomandăm, urgentarea examinării și adoptarea de către Parlament, în lectură finală, a proiectului Codului regulilor și procedurilor parlamentare nr.374 din 02.11.2018, care reglementează procedura de consultare a autorităților administrației publice locale, de către Parlament, prin intermediul comisiilor de profil. În acest sens, operarea modificărilor la Regulamentul Parlamentului nu ar fi necesară.

În concluzie, menționăm că oportunitatea adoptării proiectului legii ține nemijlocit de atribuțiile Parlamentului.



**Șef Direcție generală
Ion CREANGĂ**

*Ex. Silvia Cojocari,
tel. 820-576*