



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

A V I Z

la proiectul Legii cu privire la serviciile publice (nr.304 din 26.10.2021)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, și comunică următoarele.

Aspecte de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a Guvernului, fiind aprobat prin Hotărârea nr.276 din 20 octombrie 2021, conform prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Potrivit Notei Informative, proiectul legii cu privire la serviciile publice a fost elaborat în conformitate cu documentele de politici publice strategice:

- acțiunea 5.7.14. din Capitolul V. Finanțele publice din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020- 2023, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 636/2019;

- Obiectivul specific 1. Asigurarea unei abordări coordonate și unificate față de modernizarea serviciilor publice din Strategia pentru reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.911/2016.

Potrivit Notei informative elaborarea proiectului de lege derivă din angajamentele asumate de Republica Moldova în raport cu instituțiile Uniunii Europene reieșind din Articolul 22 litera (b) din Titlul IV. Cooperarea economică și alte tipuri de cooperare sectorială, Capitolul 1. Reforma administrației publice, din Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale

acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr. 112/2014, care enumeră modernizarea serviciilor publice, inclusiv introducerea și punerea în aplicare a e-guvernantei, în vederea creșterii eficienței prestării de servicii pentru cetățeni și a reducerii costurilor aferente desfășurării de activități economice.

Urmare analizei legislației în acest domeniu, efectuate de către autorii proiectului, s-a depistat prezența unui anumit grad de fragmentare și dublare a normelor juridice în domeniul serviciilor publice, lipsă de claritate în definirea noțiunilor de bază aferente acestui domeniu, absența unei abordări unificate a reglementării acestei sfere și absența normelor juridice primare, care ar stipula reguli de comportament ale beneficiarilor și prestatorilor de servicii publice, precum și drepturile și obligațiile acestora.

Obiecții de ordin tehnico-juridic și redacțional

1. Noțiunile prevăzute la art.2 din proiect se vor expune în ordine alfabetică după cum prevede tehnica legislativă. La fel, considerăm că, noțiunile "regulamentul privind organizarea și prestarea unui serviciu public" și "Registrul de stat al serviciilor publice" sunt inutile și lipsite de sens juridic, nu desfășoară denumirea regulamentelor respective și nu se încadrează în conceptul proiectului de lege. Mai mult ca atât, potrivit art.14 alin.(2) din Legea nr.100/2017, regulamente, instrucțiuni, statute, reguli, metodologii se aprobă prin hotărâre de Guvern, în care pot fi redată și noțiunile acestora.

2. La art.2 punct 7) din proiect nu este clar din ce considerente în categoria de presator de servicii publice nu au fost incluse și persoane fizice, cum ar fi cabinetul avocatului, avocatul public, biroul notarului, mediatorul, executorul judecătoresc, etc. care sunt investiți de stat cu competența de a îndeplini activități de interes public prevăzute de lege, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, sunt exponenții puterii de stat și, la fel, prestează servicii publice. În caz contrar, acestea categorii de prestatori urmează a fi incluși în prevederile art.3 alin.(4) care stabilesc serviciile asupra cărora dispozițiile prezentei legi nu se aplică.

3. La art.2 pct 16) noțiunea de "modernizarea serviciilor publice" este neclară, conținând norme ambiguă și lipsite de sens, care nu întrunesc condițiile preciziei și clarității, astfel poate duce la diferite interpretări. Prin urmare noțiunea respectivă necesită a fi exclusă întrucât nu aduce nici o valoare normativă.

4. La art.2 punct 8) este necesar de a redacta în partea ce ține de "emiterea activităților operaționale și tehnologice succesive".

La punct 9) din același articol, cuvintele "vizitelor la prestatorul de servicii publice" se va substitui cu cuvintele "vizitelor la prestatorii de servicii publice" cu scop de rigoare redacțională.

5. Prevederile art.3 alin.(2) și (3) din proiect conțin norme care se referă la aplicarea dispozițiilor prezentei legi. Prin urmare, având același obiect de reglementare, acestea necesită a fi comasate.

6. Potrivit prevederilor art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017, conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație. Lit.f) din același alineat prevede că, în textul proiectului actului normativ se evită folosirea regionalismelor, a cuvintelor și expresiilor nefuncționale, idiomatice, care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu. Mai mult ca atît, alin.(5) al art.54 stabilește că, în caz 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. Reieșind din prevederile sus citate, considerăm necesar de a revizui și de a redacta textul ”serviciilor comerciale, care reprezintă activități economice desfășurate în mod concurențial de către prestatorii de servicii publice” din art.3 alin.(4) lit.b) din proiect. Norma nu oferă claritate, riscînd a crea numeroase interpretări.

Considerăm astfel că prezenta normă nu corespunde criteriului de calitate a legii, fiind relevante în acest caz constatările Curții Constituționale expuse în Hotărârea nr. 26 din 23 noiembrie 2010, potrivit căreia: *„Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite.*

7. Atenționăm asupra faptului că prevederile art.4 alin.(1) din proiect nu respectă cerințele tehnicii legislative, norma nu este expusă într-un limbaj simplu, clar și concis, conține conglomerat de cuvinte și tautologii. Astfel, reieșind din faptul că, norma de la art.4 alin.(1) este o abundență de principii, care nu aduc o valoare normativă și nu ghidează întreaga materie normativă, aceasta necesită a fi revăzută și redactată cu respectarea cerințelor Legii nr.100/2017 pentru a nu face confuzii.

Totodată, la art.4 alin.(1) lit.i) care instituie principiul omnicanalității în prestarea serviciilor publice, considerăm a fi judicios excluderea prezentei litere, în condițiile în care acest principiu dublează conceptual principiul calității expus la lit.d) al aceluiași articol.

8. Alin.(2) al art.4 îngustează semnificativ și nejustificat aria de aplicare a principiilor de prestare a serviciilor publice, motiv pentru care considerăm a fi necesar excluderea prezentului alineat.

Principiile reprezintă elemente fundamentale pe care se întemeiază o normă de conduită/act normativ, iar limitarea aplicării principiilor doar la anumite situații denaturează valoarea acestora.

9. La art.5 alin.(2) din proiect sintagma "prestatorilor de servicii publice străini" nu este clară și necesită a fi revăzută.

Alin.(3) din același articol se va exclude, deoarece proiectul de lege deja conține noțiunea de beneficiar de servicii publice.

10. Este de atenționat că, denumirea Capitolului II nu coincide cu conținutul acestuia și, prin urmare, necesită a fi expus în următoarea formulă „COMPETENȚE ȘI RESPONSABILITĂȚI ÎN DOMENIUL SERVICIILOR PUBLICE”.

11. La art.6 în partea introductivă, cuvintele de gestionare și prestare” se vor substitui cu cuvintele ”reglementare și monitorizare”, reieșind din competențele Guvernului.

12. La art.6 lit.a) este prevăzut că Guvernul organizează implementarea politicilor publice în domeniul prestării și modernizării serviciilor publice. Totodată, potrivit art.7 lit.a) este stabilit că autoritatea responsabilă de promovarea politicilor în domeniul modernizării serviciilor publice asigură implementarea politicilor publice în domeniul modernizării serviciilor publice. Considerăm că textele respective necesită a fi redactate în sensul delimitării clare a competențelor prevăzute pentru Guvern și autoritatea responsabilă de promovarea politicilor în domeniul modernizării serviciilor publice.

13. Cu referire la competența Guvernului stabilită la art.6 din proiect, considerăm oportun de a completa articolul respectiv cu competențele Guvernului ce țin de aprobarea actelor normative prevăzute la pct.2 din Hotărârea Guvernului nr.169/2021.

Norma de la art.6 lit.j), art.7 lit.e), art.8 lit.h) și art.9 lit.f) și lit.g), se va completa după cuvântul ”lege” cu textul ”și/” cu scop de precizie.

14. Potrivit art.54 lit.c) din Legea nr.100/2017, textul proiectului actului normativ se elaborează respectând regula de utilizare a unei terminologii constante. Întru respectarea regulii invocate propunem în denumirea și tot textul articolului 7 de utilizat textul ”promovare și monitorizare a politicilor în domeniul modernizării serviciilor publice”. Prin urmare, titlul articolului se va completa după cuvântul ”promovarea” cu textul ”și monitorizarea”; la lit.a) textul ”și guvernării electronice” se va exclude; la lit.d) se va exclude cuvântul ”prestării”.

15. Considerăm că lit.a) din art.6 din proiect trebuie să fie urmată cu o normă generală care ar prevedea că Guvernul aprobă actele normative în domeniul prestării și modernizării serviciilor publice. Reieșind din această propunere, considerăm necesar de a exclude lit.f) din art.6 din proiect.

16. Lit.h) din art.6 din proiect nu este clar expusă și necesită a fi redactată pentru a fi expus într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc.

17. La art.7 sunt enumerate atribuțiile autorității responsabile de promovarea politicilor în domeniul modernizării serviciilor publice, fără ca norma să indice expres care autoritate deține această calitate. Pentru un spor de claritate, art.7 se va completa în acest sens.

18. Reieșind din competențele ministerelor, considerăm oportun la art.8 lit.a) de substituit cuvântul "prezintă" cu textul "elaborează și prezintă".

Tot la lit.a) din proiect cuvintele "aprobarea regulamentelor" se va substitui cu cuvântul "regulamentele" cu scop de rigoare redacțională.

Din art.8 lit.b) se vor exclude cuvintele "în formă electronică a" deoarece structurile prevăzute la acest articol trebuie să asigure prestarea serviciilor publice nu doar în forma electronică.

19. Proiectul de lege nu prevede competențele prestatorilor de servicii cum ar fi autoritățile publice autonome față de Guvern și responsabile față de Parlament.

20. Textul proiectului nu conține reglementări ce țin de serviciile publice delegate către APL. Considerăm necesar de a completa proiectul de lege cu normele respective.

21. Luînd în considerație statutul juridic special al UTA Găgăuzia prevăzut prin Legea nr.344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) și nivelul special de administrare al UTA Găgăuzia stabilit prin Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, este necesar de a completa proiectul de lege cu prevederile care s-ar referi la competențele Adunării Populare a Găgăuziei și Comitetului Executiv al Găgăuziei în domeniul serviciilor publice.

22. Cu referire la art.9 alin.(1) lit.a), menționăm că, autoritatea deliberativă a administrației publice locale aprobă politicile publice locale, iar autoritatea executivă organizează implementarea acestora. În sensul dat, litera respectivă necesită a fi redactată.

La art.9 alin.(2) lit.b), atragem atenție că, competența de aprobare a regulamentelor privind organizarea și prestarea serviciilor publice se regăsește și la art.9 alin.(1) lit.d).

Reieșind din prevederile art.6 lit.h) și cu scop de precizie, propunem completarea art.9 alin.(1) lit.f) și alin.(2) lit.d) din proiect după cuvântul "normative" cu cuvintele "ale administrației publice locale". La fel, cu scop de precizie, alin.(2) lit.b) din același articol se va completa în final cu cuvintele "pe teritoriul administrat".

23. La art.10 alin.(5) întru corespundere Legii cu privire la actele normative, cu scop de precizie și claritate se va indica numărul anexei din Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător.

24. Propunem de a exclude prevederile art.12 și art.13 din proiectul de lege dat fiind faptul că ele conțin norme care trebuie incluse în alte acte normative care vor fi elaborate întru executarea prezentei legi.

Totodată, este de menționat faptul că, la art.12 alin.(5), folosirea textului „prestarea serviciilor publice pentru care este responsabil Guvernul” urmează a fi corelat cu art.6 Competența Guvernului. Reținem că Guvernul nu este responsabil nemijlocit de prestarea unor servicii publice, așa cum Guvernul nu este prestator de servicii publice, în accepțiunea prezentei legi. Prestarea serviciilor publice este realizată de subiecții expuși la art.2 pct.7, iar printre aceștia nu este indicat Guvernul.

25. Art.14 alin.(7) din proiect se va completa cu virgule după cuvintele ”caracter personal” și după cuvintele ”alte state” cu scop de rigoare redacțională.

26. Întru respectarea principiului de utilizare a terminologiei constante, este necesar de a substitui textul ”autoritate/instituție” de la art.15 alin.(4) cu textul ”autoritățile/instituțiile”, după cum este utilizat în tot textul articolului 15 din proiect.

27. Norma art.21 din proiect ce se referă la suspendarea serviciilor publice poartă un caracter general. Considerăm că aceasta necesită a fi desfășurată cu includerea temeiurilor concrete pentru suspendarea prestării unui serviciu public. Drept exemplu pot servi prevederile ce se referă la motivele refuzului de a presta un serviciu public care sunt prevăzute de prezentul proiect.

28. Articolul 22 alin.(2) prevede că refuzul de a presta un serviciu public, motivul și temeiul acestuia se consemnează în decizia prestatorului de servicii publice și se expediază în termen de 24 de ore după emitere beneficiarului de servicii publice, **prin intermediul serviciului guvernamental de notificare electronică**. Prezenta normă nu prevede situația în care beneficiarul de servicii publice nu are acces la mijloace electronice sau a solicitat expres emiterea documentului în format de hârtie. Din acest motiv, refuzul de a presta un serviciu public urmează a fi expediat beneficiarului inclusiv în format de hârtie, în cazul în care persoana a solicitat prestarea serviciului pe format de hârtie.

29. Articolul 23 instituie un concept nou, cel al prestării serviciilor publice proactive. În lipsa unor reglementări clare, precum și în lipsa oricăror argumente expuse în Nota informativă, nu este clară diferența dintre prestarea unui serviciu public în accepțiunea generală a proiectului de lege și cel al prestării unui serviciu public proactiv; cu referire la care evenimente din viață poate fi prestat un serviciu public proactiv? Constatăm lipsa reglementărilor care ar

institui reguli clare în acest domeniu, motiv pentru care proiectul de lege trebuie să prevadă obligativitatea adoptării unui act normativ al Guvernului în acest sens.

30. Norma prevăzută la art.24 alin.(5) din proiect are caracter discriminatoriu prin generarea unor costuri adiționale pentru beneficiari care nu dispun de instrumente digitale și sunt nevoiți să se adreseze la ghișeu.

31. Cu referire la prevederile art.28 din proiect, considerăm că lit.a) și lit.b) necesită a fi comasate deoarece reglementează principii similare prin definiția sa.

32. Potrivit prevederilor art.46 alin.(2) lit.c) din Legea nr.100/2017, dispozițiile de conținut stabilesc consecințele juridice ale nerespectării regulilor, drepturilor și obligațiilor. Astfel prevederile art.30 din proiect prezintă dispozițiile de conținut și întru respectarea principiului sistematizării într-o succesiune logică, dispozițiile de drept material trebuie să preceadă pe cele de ordin final care cuprind, potrivit art.47 alin.(1) din Legea nr.100/2017, momentul intrării în vigoare și măsurile necesare punerii în aplicare a actului normativ.

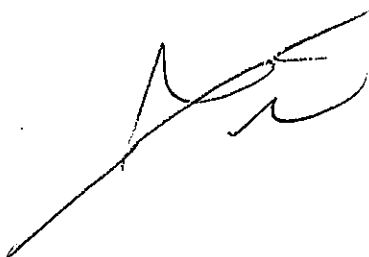
Pe cale de consecință, propunem încorporarea articolului 30 în cuprinsul Capitolului VI.

33. Totodată, luând în considerație că, unele prevederi normative, întru aplicarea prevederilor legale, vor fi elaborate în termen de 6 luni și altele în termen de 24 de luni de la data publicării prezentei legi, considerăm necesar de a completa proiectul de lege cu dispozițiile tranzitorii care vor asigura, pe o perioadă determinată, corelarea noilor reglementări cu cele ale actelor normative preexistente, menținerea temporară a unor situații juridice născute în temeiul vechilor reglementări și, după caz, să asigure modificarea altor acte normative. În acest sens, se va modifica denumirea Capitolului VII și se va completa cu un articol separat care va conține dispozițiile tranzitorii.

34. Menționăm asupra faptului că, art.31 din proiect trebuie să conțină prevederi ce țin de aprobarea de către Guvern a regulamentului de funcționare al serviciului guvernamental unic de suport clienți, a actelor normative pentru organizarea și funcționarea centrelor unificate de prestare a serviciilor publice, precum și privind aprobarea metodologiei de cost și de calitate pentru prestarea serviciilor publice descentralizate, transferate, în condițiile legii, autorităților administrației publice locale.

În concluzie, menționăm că textul proiectului de lege, urmează a fi redactat corespunzător, ținându-se cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz.

Ex. L. Bordei
Tel. 280-585



Șef Direcție generală
Ion CREANGĂ