



229
CAP
CY

CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA

Nr. 31-06-6220

Chișinău

16 iulie 2020

Biroul Permanent al Parlamentului

În temeiul art.58 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996, se prezintă Avizul la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (inițiativă legislativă nr.229/2020), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.511/2020.

Anexe:

1. Hotărârea Guvernului privind aprobarea Avizului (în limba română – 1 filă și în limba rusă – 1 filă);
2. Avizul la proiectul de lege (în limba română -6 file).

Secretar general adjunct al Guvernului

Roman CAZAN

Ex.E.Grosu
Tel.:250274

Casa Guvernului,
MD-2033, Chișinău,
Republica Moldova

Telefon:
+ 373 22 250 101

Fax:
+ 373 22 242696

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>1512</u>
" <u>16</u> "	<u>07</u> 20 <u>20</u>
Ora	



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr. 511

din 15 iulie 2020

Chișinău

**Privind aprobarea Avizului la proiectul de lege
pentru modificarea unor acte legislative**

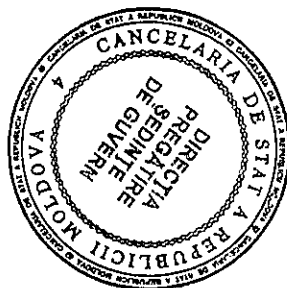
Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative.

Prim-ministru

Contrasemnează:

Ministrul justiției



ION CHICU

Fadei Nagacevski

Aprobat
prin Hotărârea Guvernului nr. 511/2020

AVIZ la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 229 din 10 iunie 2020) de către dl Alexandru Slusari, deputat în Parlament, și comunică următoarele.

Potrivit notei informative, prevederile proiectului sunt orientate spre consolidarea unui mecanism de implicare și consultare efectivă a autorităților publice locale în procesul decizional și de elaborare a cadrului normativ și de politici din Republica Moldova, în conformitate cu prevederile Constituției Republicii Moldova, Cartei Europene a Autonomiei Locale și cadrului legal național din domeniul administrației publice locale.

În acest sens, prin proiect se propune stabilirea unor reglementări exprese în lege pentru a asigura *de jure* dreptul autorităților publice locale de a fi consultate de către alte niveluri de guvernare.

Conceptual, reglementările naționale ce vizează dreptul autorităților publice locale de a fi consultate în procesul de planificare și de luare a deciziilor pentru toate chestiunile care le privesc în mod direct corespund Constituției Republicii Moldova și normelor Cartei Europene a Autonomiei Locale, inclusiv articolelor 4, 5 și 9 din Cartă, la care se face referire în nota informativă a proiectului.

Astfel, problematica abordată este tratată în mai multe acte normative: articolul 8 alineatul (1) din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, articolul 6 alineatul (5), articolul 10 alineatul (3), articolul 81 alineatele (6) și (7) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, articolul 7 din Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, articolul 3 alineatul (4) și articolul 7 din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional etc.

În acest context, proiectul prezentat cu privire la modificarea unor acte legislative necesită a fi revăzut în scopul evitării paralelismelor legislative.

La articolul I:

La punctul 1, din formularea propusă pentru alineatul (1) al articolului 49² din Legea nr. 797/1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, ultima propoziție, care prevede asigurarea consultării autorităților administrației publice locale de către comisia permanentă sesizată în fond, începând cu etapa de inițiere a propunerii, se va exclude, deoarece articolul 29 alineatul (1) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative prevede deja că versiunea inițială a proiectului actului normativ se întocmește în baza propunerilor inițiale, a studiului de cercetare și a altor materiale, *precum și după consultarea părților interesate*.

La alineatul (2), textul „Consultările se desfășoară în formă scrisă și în persoană” necesită a fi revăzut, deoarece potrivit articolului 49¹ alineatul (1) din Legea nr. 797/1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate *prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional*. Totodată, conform articolului 11 alineatul (1) din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate se asigură de către autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului de decizie prin următoarele modalități: dezbateri publice, audieri publice, sondaj de opinie, referendum, solicitarea opiniilor experților în domeniu, crearea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc cu participarea reprezentanților societății civile. Subsecvent, remarcăm că, potrivit articolului 12 din legea citată, *recomandările cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea pot fi în formă verbală și scrisă*.

De asemenea, propunem ca în propoziția a doua a alineatului (2) al articolului 49², cuvintele „în termene cu mult înainte ca dezbaterile să aibă loc” să fie substituie cu cuvintele „conform termenului prevăzut de legislația privind transparența în procesul decizional”. Astfel, potrivit articolului 8 din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, prima etapă a transparenței procesului de elaborare a deciziilor este informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei. Respectiv, potrivit articolului 9 alineatul (1), autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei pe pagina sa web oficială, îl va expedia imediat prin intermediul poștei electronice părților interesate, îl va afișa la sediul său într-un spațiu accesibil publicului și/sau îl va difuza în mass-media centrală sau locală, după caz. Suplimentar, întrucât Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional prevede toate aspectele ce țin de procedura de inițiere a elaborării deciziei, precum și în scopul evitării paralelismelor legislative, se va revedea necesitatea expunerii în articolul 49² alineatul (2) a normei ce prevede informarea părții interesate despre inițierea elaborării unor proiecte de decizie. Această obiecție este valabilă și pentru textul propus la articolul 7 alineatul (4) din Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, expus în **articolul IV** din proiect, care prevede că ministerele și alte autorități ale administrației publice centrale furnizează în scris informații complete cu privire la politicile propuse, cu acordarea unei perioade de documentare rezonabile până la desfășurarea consultărilor, pentru ca autoritățile administrației publice locale sau reprezentanții acestora să fie informați din timp cu privire la motivele și obiectivele fiecărei decizii sau politici planificate.

Ultima propoziție a alineatului (2), care prevede că „inițiativele legislative care vizează drepturile și interesele colectivităților locale se bazează pe o analiză minuțioasă a impactului economic, financiar și social asupra autonomiei locale și autorităților publice locale”, poartă caracter declarativ, ceea ce nu este caracteristic normelor actului normativ. Mai mult decât atât, această prevedere nu este expusă clar și urmează a fi ajustată, cu indicarea unor criterii/referințe legale precise pentru efectuarea unei astfel de analize (obiecție similară valabilă și pentru ultima propoziție a articolului 7 alineatul (4) din Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, expusă în **articolul IV** din proiect).

Referitor la dispozițiile alineatului (4), care prevăd dreptul asociațiilor reprezentative ale autorităților publice locale de a contesta situațiile când consultările necesare nu au fost efectuate în modul stabilit, recomandăm a fi comasate cu cele ale articolului 46 alineatul (3³) din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern (**articolul V** punctul 3 din proiect), respectiv generalizate și expuse în articolul 8 din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, care prevede consultarea administrației publice locale.

La punctul 2, se va revizui formularea propusă pentru alineatul (2¹) al articolului 100, deoarece nu este clară necesitatea asigurării de către Parlament a spațiului de lucru pentru reprezentanții autorităților publice locale (obiecție valabilă și pentru norma privind asigurarea de către Guvern a spațiului de lucru pentru reprezentantul asociației reprezentative a autorității publice locale). Mai mult decât atât, această prevedere va implica cheltuieli din bugetul statului, iar în conformitate cu articolul 131 alineatul (6) din Constituția Republicii Moldova, nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare. Suplimentar, luând în considerare aportul masiv al tehnologiilor informaționale, care au devenit parte indispensabilă a tuturor domeniilor de activitate ale persoanei, societății și statului, și tendința tot mai accentuată de a efectua lucrul la distanță, asigurarea cu spațiu de lucru nu constituie o necesitate stringentă.

La articolul II:

Articolul în cauză prevede completarea alineatului (2) al articolului 9 din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă cu următoarea normă: „Comisia paritară se întrunește cel puțin de 3 ori pe an și este obligată să examineze proiectul legii bugetului de stat pe anul respectiv până la examinarea acestuia în Guvern. Divergențele rămase sunt fixate în procesul-verbal și anexate la proiectul bugetului expediat Parlamentului pentru examinare”. Astfel, norma respectivă se va revedea prin prisma articolului 1 alineatul (2) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, care prevede 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 legii în cauză. Totodată, potrivit formulării propuse, atribuția principală a comisiei paritare, care se va întruni de

cel puțin 3 ori pe an, este de a examina proiectul legii bugetului de stat pe anul respectiv până la examinarea acestuia de către Guvern. Acest fapt însă nu corespunde cu formularea actuală a alineatului (2) al articolului 9 din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, potrivit căreia comisia paritară pentru descentralizare este creată în scopul studierii, promovării și monitorizării procesului de descentralizare administrativă și financiară. Mai mult decât atât, transferul de competențe dintre administrația publică centrală și cea locală sau alte subiecte aferente descentralizării administrative examinate în cadrul comisiei paritare pentru descentralizare nu fac obiectul proiectului legii anuale a bugetului de stat.

La articolul III:

Potrivit articolului 54 alineatul (5) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, dacă o noțiune sau un termen poate avea înțelesuri diferite, în proiect se stabilește semnificația acestuia în context pentru a asigura înțelegerea corectă a noțiunii sau a termenului respectiv și pentru a evita interpretările neuniforme. Astfel, noțiunea „asociație reprezentativă a autorităților publice locale” utilizată în proiectul de lege nu are înțelesuri diferite și de aceea nu există necesitatea de a o defini. Pentru comparație, în Codul administrativ al României, aprobat prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019, constituit din circa 638 de articole, care a înglobat actele normative ce reglementau: organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, statutul funcționarilor publici, statutul aleșilor locali, descentralizarea, administrația publică locală, statutul-cadru al unității administrativ-teritoriale, regulamentul-cadru de organizare și funcționare a consiliilor locale, prefectul și instituția prefectului ș.a., nu vom găsi definirea noțiunii de „structură asociativă a autorităților administrației publice locale”, aceste structuri fiind doar enumerate expres la articolul 86 din cod.

Suplimentar la cele invocate, definiția „asociație reprezentativă a autorităților publice locale” atestă neconcordanțe, deoarece se definește ca o „asociație neafiliată politic”, iar în continuarea textului se menționează că este creată „conform criteriilor de reprezentativitate politică”, fără a stabili dacă are sau nu personalitate juridică.

Noțiunea „reprezentant al autorității/ților locale” se definește, potrivit proiectului, ca „persoană, juridică neguvernamentală și neafiliată politic, fără scop lucrativ (nonprofit), care este constituită de către unitățile administrativ-teritoriale organizate potrivit legii ca orașe (municipii), sate (comune), raioane (regiuni), în baza deciziei autorităților publice locale deliberative și în scopul promovării și protejării intereselor comune ale colectivităților locale respective și ale autorităților administrației publice locale, în scopul reprezentării unitare a intereselor comune ale membrilor săi în relațiile cu Parlamentul, Guvernul, alte autorități publice și instituții naționale, precum și în relațiile cu autorități publice, instituții și organisme internaționale”. În acest context, definirea noțiunii respective se va revedea, luând în considerare faptul că Legea nr. 436/2006

privind administrația publică locală nu operează nemijlocit cu termenul „reprezentant al autorității/ților locale”. Mai mult decât atât, definirea acestui termen va crea și mai mare confuzie, ținând cont de faptul că reprezentant al autorității publice locale, potrivit competențelor funcționale, este și primarul. Or, în conformitate cu articolul 26 alineatul (1) din legea citată, primarul este autoritatea reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local.

Ținând cont de cele expuse, se va revedea utilizarea acestui termen și în contextul altor acte normative propuse spre amendare prin acest proiect.

La articolul IV:

Dispozițiile propuse la articolul 7 alineatul (2) din Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate prevăd următoarele: „Ministerele și alte autorități ale administrației publice centrale, la elaborarea, formularea și adoptarea actelor/politicilor care vizează drepturile și interesele colectivităților locale, sunt obligate să consulte din timp autoritățile locale prin intermediul reprezentanților APL și asociațiilor reprezentative ale acestora. Procesul de consultare a autorităților administrației publice locale se realizează prin consultarea directă și sistematică a reprezentanților APL, includerea reprezentanților APL în grupurile de lucru, dezbateri publice și mese rotunde organizate în comun, precum și alte forme de consultare prevăzute de legislația în vigoare.” Astfel, considerăm că acestea sunt inutile, deoarece dublează prevederile Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, inclusiv ale articolului 3 alineatul (4) și articolului 11 alineatul (1). Referitor la consultarea din timp a autorităților locale prin intermediul reprezentanților autorităților publice locale asupra proiectelor de decizii ce vizează drepturile și interesele colectivităților, menționăm că această consultare are loc la etapa inițierii elaborării deciziei, care de asemenea este prevăzută la articolele 8 și 9 din legea citată.

La articolul V:

La punctul 3, din propoziția a doua a textului propus pentru alineatul (3¹) al articolului 46 din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern, cuvântul „expertiza” se va exclude, deoarece procedura de expertizare și tipul expertizelor actelor normative sunt stabilite prin Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative. Astfel, legea prenotată nu prevede obligativitatea efectuării expertizei la proiectele actelor normative de către autoritățile administrației publice locale, după cum se propune în proiectul de lege, ci prevede doar participarea la consultările publice și efectuarea avizării proiectului de act normativ.

Totodată, recomandăm ca textul „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” să fie substituit cu textul „stabilite de Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional și în corespundere cu prevederile acestei legi”.

Referitor la formularea alineatului (3⁴) al articolului 46, menționăm că aceasta contravine articolului 1 alineatul (2) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, care prevede 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 legii în cauză.

Suplimentar, proiectul necesită a fi conformat normelor tehnicii legislative.

La articolul I:

La punctul 1 – din denumirea articolului 49² și textul alineatului (1) se va exclude cuvântul „obligatoriu”, la forma gramaticală corespunzătoare. Or, nu este necesară stipularea că o anumită regulă este obligatorie, deoarece *per a contrario* se poate presupune că celelalte reguli, dispoziții și norme nu sunt obligatorii. (Obiecție valabilă și pentru celelalte norme propuse în articolele din proiect, care fac referire la termenul „obligatoriu”.)

Subsecvent, utilizarea abrevierii „APL” nu este conformă normelor tehnicii legislative. Exprimarea prin abrevieri a unor denumiri sau termeni se poate face numai după explicarea lor în text, la prima folosire.

În scopul numerotării alineatelor în ordine crescătoare, alineatul (4) al articolului 49² din Legea nr. 797/1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului va fi alineatul (3). De asemenea, la punctul 2, noul alineat al articolului 100 va fi numerotat cu cifra 3, și nu cu 2¹. (Obiecție valabilă și pentru **articolul V** punctul 3, unde alineatele noi ale articolului 46 din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern vor deveni alineatele (4)-(8).)

La articolul II și articolul V punctul 1, cuvintele „în final” se vor exclude, or completarea unui text sau alineat, fără a specifica ordinea în care se inserează cuvintele, semnifică, conform regulii generale de tehnică legislativă, completarea textului la sfârșitul acestuia.



ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 511

от 15 июля 2020 г.

Кишинэу

**Об утверждении Заключения по проекту закона о
внесении изменений в некоторые законодательные акты**

Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Утвердить и представить Парламенту Заключение по проекту закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты.

Премьер-министр

ИОН КИКУ

Контрасигнует:

Министр юстиции

Фадей Нагачевски