



26 01 2012
02 02

DjD Nr. 36

AVIZ

la proiectul de lege privind administrația publică centrală de specialitate

(nr.2536 din 18.11.2011)

Direcția juridică a examinat proiectul de lege sus-menționat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului și ale Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001 și comunică următoarele.

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

Proiectul legii privind administrația publică centrală de specialitate are drept scop reglementarea regimului juridic al administrației publice centrale de specialitate, principiilor fundamentale de organizare și funcționare a acesteia, funcțiile de bază, atribuțiile principale, conducerea ministerelor și autorităților administrative centrale aflate în subordinea Guvernului. Conform notei informative, acest proiect de lege este elaborat în conformitate cu programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova "Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare (2011-2014)", în conformitate cu Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, fiind una din măsurile menite să contribuie la crearea unui cadru instituțional eficient, funcțional și durabil al administrației publice centrale de specialitate, conducerea generală a căreia este exercitată de către Guvern.

Ținem să menționăm că, actualmente activitatea Guvernului este reglementată prin Legea cu privire la Guvern nr.64-XII din 31.05.1990, iar activitatea nemijlocită a organelor centrale de specialitate (ministere, agenții) - prin hotărârile Guvernului privind activitatea acestora, cum ar fi: Hotărârea pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Agenției Relații Funciare și Cadastru nr.383 din 12.05.2010; Hotărârea pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Culturii, structurii și efectivului-limită al aparatului central al acestuia nr.696 din 19.11.2009; Hotărârea cu privire la aprobarea regulamentului, structurii și efectivului-limită al Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor nr.695 din 18.11.2009, etc.

Domeniul vizat ține de competența Parlamentului și este în conformitate cu prevederile art.66 din Constituție.

II. Referindu-ne la conținutul nemijlocit al proiectului menționăm următoarele raționamente.

Observații generale:

1. Constatăm că, prin conținutul său, proiectul de lege cuprinde un spectru larg de reglementări necesare în vederea realizării scopului propus, totodată, menționăm că este prea general în partea ce ține de reglementarea competențelor, atribuțiilor și funcționarea autorităților administrației publice centrale de specialitate.

În acest context atragem atenția la prevederile art.19 lit. a) din Legea nr.780/2001 unde este statuat că, textul proiectului de act legislativ se construiește conform normelor gramaticale astfel, încât să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat.

2. La art.12 alin.(1) se utilizează sintagma „de regulă”, iar în tot conținutul proiectului foarte des (art. art. 9,10,11,13, 16, 17, 18, 23, 29 ș.a.) se utilizează sintagma „după caz”. Considerăm că aceste sintagme necesită a fi excluse din conținutul textului, deoarece sînt confuze și admit interpretări diferite și permit excepții potențial coruptibile.

3. Într-un șir de articole în textul proiectului se fac trimiteri la unele acte legislative fără a fi indicat numărul acestora. Astfel, la art.10 alin.(1) lit. i) se face trimitere la Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, la lit. l) al aceleași norme se menționează Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, la alin.(2) al art.10 (art.14, 15) se face referire la Legea cu privire la Guvern, etc.

Din aceste considerente, atragem atenția la prevederile art.54 alin.(1) din Legea nr.780/2001, unde este statuat că, după adoptare, actului legislativ i se atribuie un număr, care devine numărul oficial și care ulterior este citat împreună cu acesta.

Observații de fond:

1. La art.1 alin.(1) sintagma „și ce țin de conducerea lor” se va exclude, deoarece aceasta reiese din sintagma „raporturile juridice care decurg din activitatea ministerelor și altor autorități administrative centrale”.

2. Ținînd cont de conținutul alin.(1) al art.2, propunem ca aceasta să fie înglobată în textul normei de la art.1 din proiect.

3. Ultima propoziție de la alin.(3) al art.2 din proiect prevede scopul și temeiul de înființare a autorităților administrative autonome, pe când după conținutul său art.2 stabilește sfera de reglementare a prezentului articol. Din aceste considerente, propunem de a exclude ultima propoziție din conținutul alin.(3) art.2 din proiect.

4. Art.4 este intitulat “Principiile fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice centrale de specialitate”, iar în conținutul normei se menționează că activitatea administrației publice centrale de specialitate se desfășoară cu respectarea principiului legalității „și a următoarelor principii adiționale”. Ținând cont de sensul diferit al acestor două cuvinte (“fundamentale”, „adiționale”), propunem de a revizui conținutul normei menționate, în vederea conformării titlului și conținutului acesteia.

Tot aici, atragem atenție la prevederile pct.1) lit. b) și lit. c). În opinia noastră, delimitarea funcțiilor presupune și atribuirea clară a acestora, în vederea evitării dublării sau suprapunerii lor, de aceea propunem de a expune aceste două norme în una singură.

5. Art.6 textul alin.(2) se va completa la sfârșit cu sintagma „în vigoare”.

Cu referire la conținutul alin.(3) al art.6, unde este stabilit că „colaborarea între ministere și alte autorități administrative centrale poate avea un caracter continuu”, considerăm că, în vederea realizării politicilor și obiectivelor Guvernului autoritățile sus-numite, trebuie să fie într-o permanentă colaborare. Astfel, ținând cont de faptul că, în prezentul proiect de lege se conțin norme prin care se instituie colaborarea interministerială permanentă, utilizarea sintagmei „poate avea” nu este oportună.

La alin.(4) al art.6 se face referire la soluționarea conflictelor de competență. Dat fiind faptul că, conflictul de competență poate cuprinde un spectru mult mai larg de conflicte decât „refuzul unei autorități de a colabora sau refuzul neargumentat de a lua în considerare avizul altei autorități în procesul de elaborare a proiectelor de acte legislative și normative”, considerăm că aceste situații necesită a fi descrise într-un articol separat și mai desfășurat, fie în conținutul proiectului de lege, fie în Regulamentul Guvernului (după cum se propune în prezentul proiect de lege). Totodată, în contextul obiecției expuse, propunem de a exclude din conținutul alin.(4) al art.6 sintagma sus-citată.

6. Art.8, propunem de a comasa alin.(1) cu alin.(3).

7. Considerăm necesar, de a revizui conținutul alin.(1) și alin.(2) al art.9, deoarece, din textul actual al normelor menționate, conchidem că ministerele pot fi constituite doar la investitură.

Din conținutul art.9 alin.(2) nu este clar ce se are în vedere prin sintagma „în mod corespunzător”. În vederea evitării unor neclarități, propunem de a exclude a doua propoziție din norma dată.

Considerăm că ar fi binevenit, ca propunerile cu privire la constituirea ministerelor să conțină și referiri la legislația în vigoare, care stă la baza constituirii acestora. Astfel, textul alin.(3) al art.9 urmează a fi completat cu sintagma „temeiul legal”, după text.

Ținând cont de faptul că la art.4 din proiect sunt reflectate principiile de organizare și funcționare a administrației publice centrale de specialitate, precum și întru respectarea art.19 lit. h) din Legea nr.780/2001, considerăm inoportun repetarea acestor principii în conținutul altor norme din proiect.

Astfel, propunem de a exclude din conținutul art.9 alin.(4) sintagma - „cu respectarea următoarelor principii de bază:

a) repartizarea tuturor chestiunilor ce țin de politicile statului între membrii Guvernului;

b) asigurarea definirii clare a misiunii și funcțiilor de bază ale ministerului;

c) neadmiterea paralelismului și a dublării funcțiilor în activitatea diferitor ministere, altor autorități administrative centrale existente sau autorități administrative autonome față de Guvern.”

8. Conform lit. q) alin.(1) al art.10 din proiect ministrul înaintează propuneri pentru decorarea cu distincții de stat „ale Republicii Moldova a funcționarilor publici, inclusiv celor cu statut special, și a celuilalt personal” întregului personal din cadrul ministerului. Astfel, constatăm că ministrul înaintează propuneri pentru decorarea tuturor angajaților din cadrul ministerului, prin urmare, nu este clar care este necesitatea specificării în conținutul normei date a acestor categorii.

La lit. t) alin.(1) art.10 după cuvântul „legislația” se va scrie sintagma „în vigoare”.

Ținând cont de faptul că, funcția de ministru cade sub incidența Legii nr.199 din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcție de demnitate publică, propunem ca aceasta să fie menționată în conținutul alin.(2) al acestui articol.

9. În conformitate cu art.25 din Legea cu privire la Guvern și prevederile pct.18 din Regulamentul Guvernului (aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.34 din 17.01.2001), la ședințele Guvernului hotărîrile se adoptă cu votul majorității membrilor Guvernului prezenți la ședință, iar ordonanțele – cu votul majorității membrilor Guvernului. În cazul în care ministrul delegă un viceministru pentru participarea la ședințele Guvernului sau în alte cazuri stabilite de legislație, viceministrul îl înlocuiește pe ministru, respectiv are aceleași competențe ca și ministrul, inclusiv dreptul la vot. În acest caz nu este clar, cum se va aplica norma de la art.11 alin.(6) lit. b), unde este prevăzut că viceministrul participă la ședințele Guvernului „cu drept de vot consultativ”.

10. Ținând cont de prevederile Capitolului III, constatăm că în conținutul proiectului de lege se utilizează termenul - „alte autorități administrative centrale”, dar în redacție diferită. În conținutul unor norme se operează cu termenul „alte autorități administrative centrale”, în altele „autorități administrative centrale”.

În acest sens, atragem atenția la prevederilor art.19 lit. e) din Legea nr.780/2001, unde este prevăzut că în vederea evitării unor eventuale neclarități terminologia utilizată în actul elaborat trebuie să fie constantă și uniformă.

11. La alin.(2) art.20 este prevăzut că „ministerul și altă autoritate administrativă centrală se consideră constituite și obțin personalitate juridică în momentul intrării în vigoare a hotărîrilor Guvernului prin care se aprobă regulamentele privind organizarea și funcționarea acestora sau în momentul indicat în actele normative în cauză”, iar la art.9 alin.(1) din proiect este prevăzut că ministerele se constituie prin acordarea votului de încredere asupra programului de activitate și a întregii liste a Guvernului.

În vederea evitării unor eventuale neclarități și/sau interpretări eronate în ceea ce privește momentul constituirii ministerelor, considerăm că aceste norme necesită a fi revizuite.

12. Nu este clar locul și rolul art.21 din proiect. În opinia noastră, este un text general care prin conținutul său repetă alte norme din proiect și nu poate fi calificat drept normă de drept. Prin urmare, propunem de a exclude acest articol din conținutul proiectului de lege.

13. Considerăm oportun, de a revizui conținutul art.22 din proiect în vederea conformării prevederilor acestuia la exigențele lit. a) al art.19 din Legea nr.780/2001. În special, atragem atenție la descrierea funcțiilor de bază.

Tot aici la art.22 la alin.(2), se menționează că „funcțiile de bază ale ministerului și altei autorități administrative centrale se stabilesc în regulamentele privind organizarea și funcționarea acestora”, însă, ulterior, aceste funcții sunt enumerate în conținutul alin.(3) din norma dată.

14. La art.23 nu este clar ce se are în vedere prin atribuția prevăzută la lit. h) - „eliberează actele necesare inițierii și/sau desfășurării afacerii” .

La alin.(2) al art.23 sînt enumerate atribuțiile principale ale ministerelor și a altor autorități administrative centrale. Tot aici la lit. j) este stabilit că, acestea „efectuează înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individual”. Din norma dată putem conchide că, înregistrarea de stat a persoanelor juridice va ține de competența tuturor autorităților vizate, fapt ce vine în contradicție cu Legea nr.220-XVI din 19.10.2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali.

15. La art.26 alin.(3) este statuat că în funcție de natura atribuțiilor, unele ministere și alte autorități administrative centrale pot avea structuri subordonate în străinătate. În primul caz, este clar că se vorbește despre misiunile diplomatice ale Republicii Moldova. Însă, nu este clar ce se are în vedere prin sintagma „subdiviziuni autonome în structura acestora”.

16. Art.27 la alin.(9) prevede că pentru unele subdiviziuni din cadrul aparatului central al unui minister sau altei autorități administrative centrale, cum ar fi: unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice și altele, regulamentele-cadru se aprobă de Guvern, iar la alin.(11) din aceeași normă este prevăzut că, „subdiviziunile interioare ale aparatului central al ministerului sau altei autorități administrative centrale activează în baza regulamentelor aprobate de către ministru sau, respectiv, directorul general al autorității administrative centrale în cauză”.

Astfel, constatăm că conform alin.(9) regulamentele-cadru al subdiviziunilor interioare vor fi aprobate de Guvern, iar conform alin.(11) de către ministrul sau directorul general al autorității administrative centrale.

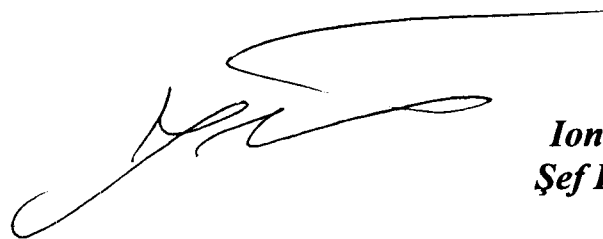
În contextul celor expuse, considerăm că normele sus menționate, necesită a fi revizuite în vederea evitării unor eventuale neclarități și neconcordanțe.

17. La alin.(4) al art.28 este prevăzut că serviciile publice desconcentrate administrare în mod direct de ministere și alte autorități administrative centrale nu li se atribuie statut de persoană juridică. Iar la alin.(5) al aceleiași norme serviciile publice desconcentrate în subordinea ministerelor și altor autorități administrative centrale dispun de personalitate juridică.

Nu este clară diferențierea efectuată dintre serviciile desconcentrate administrate în mod direct și cele aflate în subordine.

Ținând cont de obiecțiile expuse, proiectul de lege privind administrația publică centrală de specialitate poate servi drept obiect de examinare în ședințele plenare ale Parlamentului.

Oportunitatea adoptării proiectului de lege urmează a fi decisă de către Parlament.



Ion CREANGĂ
Șef Direcție

ex: E. Geru
tel: 268-482