

26 Decembrie 2011, nr. 521

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind administrația publică de specialitate

(înregistrat în Parlament cu numărul 2536 din 18 Noiembrie 2011)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii privind administrația publică de specialitate.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Proiectul legii privind administrația publică centrală de specialitate este elaborat în scopul reglementării regimului juridic al administrației publice centrale de specialitate, principiilor fundamentale de organizare și funcționare a acesteia, chestiunilor generale privind misiunea, funcțiile de bază, atribuțiile principale, conducerea ministerelor și autorităților administrative centrale aflate în subordinea Guvernului. Reieșind din nota informativă, acest proiect de lege este elaborat în conformitate cu Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare (2009-2013)”, în conformitate cu Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011 și Planul de implementare a 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 (APCS), conducerea generală a căreia este exercitată de către Guvern.

Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului. Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.
- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă** Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbaterilor în plenul legislativului, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.
- 6. Suficiența argumentării.** Nota informativă la proiectul de lege conține o justificare suficientă a promovării proiectului de act legislativ. În acest sens, nota informativă conține condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, descrie principalele prevederi ale proiectului și elementele de noutate legislativă. Totodată, se face o analiză a impactului proiectului de lege asupra domeniilor social, economic, de mediu, asupra mediului de afaceri și impactul

asupra bugetului de stat, cât și efectele proiectului de lege asupra legislației în vigoare.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Conform notei informative, la elaborarea proiectului s-a ținut cont de experiența și legislația unor state-membre ale Uniunii Europene (Spania, Polonia, România, țările Baltice, etc.), au fost luate în considerare recomandările și documentele relevante ale experților Băncii Mondiale și Programului SIGMA („Suport pentru Îmbunătățirea Guvernanței și Managementului în țările Europei Centrale și de Est”) al OCDE (Organizației de Cooperare și Dezvoltare Economică și a Uniunii Europene).

Cu toate că în nota informativă se face referire la unele reglementări și abordări din Uniunea Europeană, ce țin de administrația publică centrală de specialitate, totuși nota și proiectul de lege nu conțin referințe concrete la acquis-ul comunitar.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 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.

În acest sens menționăm că, reieșind din nota informativă, realizarea noilor reglementări nu necesită cheltuieli financiare. Autorul proiectului de lege argumentează, că implementarea proiectului nu presupune reorganizări instituționale în structura Guvernului și întregul sistem al administrației publice centrale, ci doar crearea unui cadru legal de organizare instituțională și funcționare a ministerelor și altor autorități administrative centrale, iar o estimare precisă a impactului asupra bugetului de stat nu poate fi realizată obiectiv. Totuși, se estimează ca implementarea reglementărilor noi, în corelare cu obiectivele strategice ale activității Guvernului, vor asigura pe termen mediu și lung o mai bună planificare a alocării resurselor financiare bugetare destinate întreținerii administrației publice centrale de specialitate.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

Nota informativă concretizează, că proiectul de lege nu va genera conflicte ale normelor de drept în raport cu alte reglementări legale, fiind racordat la prevederile concurente ale Legii nr.64-XII din 31.05.1990 cu privire la Guvern și altor acte legislative în vigoare. Intrarea în vigoare a proiectului legii privind administrația publică centrală de specialitate nu va necesita amendarea actelor legislative în vigoare. Totodată, aplicarea reglementărilor noi incluse în proiect, ar putea necesita revizuirea și emiterea unui șir de acte normative la nivel de Guvern.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt, în principiu, suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație. Cu titlu de remarcă generală e necesar să evidențiem formularea prea generală a textului proiectului de lege, care uneori duce la lecturarea de cîteva ori a propozițiilor pentru a înțelege sensul.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice și proceduri administrative noi.

Proiectul de lege conține reglementări privind organizarea, funcționarea, competențele, atribuțiile acordate ministerelor, altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului și structurilor organizaționale din sfera lor de competență, precum și autorităților administrative autonome față de Guvern.

Obiecțiile punctuale sînt expuse în analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile. Ca obiecție generală, reiterăm că proiectul de lege este prea general în ceea ce se referă la reglementarea competențelor, atribuțiilor și funcționarea autorităților administrației publice centrale de specialitate.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.1 alin.(1)	(1) Prezenta lege reglementează ... raporturile juridice care decurg din activitatea ministerelor și altor autorități administrative centrale și ce țin de conducerea lor.	Textul expus în acest articol este confuz și poate fi interpretat în mai multe moduri. Sintagma "și ce țin de conducerea lor" urmează a fi reformulată, pentru a stabili cu precizie raporturile juridice ce vor fi reglementate de legea în cauză.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Propunem revizuirea textului normei sus indicate pentru a fi expusă cu claritate.
2	Art.6 alin.(4)	(4) Conflictele de competență și disensiunile apărute în cadrul relațiilor dintre ministere și alte autorități administrative centrale, refuzul unei autorități de a colabora sau refuzul neargumentat de a lua în considerație avizul altei autorități în procesul de elaborare a proiectelor de acte legislative și normative se examinează și se soluționează în modul stabilit în Regulamentul Guvernului, aprobat de către Guvern.	Regulamentul Guvernului, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.34 din 17.01.2001, nu conține norme ce ar reglementa conflictele de competență, disensiunile și alte conflicte ce apar în cadrul relațiilor dintre ministere și alte autorități administrative centrale. Această normă de blanșetă cuprinsă în proiectul de lege este ineficientă și are un grad sporit de coruptibilitate.	Coruptibilitate Norme de blanșetă Lacune de drept Norme irealizabile	Este necesar de a indica expres normele și actul normativ care reglementează situațiile respective, dacă asemenea norme există. În caz contrar, urmează a include în prezentul proiect de lege astfel de reglementări sau ulterior va fi necesar de a elabora un proiect de lege privind modificarea și completarea Regulamentului Guvernului sau un alt act normativ, pentru a insera aceste norme.
3	Art.10 alin.(1) lit.q)	q) înaintează propuneri pentru decorarea cu distincții de stat ale Republicii Moldova a funcționarilor publici, inclusiv a celor cu statut special, și a celui alt personal, în condițiile legii.	Sintagma „celui alt personal” nu corespunde cerințelor Legii privind actele legislative ce se referă la limbajul textului proiectului de act legislativ. În primul rînd, cuvîntul „celui alt” este unul nefuncțional și neutilizabil într-un proiect de act legislativ. În plus, acesta are un caracter ambiguu și nu este clar care este celălalt personal la care se referă norma dată.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Recomandăm reformularea textului, cu concretizarea personalului asupra căruia se va referi norma juridică.
4	Art.11 alin.(6) lit.b)	(6) Conform ordinului ministrului privind delimitarea sarcinilor și atribuțiilor, viceministrul sau, după caz, viceministrii: b) participă la ședințele Guvernului, cu drept de vot consultativ, în cazul în care este delegat de ministru și în alte cazuri stabilite de legislație;	Nu este clar ce se are în vedere prin sintagma „cu drept de vot consultativ”. Un viceministru poate participa la ședințele Guvernului în cazul în care este delegat de ministru sau în alte cazuri stabilite de legislație, însă legislația nu prevede dreptul de vot consultativ. Această noțiune ar putea fi interpretată în sensul, că votul viceministrului nu este luat în considerare la adoptarea hotărîrilor în cadrul ședințelor Guvernului. În conformitate cu art.25 din Legea cu privire la Guvern și, reieșind din prevederile pct.18 al Regulamentului Guvernului, la ședințele Guvernului hotărîrile se adoptă cu votul majorității membrilor Guvernului prezenți la ședință, iar ordonanțele - cu votul majorității membrilor Guvernului. În acest	Coruptibilitate Norme irealizabile Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Este necesar de reformula textul normei în cauză și de a stabili cu claritate dacă are sau nu drept de vot viceministrul în cadrul procesului de adoptare a hotărîrilor și ordonanțelor de către Guvern.

			context, norma stabilită în proiectul de lege va duce la apariția situațiilor confuze la adoptarea hotărârilor și ordonanțelor Guvernului. Adicional, urmează să se țină cont de faptul că, în cazul în care ministrul delegă un viceministru pentru participarea la ședințele Guvernului sau în alte cazuri stabilite de legislație, viceminstrul îl înlocuiește pe ministrul respectiv și are aceleași competențe ca ministrul, inclusiv dreptul de vot.		
5	Art.12 alin.(1)	(1) Pentru asigurarea implementării politicii statului în anumite subdomenii sau sfere din domeniile de activitate, care îi sînt încredințate unui minister, în subordinea acestuia pot fi create autorități administrative, care, de regulă au formă de agenții, servicii de stat și inspectorate de stat.	Sintagma „de regulă” este una confuză, care admite interpretări diferite și permite excepții potențial coruptibile.	Coruptibilitate Lacune de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	În proiectul de lege urmează să fie indicate expres toate formele în care se pot constitui autoritățile administrative subordonate ministerului.
6	Art.6 lit.l)	Înaintează propuneri de decorare cu distincții de stat ale Republicii Moldova a funcționarilor publici, inclusiv a celor cu statut special, și a altui personal, în condițiile legii.	A se vedea obiecția de la art.10 alin.(1) lit.q)	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă.	Vezi recomandarea de la art.10 alin.(1) lit.q)

Concluzii

În rezultatul analizei proiectului de lege, menționăm că acesta este unul benefic și oportun pentru Republica Moldova, deoarece are menirea de a reglementa regimul juridic al administrației publice centrale de specialitate din Republicii Moldova. Totodată, remarcăm existența în proiect a unor lacune și prevederi care comportă pericol de coruptibilitate. Printre acestea putem remarca:

- formularea prea generală a textului proiectului de lege, care uneori duce la lecturarea de cîteva ori a propozițiilor pentru a înțelege sensul;
- proiectul de lege este prea general privitor la reglementarea competențelor, atribuțiilor și funcționarea autorităților administrației publice centrale de specialitate;
- nu sînt respectate pe deplin cerințele tehnicii legislative;
- în proiect sînt prevăzute unele excepții, care provoacă riscuri de coruptibilitate;
- stabilirea unor norme de blanchetă și trimitere care imprimă un grad înalt de coruptibilitate al proiectului de act legislativ.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției