

Politici Publice

Institutul
pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale
IDIS “Viitorul”

Ion Beschieru, Viorel Furdui

IMPLEMENTAREA LEGILOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA – PROBLEME ACTUALE

iulie 2008
Chișinău, Editura TISH

CZU 342.5(478)
B50

Ion Beschieru, magistrul în drept, expert IDIS "Viitorul"
Viorel Furdui, doctor în drept, expert IDIS "Viitorul"

Politici Publice reprezintă o colecție de studii, lansate de către Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) "Viitorul" cu începere din iarna anului 2002. Aceste studii vor apărea cu regularitate în *Biblioteca Administrativă* a IDIS alături de alte cercetări în probleme ce se consideră relevante pentru interesul public.

Apare cu sprijinul financiar al Think Tank Fund of the Open Society Institute, Budapesta.

© IDIS "Viitorul", 2008

str. Iacob Hâncu, nr. 10/14,
MD-2005, CHIȘINĂU,
REPUBLICA MOLDOVA
tel. 21-36-32

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Beschieru, Ion; Furdui, Viorel

Implementarea legilor în Republica Moldova – probleme actuale / Ion Beschieru, Viorel Furdui; Inst. pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale IDIS "Viitorul" – Ch.: TISH, 2008 (CE USM). – 60 p. – (Politici Publice)

100 ex.

ISBN 978-9975-9553-8-6

342.5(478)

B50

Lector: **Ludmila Batâr**
Tehnoredactare
computerizată: **TISH S.R.L.**

Sumar

Sumar executiv	4
Introducere	6
1. Completarea cadrului normativ necesar pentru implementarea legilor din domeniul APL.....	11
2. Armonizarea cadrului normativ existent cu prevederile noilor legi din domeniul APL	16
3. Publicarea și intrarea în vigoare a legilor din domeniul APL	18
4. Termenele de executarea de către Guvern a obligațiilor prevăzute în legile din domeniul APL	24
5. Răspunderea Guvernului și a membrilor săi pentru neîndeplinirea obligațiilor stabilite expres în lege	27
6. Acoperirea financiară a implementării noilor legi din domeniul APL	30
7. Rolul Parlamentului Republicii Moldova în asigurarea implementării efective a noului cadru legislativ din domeniul APL	34
8. Rolul societății civile și a mediului academic în depășirea deficiențelor existente și în creșterea calității procesului de implementare a legislației	37
Concluzii	40
Recomandări	43
Note și referințe bibliografice.....	46
Anexe.....	50

Sumar executiv

În prezentul Studiu autorii și-au propus să identifice și să efectueze o analiză teoretico-practică a celor mai importante probleme care afectează negativ procesul de implementare a legilor în Republica Moldova.

Concomitent încearcă să abordeze și să elucideze unele aspecte importante și actuale privind rolul și responsabilitatea principalelor instituții decizionale ale statului din domeniul adoptării și implementării efective a cadrului legal în Republica Moldova: Parlament, Guvern, Președinte, etc. În acest sens, în baza unor studii de caz, pe de o parte sunt analizate unele aspecte referitoare la implementarea efectivă a legilor, iar pe de altă parte – sunt identificate unele probleme concrete de ordin normativ, funcțional, organizațional și de altă natură, care influențează negativ procesul de adoptare și implementare efectivă a legilor în Republica Moldova.

În mod special, autorii și-au axat atenția asupra următoarelor aspecte:

- Tergiversarea adoptării unor legi importante, necesare funcționării adecvate a sistemului de administrație publică locală;
- Lipsa de inițiativă, progres și capacități funcționale din partea Guvernului și autorităților publice centrale în domeniul armonizării cadrului normativ existent cu prevederile noilor legi din domeniul APL;
- Importanța publicării la timp a actelor legislative și consecințele încălcării termenelor legale;
- Cauzele nerealizării sau realizării cu mari întârzieri de către Guvern și alte autorități publice centrale a unor obligații expres prevăzute în legi;
- Consecințele adoptării actelor normative fără indicarea surselor de acoperire financiară pentru implementarea lor efectivă;
- Rolul Parlamentului Republicii Moldova în monitorizarea și controlul asupra implementării legilor adoptate și felul în care deputații, comisiile permanente de specialitate, cât și legislativul în întregime folosesc sau ar trebui să folosească instrumentarul pe care-l au la dispoziție, pentru a contribui la implementarea efectivă a legilor adoptate;

- Rolul și gradul de utilizare a potențialului științific al mediului academic și al societății civile din Republica Moldova în cadrul procesului de adoptare și implementare a legilor.

Scopul principal al acestei analize nu este doar de a demonstra faptul că anumite îndatoriri nu sunt îndeplinite corespunzător de către Guvern, Parlament, Președinte și alte instituții publice, ci mai curând de a ridica unele probleme, care fiind analizate obiectiv ar permite elucidarea cauzelor acestei stări de lucruri, ca în final să fie înaintate anumite propuneri, recomandări pentru factorii esențiali în vederea creșterii calității procesului decizional și mai ales al implementării efective a cadrului legal în vigoare.

Prin problemele abordate se încearcă a demonstra că implementarea efectivă a legilor în Republica Moldova va fi posibilă doar în condițiile unei reforme efective a administrației publice centrale, corelate cu reforma administrației publice locale și cu implicarea tuturor factorilor interesați, precum și doar dacă cele mai înalte instituții statale precum Parlamentul, Guvernul și Președintele țării vor conștientiza că îndeplinirea legilor este o datorie a tuturor. În acest sens, vom putea vorbi despre un veritabil stat de drept și despre implementarea efectivă a legilor doar atunci când însuși Parlamentul, Guvernul și Președintele Republicii Moldova vor respecta întocmai legile țării, iar descentralizarea, auto-governarea locală va fi promovată ca fiind una din cele mai prețioase valori democratice.

Un aspect care imprimă o deosebită relevanță acestui Studiu este faptul că deși este focusat în principal asupra modului de implementare a legilor din domeniul administrației publice locale și al descentralizării, impactul Studiului este mult mai amplu, fiindcă problemele identificate în cadrul acestui Studiu, la fel ca și concluziile trasate, sunt valabile atât pentru domeniul administrației publice locale, cât și pentru alte domenii în care au fost și sunt adoptate legi importante, dar care rămân practic neaplicate în modul corespunzător.

Introducere

Carta Europeană a Autonomiei Locale¹ menționează în preambulul său că colectivitățile locale sunt principalele fundamente ale oricărui regim democratic și că existența colectivităților locale împuternicite cu responsabilități efective permite o administrație în același timp eficace și apropiată de cetățean. La rândul său, art. 109 din Constituția Republicii Moldova stipulează că *administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.*

Prin ratificarea Cartei Europene a Autonomiei Locale și prin consfințirea în Constituție a principiilor autonomiei locale și descentralizării, Republica Moldova, pe de o parte, și-a declarat dorința de a se alinia la standardele europene în domeniul democrației locale și a descentralizării efective a serviciilor publice, iar pe de altă parte și-a asumat responsabilitatea juridică, politică și morală de a se angaja într-un proces intens de reformare a administrației publice locale, astfel încât principiile și standardele europene respective să fie realizate efectiv în practică.

Însă doar dorința de raliere la acest set de principii moderne și chiar consfințirea lor în Constituție nu este suficientă. Această dorință trebuie să fie însoțită și de o voință fermă de a asigura respectarea acestor valori democratice la nivel național prin asigurarea unui cadru normativ, instituțional, funcțional și financiar adecvat, fapt care poate fi obținut doar printr-o viziune clară și obiectivă asupra reformei administrației publice locale privită într-un context mai larg al reformei întregului sector public în conformitate cu rigorile actuale.

În acest sens, experiența Republicii Moldova reprezintă cel mai relevant exemplu și studiu de caz, deoarece pe parcursul ultimilor aproape 20 de ani la noi au avut loc multiple reforme ale APL, dar care așa și nu au condus la edificarea unui sistem de administrație publică locală efectiv și capabil să facă față rigorilor actuale.

Totuși, pornind de la situația existentă și de la obligațiile sale internaționale, asumate în domeniul dezvoltării autonomiei locale,

Republica Moldova în ultimii ani a realizat o serie de acțiuni importante. În special, a fost adoptat Programul calendaristic de realizare a obligațiilor asumate față de Consiliul Europei², a fost creată o Comisie parlamentară specială³ care, cu participarea activă a societății civile din Republica Moldova⁴, a depus eforturi importante în ceea ce privește elaborarea unui nou pachet de legi pe domeniul autonomiei locale. În anul 2006 au fost adoptate mai multe legi noi: Legea descentralizării administrative⁵, Legea privind administrația publică locală⁶, etc., urmând ca implementarea acestor legi să fie realizată sub coordonarea Ministerului Administrației Publice Locale și a altor agenții publice centrale. Calitatea și importanța acestor legi au fost înalt apreciate de majoritatea actorilor din domeniul APL și în special de către reprezentanți ai Consiliului Europei⁷.

Totodată, în pofida tonului laudativ și a așteptărilor pozitive create prin adoptarea legilor respective, la moment tot mai frecvent se pune întrebarea implementării și executării efective a noului cadru legislativ.

Așa deci se constată că deși a trecut aproape un an și jumătate de la adoptarea legilor din domeniul administrației publice locale (decembrie 2006), acestea rămân practic inaplicabile, în mare parte din cauza faptului că instituțiile statului, responsabile de adoptarea și implementarea în practică a reformei, nu-și îndeplinesc în modul corespunzător obligațiile și nu au întreprins acțiunile necesare în vederea asigurării unui mecanism eficient de implementare a noilor legi și de ajustare a întregului cadru legal la noile reglementări.

Actualitatea Studiului. Deși a fost adoptat un nou set de legi în domeniul administrației publice locale și al descentralizării, totuși țara noastră în continuare este monitorizată de către Consiliul Europei pe subiectul autonomiei locale, ceea ce denotă că, de fapt, Republica Moldova în continuare se confruntă cu aceleași probleme: presiune administrativă, lipsa autonomiei financiare, lipsa de capacități funcționale și organizaționale, desconsiderarea opiniei APL, etc.

Faptul că noile legi întârzie să-și producă efectul și că situația în domeniu rămâne destul de confuză, ne-a determinat să realizăm acest Studiu pentru a elucida modul în care principalele puteri statale din Republica Moldova (Parlament, Președinte și Guvern) își realizează obligațiile lor constituționale și legale în implementarea noului cadru legislativ, cât și modul de executare de către acestea a unor îndatoriri concrete stabilite în legile din domeniul APL.

Necesitatea unui Studiu care ar monitoriza modul în care instituțiile statului își îndeplinesc obligațiile lor prevăzute în legislația din domeniul administrației publice locale și al descentralizării administrative este determinată de mai mulți factori actuali din domeniul APL, printre care:

- ✓ Lipsa unei corelări adecvate între prevederile noilor legi din domeniul administrației publice locale și descentralizării administrative cu cadrul normativ existent;
- ✓ Existența pe parcursul a mai multor ani a multiplelor coliziuni, contradicții și confuzii între prevederile diferitor acte legislative din domeniul APL;
- ✓ Starea de incertitudine și confuzie care domnește în prezent în cadrul administrației publice locale cu privire la aplicarea cadrului normativ existent;
- ✓ Cadrul normativ actual și modul de implementare a acestuia reprezintă un mediu favorabil pentru abuzurile și presiunile asupra autorităților publice locale.

Actualitatea acestui Studiu reiese și din faptul că importanța edificării unui mecanism efectiv și eficient de implementare a noului cadru legislativ din domeniul APL a fost de nenumărate ori menționată în rapoartele diverselor organizații internaționale, în declarațiile unor înalți demnitari, precum și în studiile unor experți independenți.

Astfel, la 2 octombrie 2007 Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a adoptat Rezoluția 1572 cu privire la onorarea obligațiilor și angajamentelor luate de către Republica Moldova⁸. Apreciind crearea unui cadru legislativ solid și coerent drept o avansare importantă pe calea reformei democratice, în rezoluție totuși se menționează că implementarea legilor adoptate este la fel de importantă, autoritățile moldovenești fiind încurajate să realizeze toate acțiunile necesare pentru a face ca noul cadru legislativ să fie pe deplin operațional, să adopte toate actele normative necesare pentru implementarea acestui cadru legislativ și să consolideze capacitățile instituțiilor și personalului pentru a aplica noua legislație.

Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei mai menționează că anumite legi adoptate pot fi în continuare îmbunătățite, luând în considerare standardele Consiliului Europei și recomandările experților săi. Această sugestie este valabilă mai ales pentru legislația privind sistemul judiciar, procuratura generală, partidele politice și **autonomia**

locală (*s.n.*). În acest sens, autoritățile din Republica Moldova sunt invitate să studieze implicațiile implementării noului cadru legislativ, inclusiv să asigure adoptarea tuturor actelor normative subordonate legii și a regulamentelor necesare, să asigure armonizarea legislației existente cu noile legi adoptate și să realizeze orice alte măsuri care au ca scop creșterea capacităților oficialilor de a lucra cu noile legi.

Prin aceeași Rezoluție 1572 autorităților moldovenești li s-a cerut să continue efortul de consolidare a autonomiei locale și în special să conlucreze cu experții Consiliului Europei, pentru a aduce legislația privind finanțele publice locale în conformitate cu standardele și principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale. Autorităților de la Chișinău le este recomandat să crească veniturile proprii ale autorităților publice locale, să introducă un sistem direct și transparent de plată a transferurilor către administrația publică locală, să edifice un sistem obiectiv, stabil, previzibil și echitabil de redistribuire a veniturilor între toate unitățile administrativ-teritoriale. Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei mai recomandă autorităților din Republica Moldova să colaboreze cu asociațiile autorităților publice locale din Moldova și cu Centrul de Expertiză al Consiliului Europei pentru Reforma Administrației Publice Locale în vederea dezvoltării cunoștințelor și consolidării abilităților aleșilor locali și funcționarilor locali de a implementa noua legislație.

La rândul său, Comisia Europeană menționează într-un raport dat publicității la 3 aprilie 2008 că în pofida progresului făcut de Republica Moldova, implementarea efectivă a reformelor rămâne o provocare⁹.

În același timp, mai multe oficialități de rang înalt din Republica Moldova și UE de asemenea au recunoscut necesitatea implementării efective a legilor adoptate. Astfel, Președintele Parlamentului Republicii Moldova, Marian Lupu, a declarat că este preocupat de modul în care se implementează legile adoptate și intenționează să instituie un control strict în acest sens. El a declarat jurnaliștilor ca nu dorește ca „Parlamentul să fie văzut doar ca o mașină de vot”¹⁰.

Anul acesta, la 14 ianuarie 2008 Președintele Republicii Moldova a avut la Bruxelles o întrevedere bilaterală cu Jose Manuel Barroso. La finele întrevederii, Președintele Comisiei Europene a atenționat conducerea Republicii Moldova asupra necesității implementării adecvate a noului set de legi adoptat în conformitate cu normele europene, iar Vladimir Voronin a fost de acord că cele peste 200 de

legi, adoptate de către Parlamentul Republicii Moldova în ultimii trei ani, trebuie să fie implementate¹¹.

Plus la aceasta, caracterul declarativ al legilor și problemele existente în privința implementării efective a acestor legi au fost în repetate rânduri demonstrate în cadrul diferitor studii și analize realizate de către organizațiile neguvernamentale și experții din Republica Moldova.

În acest sens, în studiile sale de politici publice realizate pe parcursul anului 2007, IDIS „Viitorul” de mai multe ori a atenționat că reforma în administrația publică locală bate pasul pe loc din cauza târăgănării adoptării unui sistem principial nou de finanțe publice locale, cât și din cauza neajustării întregului cadru normativ la prevederile noilor legi¹².

Experții Asociației pentru Democrație Participativă „ADEPT” și ai Centrului Analitic Independent „Expert-Group” menționează și ei faptul că aplicarea legilor privind descentralizarea și dezvoltarea regională stagnează, iar unele legi importante nu sunt adoptate și puse în aplicare¹³.

În sfârșit, în opinia unor autori, se menționează că Parlamentul ar putea să joace un rol mai decisiv în domeniul controlului politic asupra acțiunilor Guvernului ce țin de implementarea priorităților stabilite de către legislativ și în domeniul monitorizării implementării legislației armonizate¹⁴.

În cadrul acestui Studiu a fost analizat cadrul legal din ultimii 3-5 ani și a fost utilizată informația oficială accesibilă din următoarele surse:

- ✓ Monitorul Oficial al Republicii Moldova;
- ✓ Paginile web ale Consiliului Europei, Comisiei Europene, etc.
- ✓ Paginile web ale Parlamentului, Guvernului, Ministerului Administrației Publice Locale, precum și ale altor autorități publice centrale;
- ✓ Stenogramele ședințelor în plen ale Parlamentului Republicii Moldova;
- ✓ Ordinea de zi a comisiilor permanente ale Parlamentului și în special a Comisiei pentru administrație publică, ecologie și dezvoltarea teritoriului;
- ✓ Studiile și rapoartele de monitorizare ale experților naționali și internaționali din ultimii ani;
- ✓ De asemenea, pe marginea subiectelor abordate în Studiu, au fost intervievați mai mulți reprezentanți ai autorităților publice centrale și locale.

1. Completarea cadrului normativ necesar pentru implementarea legilor din domeniul APL

Una din problemele principale care, în opinia noastră, influențează negativ aplicarea adecvată a legilor din Republica Moldova o reprezintă caracterul incomplet, fragmentar și necorelat al cadrului legal în vigoare.

În acest sens, deși Parlamentul adoptă unele legi destul de bune și apreciate atât pe plan intern, cât și extern, totuși, în același timp, „uită” să adopte la pachet și în termene raționale și alte legi importante, fără de care primele nu pot fi puse efectiv în aplicare și devin o formalitate.

a) Proiectul legii finanțelor publice locale

După adoptarea la 28 decembrie 2006 a Legii privind descentralizarea administrativă și a Legii privind administrația publică locală, se impunea, în regim de urgență, așa cum s-a promis de la cele mai înalte tribune¹⁵, să fie elaborat un sistem nou și adecvat de finanțe publice locale care să corespundă noilor legi și să permită aplicarea lor efectivă.

Încă din 27 februarie 2008, în Parlamentul Republicii Moldova a intrat proiectul de lege nr. 684 cu privire la finanțele publice locale, propus de un grup de 12 deputați. Autorii proiectului de lege menționează pe bună dreptate că situația juridică existentă și târăgănarea în continuare a adoptării unui sistem de finanțe publice locale nou și adecvat poate genera conflicte juridice serioase între reprezentanții autorităților publice locale și cele centrale, precum și poate afecta realizarea politicilor și programelor statului în teritoriu. De asemenea, situația dată nu poate să nu afecteze imaginea autorităților publice centrale pe plan intern și extern, deoarece anume ele sunt responsabile conform legii de corelarea și ajustarea cadrului legal. Autorii proiectului mai constată că doar prin adoptarea acestei legi noi vom reuși să accelerăm reforma politică internă, să creăm un cadru adecvat implementării legilor adoptate în anul 2006, vom stimula eforturile interne ale țării noastre de ajustare a legislației interne la standardele și convențiile europene existente în acest domeniu, afirmându-ne pozitiv ca un stat cu viziuni și motivație europeană și pe tărâmul descentralizării și administrației publice locale¹⁶.

Autorii proiectului nr. 684 prezintă concomitent o listă obiectivă și destul de completă a principalelor probleme cu care se confruntă

actualul sistem de finanțe publice locale, listă cu care suntem întru totul de acord. Astfel, printre principalele probleme sunt menționate:

1) Lipsa unei corelări și compatibilități între sistemul de finanțe publice locale și o serie de acte normative cu forță juridică superioară juridică adoptate sau ratificate de către Republica Moldova: Constituția (1994), Legea cu privire la descentralizarea administrativă (2006), Legea privind administrația publică locală (2006), Carta Europeană a Autonomiei Locale (1998).

2) Dependența totală a bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul I (sate, comune, orașe) de autoritățile publice raionale.

3) Primăriile nu dispun de surse proprii de venit, cu excepția taxelor locale, care constituie circa 100 mln. lei anual, inclusiv veniturile obținute de mun. Chișinău datorită statutului său special.

4) Sistemul actual de finanțe publice locale nu stimulează nici într-un fel autoritățile publice locale și dezvoltarea locală.

5) Datorită dependenței primăriilor față de raioane, autoritățile publice locale de I nivel nu și-au dezvoltat capacitățile administrative necesare pentru gestionarea resurselor financiare de care au nevoie permanent, transformându-se implicit în „asimilatori de fonduri” și nu au motivația necesară (nici intelectuală, nici financiară) de a se mobiliza pe proiecte de infrastructură locală, de a atrage fonduri (fie în parteneriat cu agenții economici, fie granturi), dezvoltându-și astfel comunitățile lor.

6) Legislația actuală este foarte vagă în ceea ce ține de fondurile locale.

Deși de la înregistrarea în Parlament a proiectului de Lege a finanțelor publice locale nr. 684 a trecut o perioadă de timp suficient de mare și cu toate că există o necesitate stringentă de a adopta o nouă lege a finanțelor publice locale, proiectul nr. 684 nu a fost încă examinat nici în cadrul comisiilor, nici în ședință plenară a Parlamentului.

La rândul său Ministerul Finanțelor a elaborat propriul proiect de lege privind finanțele publice locale. Deși s-a declarat că se așteaptă ca acest proiect să fie adoptat de către Parlament până la sfârșitul anului curent, totuși proiectul de lege propus de către Ministerul Finanțelor prevede punerea în aplicare a legii începând cu 1 ianuarie 2010, până atunci urmând să fie aplicată legea privind finanțele publice locale din 2003¹⁷.

În rezultat, pe parcursul unei perioade îndelungate în Republica Moldova există o situație juridică confuză, incertă și inacceptabilă din punct de vedere a unui stat de drept, generând importante conflicte și

stare de nervozitate în cadrul sistemului de administrație publică locală. Pe de o parte, au intrat în vigoare legile noi din domeniul administrației publice locale, care aduc schimbări principiale în abordarea unor astfel de probleme precum domeniile de competență, delegarea de competențe, relațiile cu autoritățile centrale, descentralizarea financiară, etc. Pe de altă parte, sistemul actual de finanțe publice locale (Legea finanțelor publice locale) contravine în totalitate acestor legi, fiind totuși în vigoare și aplicat în lipsa unor altor reglementări oportune.

În aceste condiții, apare o întrebare logică: după care legi să se conducă autoritățile publice locale în activitatea lor, mai ales atunci când este vorba de competențe și acoperirea financiară a lor? Or, în condițiile cadrului legal actual, orice acțiune pe care ar întreprinde-o autoritățile publice locale va prezenta o încălcare a unor sau altor legi. Dacă te conformezi în totalitate legilor noi privind descentralizarea și administrația publică locală la capitolul, de exemplu, domenii de competențe, atunci nu poți să nu încalci legea finanțelor publice locale și alte legi speciale. Precum și viceversa, dacă te conduci de legea depășită a finanțelor publice locale, atunci neapărat nu te conformezi legilor noi. De aici vine, pe de o parte, lipsa de inițiativă din parte APL în soluționarea problemelor vitale ale colectivităților locale, iar pe de altă parte reprezentanții APL mai energici și care doresc cu adevărat să contribuie la dezvoltarea localităților lor devin foarte vulnerabili în fața administrației publice centrale, care prin mecanismele de control poate întotdeauna să găsească motive pentru a-i sancționa pe cei neascultători și a le stopa elanul. Oare cât de efectiv și durabil poate fi sistemul APL în astfel de situații?

Însă și mai grav, în opinia noastră, este faptul că în loc de a întreprinde unele măsuri urgente și oportune în vederea soluționării problemei date, autoritățile publice centrale din contra târăgănează cu orice mijloace posibile adoptarea unui nou sistem de finanțe publice locale. În acest sens, după aproape 1,5 ani de existență în astfel de condiții, se propune ca noua lege privind finanțele publice locale elaborată de Ministerul Finanțelor să fie pusă în vigoare doar începând cu anul 2010¹⁸. Trebuie de menționat că soarta acestui proiect de lege până în prezent nu este certă, el nefiind încă nici pus în ordinea de zi pentru a fi aprobat de Guvern, ceea ce înseamnă că situația actuală de incertitudine și confuzie în domeniul sistemului APL va fi păstrată încă pentru câțiva ani.

Mai mult ca atât, așa cum rezultă și din raportul de expertiză a Consiliului European, proiectul legii finanțelor publice locale elaborat

de către Ministerul Finanțelor nu soluționează mai multe probleme de fond, printre care:

- Nivelul slab - și conform experților inadecvat – al resurselor colectivităților locale, ceea ce prezintă un obstacol major în calea progresului procesului de descentralizare.
- Cantitatea insuficientă de resurse proprii, în comparație cu resursele transferate, ceea ce limitează libertatea de alegere a autorităților locale în definirea nivelului veniturilor lor și, în consecință, a politicilor locale.
- Un sistem de dotații de stat bazat în principal pe dotațiile alocate, fapt care afectează posibilitatea de ajustare a cheltuielilor la necesitățile reale și frânează modernizarea serviciilor locale corespunzătoare.

La acest capitol, experții Consiliului Europei menționează că este necesar de a aborda și aceste probleme, pentru a pune în funcțiune un sistem al finanțelor locale coerent cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale.

Astfel, pe de o parte, putem constata că în pofida unei perioade de timp destul de lungi, care a fost la dispoziția Ministerului Finanțelor pentru elaborarea unui proiect de lege conceptual nou și adecvat legislației noi adoptate, precum și rigorilor Consiliului Europei, totuși așa ceva nu s-a întâmplat. Proiectul de lege actual este, în principiu, de o calitate juridică nesatisfăcătoare și se confruntă cu importante probleme de ordin conceptual. De aceea, este necesar ca proiectul de lege propus de Ministerul Finanțelor să fie revizuit integral, datorită unor probleme de fond și concept. La acest capitol mai considerăm că este necesar din partea Ministerului Finanțelor și altor factori decizionali să fie revizuit modul de elaborare, expertizare și discutare a unor astfel de acte, încât în procesul dat să fie implicați pe larg și efectiv astfel de actori precum mediul academic, asociațiile APL, societatea civilă etc.

Pe de altă parte, putem concluziona că datorită complexității problemelor, care în opinia experților Consiliului Europei trebuie să fie soluționate pentru ca sistemul finanțelor publice locale să corespundă principiilor autonomiei locale, va fi necesară încă o perioadă de timp nedeterminată până când va fi elaborat un proiect de lege adecvat, ceea ce va conduce în mod inevitabil la perpetuare a situației confuze în domeniul APL pe care am menționat-o mai sus.

b) Proiectul legii privind statutul special al mun. Chișinău

Conflictele din cadrul consiliului municipal Chișinău în ceea ce privește organizarea și funcționarea lui în ultima perioadă de timp au atras atenția publicului larg din toată țara, servind un bun temei și prilej pentru autoritățile centrale și diferite forțe politice de a aduce critici vehemente noii administrații municipale.

Însă, în opinia noastră, adevăratele cauze ale problemelor de organizare și funcționare a sistemului de administrație a mun. Chișinău sunt de fapt generate, pe de o parte, de un cadru legal confuz și imperfect existent în prezent în domeniul APL. Iar pe de altă parte, de faptul că de mai mult de un an prin instituțiile guvernamentale și ale președinției circulă un nou proiect de lege privind statutul municipiului Chișinău¹⁹, la elaborarea căruia au participat societatea civilă, reprezentanți ai Guvernului (Ministerului APL), reprezentanți ai Parlamentului și alți actori interesați. Mai mult ca atât, la etapa finală, în procesul de elaborare a proiectului dat de lege au participat și experții consiliului european, care au venit cu mai multe propuneri și recomandări, luate în considerare de grupul de lucru.

Proiectul dat de lege a fost elaborat în strictă conformitate cu noile legi din domeniul APL și s-a bucurat de o apreciere înaltă din partea experților Consiliului European. Practic era gata pentru a fi prezentat Guvernului și Parlamentului spre aprobare, îndată după alegerile locale din 2007. Considerăm că, fiind adoptat la timp, acest proiect de lege ar fi putut să elimine majoritatea problemelor de organizare și funcționalitate, care există până în prezent în cadrul autorităților publice din mun. Chișinău.

Însă, din anumite motive, acestui proiect de lege nu i s-a dat curs, nefiind pus nici în agenda ședințelor Guvernului, pentru ca ulterior să poată ajunge în Parlament pentru aprobare.

În prezent, este foarte complicat de a cunoaște din ce motive și cine totuși stopează adoptarea legii date, însă este cert faptul că această situație dăunează deopotrivă autorităților publice locale și celor centrale, autoritatea cărora scade în fața locuitorilor capitalei.

De aceea, luând în considerare cele expuse mai sus, considerăm că pentru a asigura funcționarea normală a autorităților publice ale municipiului Chișinău, este necesar de urgentat adoptarea Legii privind statutul special al mun. Chișinău.

2. Armonizarea cadrului normativ existent cu prevederile noilor legi din domeniul APL

În scopul corelării cadrului normativ existent cu noile legi care se adoptă în domeniul administrației publice și descentralizării, Parlamentul stabilește pentru Guvern obligația de a înainta propuneri de aducere a legislației în vigoare în conformitate cu noile legi.

Astfel, art. 91 din Legea nr. 436-XVI cu privire la administrația publică locală obligă Guvernul de a prezenta Parlamentului propuneri pentru a aduce legislația în vigoare în conformitate cu noua lege a administrației publice locale și, în consecință, a aduce actele sale normative în conformitate cu această lege.

În acest sens, deși actualmente există mai multe necorelări a prevederilor cadrului normativ existent cu prevederile noilor legi din domeniul administrației publice locale, totuși până la moment Guvernul nu a înaintat nici o propunere de aducere a legislației în vigoare în conformitate cu noua lege a administrației publice locale.

Spre exemplu, art. 24, alin. (1), lit. „c” din Legea administrației publice locale prevede încetarea înainte de termen a mandatului de consilier în cazul *intrării în vigoare a sentinței de condamnare la privațiune de libertate sau a sentinței prin care se interzice de a ocupa funcția de consilier*, în timp ce art. 5 alin. (2), lit. „d” Legea nr. 768 privind statutul alesului local stabilește că mandatul consilierului încetează înainte de termen în caz *de intrare în vigoare a sentinței de condamnare a acestuia*. În mod normal, Guvernul, conform art. 91 din Legea administrației publice locale, care prevede îndatorirea acestuia de a prezenta Parlamentului propuneri pentru aducerea a legislației în vigoare în conformitate cu noua lege, urma să înainteze Parlamentului propunerea de a modifica art. 5, alin. (2), lit. „d” din Legea privind statutul alesului local în conformitate cu art. 24, alin. (1), lit. „c” din Legea administrației publice locale, care este mai concret și care prevede încetarea mandatului consilierului doar în cazul intrării în vigoare a sentinței de condamnare la privațiune de libertate sau a sentinței prin care se interzice de a ocupa funcția de consilier, și nu în cazul intrării în vigoare a oricărei sentințe de condamnare.

De asemenea, deși art. 28, alin. (2) din Legea nr. 436-XVI cu privire la administrația publică locală nu mai prevede revocarea

prin referendum local ca o modalitate de încetare înainte de termen a mandatului primarului, totuși art. 5, alin. (4), lit. „d” din Legea nr. 768-XIV privind statutul alesului local²⁰ și art. 177, alin. (2) din Codul electoral al Republicii Moldova²¹ mai conțin în continuare stipulări referitor la revocarea primarului prin referendum local. În temeiul art. 91 din Legea nr. 436-XVI cu privire la administrația publică locală, care stabilește obligația Guvernului de a prezenta Parlamentului propuneri de aducere a legislației în vigoare în conformitate cu noua lege a administrației publice locale, Guvernul trebuia să înainteze propunerea de a exclude aceste prevederi din Legea privind statutul alesului local și Codul electoral.

În opinia noastră, situația confuză și numeroasele contradicții care există în domeniul administrației publice locale și al descentralizării este tocmai rezultatul neexecutării de către Guvern a obligațiilor sale de a înainta propuneri de aducere a legislației în vigoare în conformitate cu noile legi care se adoptă.

Și tot în opinia noastră, printre cauzele principale ale acestei situații sunt, pe de o parte, lipsa unor capacități umane și funcționale suficiente în cadrul autorităților publice centrale, ceea ce trebuie să constituie un obiect de discuții serioase în contextul reformei administrației publice centrale.

Iar pe de altă parte, lipsa unui control efectiv din partea legislatorului asupra modului de realizare a obligațiilor legale de către Guvern, precum și lipsa unor cazuri de invocare a răspunderii pentru neexecutarea obligațiilor sau executarea lor întârziată.

De aceea, considerăm că ar trebui de instituit un control mai strict, inclusiv din partea Parlamentului, asupra modului de executare de către Guvern a obligațiilor sale ce țin de armonizarea cadrului normativ cu noile legi. De asemenea ar trebui reconsiderate prevederile legale referitor la responsabilitatea Guvernului, a membrilor și funcționarilor acestuia pentru neexecutarea acestor obligații. Credem de asemenea că autorii proiectelor de lege ar trebui să atragă o atenție mai mare la art. 23, alin. (1), lit. „f” din Legea privind actele legislative, care prevede că dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ trebuie să cuprindă lista actelor condiționate ce necesită a fi elaborate sau revizuite în legătură cu adoptarea actului legislativ și proiectele acestor acte, iar proiectele de legi care nu corespund acestei cerințe nu trebuie să fie introduse în procedura legislativă până când autorii proiectului de lege nu vor înlătura aceste neajunsuri.

3. Publicarea și intrarea în vigoare a legilor din domeniul APL

Publicarea actului legislativ are o importanță juridică deosebită deoarece, de regulă, anume din momentul publicării legea intră în vigoare și începe efectiv să fie aplicată.

Publicarea cu întârziere a unor acte legislative creează neclarități referitor la momentul intrării în vigoare a acestor legi. Dar datorită imperfecțiunii legislative și lipsei de transparență în activitatea acestor autorități și instituții, actualmente este dificil de a stabili instituția responsabilă de întârzierile respective: Președintele, Parlamentul sau Agenția Națională „Moldpres”. De asemenea, menționăm că în prezent legea nu prevede nici un fel de răspundere pentru încălcarea termenelor de publicare a actelor legislative, fapt care poate fi folosit în mod deliberat pentru a tergiversa intrarea în vigoare a unor acte normative „inconvenabile”.

De aceea, prezintă interes modul în care diferite autorități publice își îndeplinesc obligațiile lor din momentul adoptării actului legislativ și până în momentul publicării.

După adoptarea actului legislativ în lectură finală și până la intrarea în vigoare a legii, procesul legislativ mai parcurge încă câteva etape extraparlamentare, care au diferite funcții: asigurarea autenticității textului legii trimise spre promulgare și publicare, asigurarea unui sistem de „control și balanțe” („*check and balances*”) între ramurile puterii, aducerea legii la cunoștința cetățenilor, etc.

Astfel, conform art. 73 din Regulamentul Parlamentului, în termen de cel mult **20 de zile** de la adoptare, legile adoptate de Parlament se semnează de Președintele Parlamentului, iar în absența sau la cererea acestuia, de către unul dintre vicepreședinții Parlamentului. Cel **târziu în ziua de lucru următoare zilei semnării** acesteia, Legea se trimite de către Președintele Parlamentului sau de către unul dintre vicepreședinții Parlamentului spre promulgare Președintelui Republicii Moldova (art. 74, alin. (1) din Regulamentul Parlamentului). Conform art. 93 din Constituția Republicii Moldova și a art. 74, alin. (2), (3) și (4) din Regulamentul Parlamentului, Președintele țării în termen de **2 săptămâni** promulgă Legea ori, în cazul în care are obiecții asupra unei

legi, are dreptul să o trimită doar o singură dată, în termen de cel mult **două săptămâni**, spre reexaminare, Parlamentului. În cazul în care, după reexaminarea legii, Parlamentul menține Hotărîrea adoptată anterior sau face modificări în lege în conformitate cu obiecțiile Președintelui Republicii Moldova, Președintele este obligat să promulge legea în termen de cel mult **2 săptămâni** de la data înregistrării legii în Aparatul Președintelui.

În acest sens, Curtea Constituțională, unica instituție abilitată cu dreptul de a interpreta oficial prevederile constituționale, a specificat că „conform articolului 93 alineatul (2) din Constituția Republicii Moldova, legile la care Președintele Republicii Moldova nu are obiecții, precum și legile reexaminare de către Parlament, indiferent de faptul dacă autoritatea legislativă și-a menținut Hotărîrea adoptată anterior sau legile au fost modificate în conformitate cu propunerile șefului statului, se promulgă de către Președintele Republicii Moldova în termen de cel mult două săptămâni de la data înregistrării Legii la Președinția Republicii Moldova”²².

Art. 1, alin. (4) din Legea nr. 173-XIII privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale²³ prevede expres că legile promulgate de Președintele Republicii Moldova și decretele pentru promulgarea acestora se remit de către Președinte, în termen de **3 zile** de la data semnării, Agenției Naționale de Presă „Moldpres” pentru publicarea lor în Monitorul Oficial și Centrului de Informații Juridice pentru publicarea lor în Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova. Actele oficiale se publică în Monitorul Oficial în termen de **7 zile** de la data primirii lor de către Agenția Națională de Presă „Moldpres”, iar în Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova - în termen de **3 zile** de la data publicării lor în Monitorul Oficial.

Tabelul din Anexa 2 prezintă într-un mod rezumativ etapele parcurse de actul legislativ după adoptarea sa în lectura finală de către Parlament și până la publicarea acestuia în Monitorul Oficial, cu indicarea termenelor prevăzute de lege pentru fiecare din aceste activități.

Deși legea stabilește expres termenele pentru toate etapele care urmează adoptării actului legislativ în lectură finală, totuși aceste prevederi legale nu sunt respectate, majoritatea actelor legislative publicându-se cu mari întârzieri.

Spre exemplu, Legea nr. 435-XVI privind descentralizarea administrativă a fost adoptată de către Parlament la 28 decembrie 2006,

iar conform dispozițiilor finale și tranzitorii ale acestei legi, ea urma să intre în vigoare la 1 ianuarie 2007. Totuși, legea a fost publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova abia la 2 martie 2007, deci două luni mai târziu decât data prevăzută pentru intrarea ei în vigoare. Putea oare legea să intre în vigoare la 1 ianuarie 2007, așa cum prevede art. 16, alin. (1) din lege, fără ca aceasta să fi fost publicată, adică fără ca cei care ar trebui să respecte sau să aplice legea să aibă posibilitatea să cunoască prevederile acestei legi? Sigur că nu. Or, art. 76 din Constituția Republicii Moldova prevede expres că *legea se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei. Nepublicarea legii atrage inexistența acesteia*²⁴. Este evident că în textul legii nu poate fi prevăzută o dată a intrării în vigoare anterioară publicării actului legislativ, întrucât *nepublicarea legii atrage inexistența acesteia*. Deci, putem concluziona că Legea privind descentralizarea administrativă a intrat în vigoare abia la 2 martie 2007 și nu la 1 ianuarie 2007, cum este prevăzut în textul legii.

Așa cum poate fi văzut și în tabelul din Anexa 2, luând în considerare termenele maxime pentru fiecare etapă care urmează după adoptarea legii în lectură finală de către Parlament, legea trebuie să fie publicată cel mult într-un termen de 45 zile de la adoptarea în lectură finală²⁵.

În cazul Legii nr. 435-XVI privind descentralizarea administrativă aceasta a fost publicată abia după 64 de zile de la adoptare (legea a fost adoptată de către Parlament la 28 decembrie 2006 și a fost publicată la 2 martie 2007). Chiar și luând în calcul cele mai mari termene pentru diferite etape ale procesului legislativ, oricum legea urma să fie publicată cel târziu la 11 februarie 2007 și nu la 2 martie 2007.

Amintim că Legea nr. 435-XVI privind descentralizarea administrativă a fost promulgată de către Președintele țării abia la 26 februarie 2007²⁶. Putem concluziona că Agenția Națională de Presă „Moldpres” a respectat prevederile articolului 1, alin. (4) din Legea privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale, publicând Legea privind descentralizarea administrativă în mai puțin de 7 zile de la data primirii.

Un alt exemplu pe care îl putem aduce în acest context este noua Lege a întrunirilor²⁷ adoptată de Parlament la 22 februarie 2007, iar Președintele țării a promulgat legea abia la 16 aprilie 2008. În cazul în care am avea informația exactă despre data înregistrării Legii în

Aparatul Președinției, am putea determina exact dacă din acel moment și până la momentul promulgării Legii au trecut sau nu mai mult de două săptămâni. Or, acest fapt ar prezenta o încălcare a Constituției Republicii Moldova (art. 93), precum și a art. 74 din Regulamentul Parlamentului, care prevede expres că Președintele țării în termen de **2 săptămâni** promulgă Legea ori, în cazul în care are obiecții asupra unei legi, are dreptul să o trimită doar o singură dată, în termen de cel mult **două săptămâni**, spre reexaminare, Parlamentului. În cazul în care, după reexaminarea legii, Parlamentul menține Hotărârea adoptată anterior sau face modificări în lege în conformitate cu obiecțiile Președintelui Republicii Moldova, Președintele este obligat să promulge legea în termen de cel mult **2 săptămâni** de la data înregistrării legii în Aparatul Președintelui.

Deși art. 4, alin. 3, lit. (c) din Legea cu privire la actele legislative stipulează că transparența, publicitatea și accesibilitatea sunt principiile de bază ale legiferării, totuși din cauza lipsei informației despre data semnării legii de către Președintele Parlamentului și trimiterii acesteia spre promulgare și a informației despre data înregistrării Legii în Aparatul Președintelui țării, nu am putut să determinăm fără echivoc care instituție se face responsabilă de târăgănarea intrării în vigoare a legilor menționate mai sus: Parlamentul sau Președinția?

În acest sens, menționăm că cadrul legal actual nu prevede expres obligația de a face publice datele privind momentul semnării actului legislativ de către Președintele Parlamentului, trimiterii acestuia spre promulgare, înregistrării legii în aparatul Președinției, etc., ceea ce vedește o lipsă de transparență și împiedică efectuarea unui control efectiv din partea autorităților de control, a societății civile și a opiniei publice asupra acestui proces.

În acest context am dori ca această constatare să fie un semn de alarmă pentru autoritățile și funcționarii respectivi, deoarece acest caz nu este unic. Analizând fișa oricărui act juridic care este accesibil pe pagina web a Ministerului Justiției Republicii Moldova, un exemplu al căruia este expus în Anexa 3 a acestui Studiu, poate fi ușor remarcată informația sumară și, în opinia noastră, insuficientă pentru a asigura transparența procesului de legiferare și controlul efectiv din partea societății civile și a opiniei publice asupra acestui proces. Dimpotrivă, fișele actelor legislative din unele țări-membre ale Uniunii Europene, prin amplitudinea informației conținute, reprezintă un exemplu demn de urmat pentru Republica Moldova. Astfel, de exemplu, merită atenție

fișa actelor legislative care sunt accesibile atât pe pagina web a Camerei Deputaților cât și pe cea a Senatului României²⁸, pe pagina web a Parlamentului Irlandez²⁹, etc.

O altă modalitate de a bloca aplicarea unor legi, atestată în practica juridică din Republica Moldova, este introducerea în textul acestor legi a unor prevederi confuze privind momentul intrării lor în vigoare și a aplicării în timp a acestor acte legislative. Spre exemplu, avem serioase rezerve față de prevederile cuprinse în art. 16, alin. (2) din Legea privind descentralizarea administrativă, care prevede că *„prezenta lege se va aplica după aprobarea planului de acțiuni, care va stabili etapele distincte de implementare a procesului de descentralizare administrativă în Republica Moldova”*. În rezultatul unor astfel de prevederi actualmente apare întrebarea: se aplică totuși sau nu se aplică în prezent Legea privind descentralizarea administrativă și alte legi din domeniul APL?

La ora actuală această prevedere legală ridică serioase probleme cât privește aplicabilitatea Legii privind descentralizarea administrativă și a altor acte legislative conexe. Spre exemplu, în Hotărârea sa cu privire la direcțiile teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale³⁰, Guvernul face trimitere la prerogativele acordate prin Legea nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă, fără să țină cont de faptul că urmând logica legiuitorului, aceasta nu este încă intrată în vigoare (sau „pusă în aplicare”) deoarece *planul de acțiuni care va stabili etapele distincte de implementare a procesului de descentralizare administrativă în Republica Moldova* nu a fost încă aprobat și nici nu se știe când va fi aprobat, deoarece legea nu stabilește careva termene în acest sens. La fel și Curtea Constituțională în una din hotărârile sale face trimitere la Legea nr. 435-XVI privind descentralizarea administrativă, fără să ia în considerare prevederile art. 16, alin. (2) din Legea descentralizării administrative, din care rezultă că legea dată încă nu este pusă în aplicare³¹.

În acest sens menționăm, că conform teoriei generale a statului și dreptului, legea se aplică în timp din momentul intrării ei în vigoare până la abrogare. Rezultă că momentul punerii în aplicare a legii trebuie să corespundă cu momentul intrării legii în vigoare, or, în acest context, aceste două noțiuni sunt sinonime.

O altă situație care merită atenție în opinia noastră, în acest context, sunt prevederile legale prin care intrarea în vigoare a unor acte legislative

sau a unor părți din ele este prevăzută peste mai mulți ani. Astfel, de exemplu, conform art. 90 al Legii privind administrația publică locală³², prevederile art.55-58 referitoare la organizarea și funcționarea autorităților administrației publice ale sectoarelor municipiului Chișinău se vor aplica de la data stabilită a alegerilor locale generale din anul 2011. Deci, practic după 4-5 ani după adoptarea legii în cauză!

În general, conform regulilor tehnicii legislative se admite de a prevedea în anumite condiții o anumită rezervă de timp pentru intrarea în vigoare a actelor normative. Însă astfel de rezerve trebuie să fie bine argumentate, să nu depășească limitele raționalului și să nu creeze confuzii și contradicții legislative în prezent. Ceea ce considerăm că nu se poate spune în cazul dat. Ori amânarea pentru aproape 5 ani a intrării în vigoare a prevederilor respective, nicidecum nu poate fi considerată argumentată și rațională. În perioada de 5 ani pot avea loc schimbări cardinale în cadrul sistemului politic din Republica Moldova și forțele politice care vin la guvernare pot să revizuiască sau abroge foarte ușor prevederile respective. De asemenea, cazul autorităților publice ale municipiului Chișinău demonstrează destul de explicit că introducerea instituției de președinte permanent al consiliului municipal fără reglementarea cel puțin sumară a statutului și funcțiilor lui, dar în același timp abrogarea în întregime a prevederilor referitoare la funcționarea autorităților publice municipale, nu au fost bine pregătite și suficient de argumentate. În rezultat, ajungem la întrebarea: cine are nevoie de astfel de prevederi legale, care din start practic nu se știe dacă vor intra în vigoare, care creează confuzii privind funcționarea administrației municipale și care nu se știe cum să fie aplicate în practică ?

4. Termenele de executarea de către Guvern a obligațiilor prevăzute în legile din domeniul APL

Conform articolul 10 din Legea cu privire la Guvern³³, în conformitate cu împuternicirile sale, Guvernul promovează în viață legile Republicii Moldova, decretele Președintelui Republicii Moldova și exercită controlul asupra executării hotărârilor și ordonanțelor Guvernului. Obligațiile Guvernului și a altor autorități responsabile de a executa actul legislativ, de a lua măsurile și de a efectua procedurile necesare executării legii se conțin, de regulă, în Dispozițiile finale și tranzitorii ale actului legislativ³⁴.

Dacă în anumite legi Parlamentul stabilește un termen concret pentru îndeplinirea îndatoririlor Guvernului, în altele acest termen nu este prevăzut, fiind lăsat la discreția cabinetului de miniștri.

Astfel, Legile din domeniul APL stabilesc pentru Guvern anumite obligații care urmează să fie îndeplinite în termenul stabilit. Acest termen variază: 2 luni (articolul 13 din Legea nr. 438-XVI privind dezvoltarea regională în Republica Moldova din 28.12.2006), 3 luni (articolul 26, alin. (1), lit. „b” din Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr.1402-XV din 24.10.2002), 6 luni (art. 76, alin. (3) din Legea nr. 96-XVI privind achizițiile publice din 13.04.2007; art. 11, alin. (1) din Legea nr. 91-XVI privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor din 05.04.2007), 8 luni (articolul 71, alin. (1) din Legea nr. 91-XVI privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor din 05.04.2007), 12 luni (articolul 21, alin. (2) din Legea cu privire la rețeaua ecologică nr. 94-XVI din 05.04.2007).

Însă precum se poate constata, Guvernul în multe cazuri fie că admite mari întârzieri în realizarea obligațiilor respective sau chiar nu le realizează deloc.

Astfel, de exemplu, conform art. 13 din Legea nr. 438-XVI privind dezvoltarea regională în Republica Moldova³⁵, care prevede că *Guvernul, în termen de 2 luni de la data intrării în vigoare a legii: a) va aproba structura, componența nominală și Regulamentul Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale; b) va aproba Regulamentul-cadru al consiliilor regionale de dezvoltare; c) va aproba Regulamentul de formare și utilizare a mijloacelor Fondului Național pentru*

Dezvoltare Regională; d) va aproba structura Agenției de Dezvoltare Regională și regulamentul ei cadru. Abia la 8 februarie 2008, adică la un an de la intrarea în vigoare a Legii privind dezvoltarea regională, cu o întârziere de aproape 8 luni, a fost adoptată Hotărîrea de Guvern nr. 127 cu privire la măsurile de realizare a Legii nr.438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova³⁶, prin care s-a aprobat componența nominală și Regulamentul Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale, Regulamentul-cadru al Consiliului Regional pentru Dezvoltare, Regulamentul-cadru al Agenției de Dezvoltare Regională, Regulamentul de formare și utilizare a mijloacelor Fondului național pentru dezvoltarea regională. Astfel de exemple sunt multiple, ceea ce demonstrează că Guvernul din anumite motive nu poate să-și îndeplinească la timp obligațiile stabilite expres în lege, iar pentru aceste încălcări nu este prevăzută nici o răspundere.

În același context, trebuie de menționat art. IV din Legea nr. 437-XVI din 28.12.2006 pentru modificarea unor acte legislative³⁷ care prevede obligația Guvernului de a prezenta Parlamentului, în termen de 6 luni, propuneri pentru modificarea legislației privind:

- a) distribuirea veniturilor bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea;
- b) stabilirea normativelor de defalcări constante de la veniturile generale de stat pentru bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea;
- c) elaborarea formulelor de transferuri directe de la bugetul de stat la bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea;
- d) delimitarea responsabilităților autorităților executive ale administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea și a serviciilor publice desconcentrate în teritoriu în domeniul finanțelor publice locale.

Până în prezent, după o perioadă de mai mult de un an și trei luni de la intrarea în vigoare a Legii, Guvernul nu a executat obligația prevăzută în această lege.

În același timp, faptul că în unele legi nu sunt indicate expres termene pentru realizarea anumitor obligații de către Guvern, în opinia noastră, încurajează atitudinea iresponsabilă a Guvernului vis-a-vis de îndeplinirea într-un termen rezonabil a acestor obligații. Considerăm că chiar dacă pentru anumite îndatoriri nu este prevăzut termenul de

executare, faptul că aceste obligații sunt executate cu o întârziere de câțiva ani este o realitate care ar trebui să ne alarmeze.

Spre exemplu, art. 91 din Legea nr. 436-XVI privind administrația publică locală din 28.12.2006 stabilește că *Guvernul: a) va prezenta Parlamentului propuneri de aducere a legislației în vigoare în conformitate cu prezenta lege; b) va aduce actele sale normative în conformitate cu prezenta lege.* Însă, actualmente constatăm că deși din momentul adoptării legii respective au trecut circa 1,5 ani, până în prezent Guvernul nu a prezentat nici o propunere de aducere a cadrului legislativ în vigoare în conformitate cu noua lege a administrației publice locale. Aceasta în situația în care există o mulțime de acte legislative și normative în vigoare care contravin sistemului actual al administrației publice locale și care de ani de zile nu sunt aduse în concordanță cu Legile din domeniul APL (de ex.: Legea cu privire la concesiuni, Codul electoral, Codul Funciar, Codul Apelor, Codul Subsolului, etc.). În practică acest fapt afectează grav activitatea APL și generează conflicte între prevederile diferitor legi, creând incertitudine și nervozitate în relațiile între diferite nivele ale administrației publice.

De asemenea, articolul 9 din Legea nr. 435-XVI privind descentralizarea administrativă prevede că *„în scopul studierii, promovării și monitorizării procesului de descentralizare administrativă și financiară se constituie o comisie paritară pentru descentralizare, prezidată de către ministrul administrației publice locale, care întrunește reprezentanți ai diferitelor ministere și ai altor autorități administrative centrale, ai autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și ai organizațiilor neguvernamentale care activează în domeniu.”* Abia la 4 februarie 2008, adică la mai mult de un an de la adoptarea Legii privind descentralizarea administrativă, Guvernul a adoptat Hotărârea nr. 93 cu privire la aprobarea componenței nominale și a Regulamentului Comisiei paritare pentru descentralizare administrativă³⁸.

Prin urmare, considerăm că, pe de o parte, este necesar ca în fiecare act legislativ să fie indicate expres termenele de executare a obligațiilor din partea Guvernului. Iar pe de altă parte, luând în considerare experiența altor țări, este necesar ca termenele de executare a obligațiilor respective să fie indicate în zile. Ceea ce ar crește gradul de responsabilitate a Guvernului și ar permite un control mai eficient asupra modului de realizare de către Guvern a obligațiilor sale din partea Parlamentului și a societății civile.

5. Răspunderea Guvernului și a membrilor săi pentru neîndeplinirea obligațiilor stabilite expres în lege

O altă problemă controversată, constatată cu ocazia scrierii acestui Studiu, este lipsa unor reglementări clare referitor la răspunderea Guvernului și a membrilor acestuia pentru neexecutarea corespunzătoare și în termenele stabilite a obligațiilor sale, în cadrul procesului de implementare a legilor. În acest sens, remarcăm că în pofida unui cadru legal confuz și contradictoriu care există în domeniul APL datorită neexecutării din partea autorităților centrale a obligațiilor sale legale, practic nu sunt cunoscute cazuri de aplicare a unor sancțiuni unor demnitari de rang înalt pentru astfel de motive.

Analizând cadrul normativ existent și luând în considerare experiența altor state în domeniu, putem concluziona că totuși există două forme de răspundere a Guvernului și a membrilor acestuia: răspundere politică și răspundere juridică.

Conform art. 104, alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, art. 5 din Legea cu privire la guvern, *Guvernul răspunde în fața Parlamentului pentru activitatea sa.*

Răspunderea politică colectivă a Guvernului intervine, conform art. 106 din Constituția Republicii Moldova și art. 116 din Regulamentul Parlamentului, în urma adoptării de către Parlament a unei moțiuni de cenzură prin care se exprimă neîncrederea față de activitatea Guvernului și constă în demiterea acestuia. Moțiunea de cenzură asupra activității Guvernului poate fi inițiată de cel puțin 1/4 din numărul deputaților aleși și se adoptă cu votul majorității deputaților aleși. Art. 118 din Regulamentul Parlamentului stipulează că în cazul în care moțiunea de cenzură asupra activității Guvernului a fost respinsă, deputații care au semnat-o nu vor putea iniția, în cadrul aceleiași sesiuni, o nouă moțiune pe același motiv. În cazul adoptării moțiunii de cenzură, Primul-ministru va prezenta în termen de cel mult 3 zile Președintelui Republicii Moldova demisia Guvernului.

Întrucât organizarea executării și executarea nemijlocită a legilor reprezintă una din funcțiile de bază ale oricărui executiv, faptul că Guvernul nu execută prevederile legii sau le îndeplinește cu mare întârziere, ar putea constitui un motiv serios pentru inițierea unei moțiuni de cenzură.

Deși nu este direct menționată, totuși analizând cadrul normativ existent, poate fi dedusă și existența unei răspunderi politice individuale a fiecărui membru de guvern.

Astfel, conform art. 29 din Legea cu privire la Guvern, membrii guvernului poartă răspundere pentru sferele de activitate ce le-au fost încredințate și pentru activitatea Guvernului în ansamblu, iar art. 27, alin. (2), pct. 8 din aceeași lege prevede că în cazul în care unul din miniștri nu își exercită atribuțiile conform legislației, Primul-ministru este în drept să înainteze Președintelui Republicii Moldova propunere privitor la revocarea acestui ministru. De asemenea, art. 98. alin (6) din Constituția Republicii Moldova prevede că *în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a funcției, Președintele Republicii Moldova revocă și numește, la propunerea Prim-ministrului, pe unii membri ai Guvernului.*

Așadar, răspunderea politică individuală a membrilor de guvern poate interveni inclusiv și pentru neexecutarea îndatoririlor stabilite în legile din domeniul administrației publice locale și descentralizării.

Astfel, un caz recent ne-a confirmat faptul că membrii guvernului pot fi revocați dacă se constată că nu își exercită atribuțiile conform legislației. Deci, pentru neexercitarea atribuțiilor conform legislației, manifestată prin abuz în serviciu, și în temeiul articolului 27 alineatul doi punctul 8) din Legea cu privire la Guvern și al articolului 98 alineatul (6) din Constituția Republicii Moldova, Președintele Republicii Moldova a decretat revocarea Domnului Constantin Mihailescu din funcția de ministru al ecologiei și resurselor naturale³⁹.

De asemenea, în cadrul ședinței Guvernului din 7 martie 2008 a fost analizată decizia Consiliului Suprem de Securitate cu privire la situația în sistemul informațional și telecomunicații, în urma căreia a fost aprobată Hotărârea de Guvern privind eliberarea din funcția de director al Agenției Naționale pentru Reglementare în Telecomunicații și Informatică a domnului Stanislav Gordea și anunțată muștrare aspră domnului Vladimir Molojen, ministru al Dezvoltării Informaționale⁴⁰.

Proiectul de Lege cu privire la răspunderea ministerială⁴¹, elaborat de către Ministerul Justiției la indicația Guvernului, fiind inclus în planul de activitate a Guvernului pe trimestrul IV al anului 2006⁴² și în planul de acțiuni pentru realizarea Strategiei de prevenire și combatere a corupției⁴³ și care cu regret așa și nu a intrat încă în Parlament, menționează în art. 4 că fiecare membru al Guvernului este responsabil în mod individual pentru (1) activitatea generală a autorității publice

pe care o conduce, pentru (2) acțiunile sau inacțiunile funcționarilor din cadrul autorității pe care o conduce și pentru (3) comportamentul său personal, iar art. 6 stipulează că răspunderea politică individuală a membrului Guvernului poate lua una din următoarele forme:

- 1) prezentarea de informații, lămuriri sau declarații;
- 2) prezentarea de scuze;
- 3) întreprinderea anumitor acțiuni;
- 4) revocarea din funcție.

În contextul situației existente, precum și pe fundalul lipsei unor reglementări clare în domeniu, definitivarea proiectului de Lege cu privire la răspunderea ministerială și trimiterea acesteia spre adoptare în Parlamentul Republicii Moldova se prezintă drept o necesitate imperioasă și o soluție viabilă pentru crearea unei atitudini mai conștiincioase și mai responsabile din partea Guvernului și a membrilor săi în exercitarea atribuțiilor lor conform legii.

Cu ocazia elaborării acestui proiect de lege s-au discutat două opțiuni: adoptarea unei legi cu privire la răspunderea ministerială sau includerea acestor reglementări în Legea cu privire la Guvern. Considerăm că oricare din aceste opțiuni este acceptabilă, mult mai importantă fiind existența voinței politice de a adopta aceste reglementări. În România, spre exemplu, s-a decis în favoarea unui act legislativ separat cu privire la răspunderea ministerială⁴⁴.

Totodată, dacă ne referim la răspunderea juridică a membrilor Guvernului, precizăm că conform art. 27, alin. (2), pct. 7 din Legea cu privire la Guvern, Prim-ministrul prezintă spre examinare Prezidiului Guvernului sau pune în fața Președintelui Republicii Moldova chestiunea cu privire la stimularea sau aplicarea unor sancțiuni disciplinare față de membrul Guvernului.

În același timp, art. 11 din proiectul Legii cu privire la răspunderea ministerială prevede că *pe lângă răspunderea politică, membrul Guvernului poate răspunde civil, contravențional, disciplinar sau penal, după caz, potrivit dreptului comun din aceste materii.*

Trebuie de subliniat că proiectul legii nu face decât să menționeze explicit aceste forme de răspundere, ele oricum intervenind potrivit dreptului comun din aceste materii, iar la moment formele de răspundere juridică ale membrilor de guvern pot fi deduse doar prin coroborarea prevederilor mai multor acte normative și doar prin aplicarea unor procedee juridice de deducție și analogie.

6. Acoperirea financiară a implementării noilor legi din domeniul APL

Conform art. 9, pct. 2 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să fie proporționale cu competențele oferite de Constituție sau de lege.

În acest context, art. 10 alin. 3 al Legii privind administrația publică locală prevede expres că autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare prealabilă a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare. De asemenea, art. 81 din aceeași lege stipulează că baza fiscală a autorităților publice locale trebuie să fie proporțională competențelor lor proprii prevăzute de Constituție, de prezenta lege și de alte acte legislative, precum și că este interzisă orice delegare de competențe fără alocarea de surse financiare, necesare pentru a se acoperi costul realizării competențelor respective.

Plus la aceasta, art. 3, lit. „e” din Legea privind descentralizarea administrativă stipulează că unul din principiile descentralizării administrative este principiul corespunderii resurselor cu competențele, care presupune corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sunt atribuite, pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora, iar art. 6, alin. (4) menționează că delegarea de competențe este însoțită obligatoriu de asigurarea resurselor financiare necesare și suficiente realizării acestora. Art. 10, alin. (1) din aceeași lege prevede corelarea dintre transferul de competențe și transferul de resurse. În acest scop, Guvernul, ministerele, precum și alte autorități administrative centrale, în baza unor standarde de cost și calitate, identifică resursele necesare realizării competențelor transferate de ele, precum și sursele bugetare din care vor fi finanțate aceste competențe. Resursele astfel identificate sînt transferate autorităților administrației publice locale, în condițiile legii.

Însă, în pofida existenței unor prevederi legale menționate mai sus, actualmente în practică se întîlnesc numeroase situații când legile adoptate, actele normative, diverse strategii, planuri de acțiuni, etc.

prevăd pentru autoritățile administrației publice o serie de obligații fără ca să fie indicată și soluționată problema sursei de finanțare a acestora. Ulterior, aceste obligații legale fără acoperire financiară sunt utilizate de către autoritățile publice centrale și organele de control în calitate de presiune asupra APL.

În prezent această problemă este oficial recunoscută în principalul document de planificare strategică din Republica Moldova – Strategia Națională de Dezvoltare pentru anii 2008-2011, în textul căreia se menționează că capacitățile fiscale ale unităților administrativ-teritoriale fiscale sunt reduse și insuficiente, că există discrepanțe importante dintre resursele financiare ale autorităților administrației publice locale și competențele prevăzute de legislație, precum și că descentralizarea serviciilor publice nu se efectuează în paralel cu transferarea surselor de finanțare⁴⁵.

Aducem mai jos doar câteva exemple mai relevante care au generat consecințe foarte grave pentru autoritățile administrației publice locale și colectivitățile publice pe care le administrează.

Art. 30 din Legea cu privire la statutul judecătorului⁴⁶ prevede că în cazul în care judecătorul nu este asigurat cu locuință sau este necesară îmbunătățirea condițiilor lui locative, ori nu i s-a atribuit suprafața de 15 m² suplimentară convenită, **autoritatea administrației publice locale** (s.n.) este obligată ca în cel mult 6 luni de la data apariției sus-numitelor circumstanțe să asigure judecătorul cu locuință (apartament sau casă), luând în calcul suprafața locativă suplimentară de 15 m². După încheierea a 10 ani de activitate în calitate de judecător locuința se transmite gratuit judecătorului în proprietate privată.

Art. 38, alin. (1) din Legea cu privire la procuratură⁴⁷ stipulează că în cazul în care procurorul nu are locuință sau are nevoie de îmbunătățirea condițiilor locative, **autoritatea administrației publice locale** (s.n.) este obligată, în termen de cel mult un an de la numirea lui în funcție, să îl asigure cu locuință (apartament sau casă) de serviciu pe perioada de activitate în localitatea respectivă.

Art. 35 din Legea cu privire la poliție⁴⁸ prevede că colaboratorilor poliției li se acordă de către **autoritățile administrației publice locale** (s.n.), cel mult după trei ani de la angajarea în serviciu, iar ofițerilor - cel mult după un an de la numirea lor în funcție, spațiu locativ sub formă de apartament sau casă separată în conformitate cu normele stabilite de legislație.

Prevederi asemănătoare conțin și art. 56, alin. (10) din Legea privind statutul ofițerului de informații și securitate⁴⁹, art. 21, alin. (14) Legea privind statutul militarilor⁵⁰, art. 23 din Legea cu privire la trupele de carabinieri (trupele de interne) ale Ministerului Afacerilor Interne⁵¹, etc.

O întrebare firească care apare în acest context: dacă funcțiile îndeplinite de către judecători, procurori, polițiști, ofițeri de informații și securitate, militari, etc., adică funcții ce țin de activitatea de îndeplinire a justiției, de apărare a interesului statului și de întărire a legalității, de menținere a ordinii publice, de asigurare a securității statului, etc., sunt de interes național sau local? Cred că orice persoană care are chiar și cea mai vagă închipuire despre structura și mecanismul de funcționare a statului, mai ales a unui stat unitar, ar spune cu siguranță că acestea sunt activități de interes național. Și dacă aceste funcții sunt de interes național, nu ar fi oare de datoria autorităților centrale și respectiv a bugetului de stat să asigure cu locuințe aceste categorii de funcționari? Or, recenta sechestrare a automobilelor Primăriei și Consiliului municipal Chișinău din cauza neexecutării de către municipalitate a unor hotărâri judecătorești privind obligarea autorităților locale de a aloca spațiu locativ unor categorii de cetățeni⁵², tocmai demonstrează că autoritățile administrației publice locale nu au capacitatea de a asigura cu spațiu locativ aceste categorii de funcționari pentru că nu este prevăzută sursa de finanțare. Mai mult chiar, în condițiile Cartei Europene a Autonomiei Locale, Constituției și Legilor din domeniul APL, autoritățile publice locale nici nu pot fi obligate să execute astfel de prevederi legale deoarece competențele respective sunt de interes național (nu local), sunt delegate și trebuie să fie acoperite financiar în mod obligatoriu din contul bugetului de stat (și nicidecum din contul bugetului local, care este destinat satisfacerii problemelor de interes local).

Un alt exemplu pe care îl aducem în acest context este și art. 12 din Legea privind reabilitarea victimelor represiunilor politice, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2007⁵³. Acest act legislativ prevede că cetățenilor Republicii Moldova supuși represiunilor politice și ulterior reabilitați li se restituie, la cererea lor sau a moștenitorilor lor, bunurile confiscate, naționalizate sau scoase în orice alt mod din posesia lor. De asemenea, conform acestei legi, persoanele care urmează a fi evacuate din casele restituite sînt asigurate cu spațiu locativ peste rînd,

la momentul evacuării, de către **autoritățile administrației publice locale** (s.n.), în conformitate cu legislația în vigoare. Cheltuielile legate de asigurarea cu spațiu locativ se efectuează din contul și în limita **bugetelor raionale, bugetelor municipiilor Chișinău și Bălți, bugetului unității teritoriale autonome Găgăuzia, precum și din contul bugetului de stat** (s.n.). Restituirea bunurilor, recuperarea valorii bunurilor ce nu pot fi restituite se efectuează, în baza cererii, din contul **bugetelor raionale, bugetelor municipiilor Chișinău și Bălți, bugetului unității teritoriale autonome Găgăuzia, precum și din contul bugetului de stat** (s.n.).

În final, menționăm că conform 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. Art. 22, alin. (5), lit. „b” din Legea cu privire la actele legislative stipulează că *expertiza financiară are menirea de a contribui la evaluarea cheltuielilor financiare pentru realizarea noilor reglementări*. În rezultatul acestei expertize, cunoscându-se suma estimativă a cheltuielilor financiare necesare pentru realizarea noilor reglementări, trebuie să fie indicată și sursa de acoperire financiară pentru fiecare lege în parte. În practică aceste prevederi nu se respectă, fapt confirmat prin adoptarea în continuare a actelor legislative fără acoperire financiară. În rezultat, aceasta constituie încă o cauză a neimplementării legilor din Republica Moldova.

7. Rolul Parlamentului Republicii Moldova în asigurarea implementării efective a noului cadru legislativ din domeniul APL

Conform Constituției și legislației în vigoare, Parlamentul, comisiile sale și deputații dețin importante atribuții privind controlul și monitorizarea procesului de implementare a legilor de către Guvern și autoritățile centrale. Realizarea sau nerealizarea adecvată a acestor atribuții, pe de o parte, constituie un indicator important al eficacității funcționării Parlamentului ca instituție centrală într-o Republică Parlamentară. Pe de altă parte, caracterizează atitudinea și interesul real al legislativului față de implementarea efectivă și adecvată a actelor adoptate.

a) Rolul Parlamentului

Art. 104 din Constituția Republicii Moldova prevede că Guvernul este responsabil în fața Parlamentului și prezintă informațiile și documentele cerute de acesta, de comisiile lui și de deputați. De asemenea membrii Guvernului au acces la lucrările Parlamentului. Dacă li se solicită prezența, participarea lor este obligatorie.

De asemenea, conform art. 126 din Regulamentul Parlamentului, legislatorul, o dată în decursul unei sesiuni, audiază Guvernul în probleme ce țin de activitatea acestuia. De asemenea, la propunerea Biroului permanent, a comisiilor permanente sau a fracțiunilor parlamentare, Parlamentul inițiază audieri și în alte domenii de interes public major. Data și procedura de desfășurare a audierilor sînt stabilite și aduse la cunoștința deputaților și Guvernului de către Parlament. Așadar, aceste audieri ar putea fi inițiate inclusiv și în privința modului de implementare de către Guvern a legislației din domeniul administrației publice locale, precum și referitor la alte probleme relevate în cadrul acestui Studiu.

Moțiunea simplă face și ea parte din instrumentarul de control care stă la dispoziția Parlamentului și de care acesta ar putea face uz inclusiv pentru a-și exprima poziția vis-a-vis de modul de implementare de către Guvern și alte autorități publice centrale a legilor din domeniul administrației publice locale și al descentralizării administrative.

Moțiunea simplă, conform art. 112 din Regulamentul Parlamentului, exprimă poziția Parlamentului într-o anumită problemă de politică

internă sau externă ori, după caz, într-o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări. Moțiunea simplă poate fi inițiată de cel puțin 15 deputați, iar un deputat nu poate semna concomitent mai multe moțiuni simple în aceeași problemă.

Moțiunea simplă se depune la președintele ședinței, în plenul Parlamentului. După primirea moțiunii, președintele ședinței o aduce la cunoștința Parlamentului, care stabilește data dezbaterii și dispune remiterea ei de îndată Guvernului și distribuirea imediată deputaților.

În conformitate cu art. 115 din Regulamentul Parlamentului, dezbaterea moțiunii simple începe cu prezentarea raportului Guvernului, fiind adoptată cu votul majorității deputaților prezenți. De asemenea, moțiunile simple adoptate de Parlament se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Partea I, și sînt obligatorii pentru Guvern sau alte autorități vizate.

b) Rolul deputaților

În conformitate cu art. 105 din Constituție, Guvernul și fiecare dintre membrii săi sînt obligați să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați.

Conform articolului 125 din Regulamentul Parlamentului, interpelarea deputatului constă dintr-o cerere adresată Guvernului, prin care se solicită explicații asupra unor aspecte ale politicii Guvernului ce țin de activitatea sa internă sau externă. De asemenea, autorii interpelării pot cere Parlamentului dezbaterea în ședință plenară a răspunsului la interpelare, înaintînd în acest sens o moțiune simplă. Prezența membrilor Guvernului, cărora le sînt adresate interpelările, la ședința Parlamentului consacrată interpelărilor este obligatorie.

De asemenea, art. 17, alin. (2), lit. „g” din Legea despre statutul deputatului în Parlament⁵⁴ prevede că deputatul este în drept să *propună spre examinare Parlamentului probleme ce țin de controlul asupra modului în care organele de stat și cele obștești, întreprinderile, instituțiile și organizațiile (mai departe unități) execută legile și hotărârile Parlamentului.*

Art. 20 din Legea despre statutul deputatului în Parlament prevede că deputatul, din însărcinarea Parlamentului sau a organelor lui, participă la controlul executării legilor de către organele de stat și cele obștești, de către unități. El poate lua cunoștință de documentele necesare și participă la exercitarea controlului, în chestiuni ce țin de competența Parlamentului, asupra activității organelor de stat și celor obștești, a unităților. Rezultatul controlului deputatul îl aduce la cunoștință

Parlamentului sau organelor lui. În caz de necesitate, face propuneri privind lichidarea carențelor, anularea hotărârilor ilegale, tragerea la răspundere a persoanelor care au încălcat legea și nu au îndeplinit hotărârile adoptate de Parlament. Organele de stat și persoanele oficiale sînt obligate să acorde sprijinul necesar la efectuarea cercetărilor, să prezinte fără obstacole la cererea deputatului sau a comisiei, care cercetează cazul, datele și documentele necesare examinării obiective. Nimeni nu este în drept să se eschiveze de la prezentarea explicațiilor cerute de deputatul care efectuează cercetările.

b) Rolul comisiilor permanente

Art. 111 din Regulamentul Parlamentului stipulează că controlul asupra executării legii (publicarea în termenele stabilite, organizarea studierii prevederilor legii, etc.) de către organele și persoanele competente, precum și determinarea eficienței acțiunii legii revin, de regulă, comisiei permanente de profil asistate de Direcția juridică a Aparatului Parlamentului, altor comisii, create în acest scop de Parlament. În urma controlului efectuat, comisia parlamentară va prezenta recomandări Guvernului și/sau altor autorități publice și, după caz, va prezenta Parlamentului rapoarte privind executarea legilor, de regulă, după 6 luni de la intrarea în vigoare a legii respective. Parlamentul poate stabili în textul legii un termen mai redus sau mai mare pentru prezentarea raportului privind executarea legii.

Considerăm că din moment ce există astfel de încălcări, pe care le-am arătat în prezentul Studiu, controlul realizat de Parlamentul Republicii Moldova este exercitat ineficient.

Astfel constantăm că conform legislației actuale Parlamentul Republicii Moldova, în general și deputații în special, posedă anumite mijloace și pârghii de control și influențare a procesului de implementare a legilor adoptate. Însă aceste posibilități practic nu sunt utilizate în modul corespunzător atât de deputații majoritari, cât și de cei din opoziție.

În acest sens prezintă interes faptul că pe parcursul a ultimilor 2 ani nici un deputat, nici comisia de specialitate și nici plenul Parlamentului în general nu au făcut uz de instrumentele menționate mai sus pentru a controla și monitoriza modul în care sunt implementate legile din domeniul APL.

8. Rolul societății civile și a mediului academic în depășirea deficiențelor existente și în creșterea calității procesului de implementare a legislației

În condițiile în care autoritățile centrale se confruntă cu probleme serioase în ceea ce privește capacitățile organizaționale, funcționale și umane, necesare realizării funcțiilor și atribuțiilor lor legale, o soluție ar fi implicarea prin diferite forme în procesul de elaborare și ajustare a cadrului legal a societății civile și mediului academico-științific.

În acest sens menționăm că în perioada anilor 2005-2006 se atestă o anumită îmbunătățire a situației generale în domeniul stabilirii unui dialog instituțional între autoritățile publice centrale și societatea civilă. Așa deci, poate fi amintită adoptarea Hotărârii Parlamentului nr. 373/29.12.2005⁵⁵ pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, prin care se stabilește un anumit format de cooperare “permanentă, deschisă și eficientă între Parlament și societatea civilă”. În special, prin documentul dat au fost stabilite următoarele forme de colaborare a Parlamentului cu societatea civilă:

a) consilii de experți;

Comisiile permanente ale Parlamentului, în condițiile prevăzute de Regulamentul Parlamentului, creează, pe lângă comisii, consilii permanente de experți din componența reprezentanților organizațiilor societății civile conform direcțiilor principale de activitate ale comisiilor.

b) consultare permanentă;

În acest sens Parlamentul s-a obligat să pună la dispoziția societății civile proiectele de acte legislative, prin plasarea proiectelor pe web-site-ul oficial al Parlamentului.

c) întruniri ad-hoc;

La inițiativa Președintelui Parlamentului, a Biroului permanent, a comisiilor parlamentare permanente, a fracțiunilor parlamentare sau a organizațiilor societății civile, pot fi organizate întruniri ad-hoc pentru consultări asupra unor probleme concrete de pe agenda Parlamentului și asupra altor probleme de interes național.

d) audieri publice, care vor fi organizate cel puțin o dată pe an de către fiecare comisie parlamentară permanentă întru consultarea

- organizațiilor societății civile în probleme de pe agenda Parlamentului sau în alte probleme de interes național;
- e) conferința anuală, care va fi convocată de către Președintele Parlamentului pentru a evalua gradul de cooperare și pentru a decide asupra unor noi direcții de cooperare între Parlament și organizațiile societății civile;
- d) Includerea reprezentanților societății civile în grupurile de lucru create de Parlament și de organele de lucru ale acestuia în vederea elaborării sau definitivării unor proiecte de acte legislative.

La momentul respectiv, inițiativa dată a Parlamentului a adus anumite rezultate pozitive și a condus la o implicare mai activă a societății civile în procesul adoptării actelor legislative, inclusiv cele ce vizează autonomia locală (de ex. Legea descentralizării administrative și Legea administrației publice locale), ceea ce a sporit esențial calitatea actelor normative respective, fapt constatat și apreciat de către diverse organizații europene.

Pe parcurs cooperarea între autoritățile centrale și societatea civilă în domeniul perfecționării cadrului legal al APL a continuat în cadrul unor grupe de lucru comune formate din reprezentanți ai Ministerului Administrației Publice Locale (MAPL), Parlament, IDIS „Viitorul” și cadre academice. Iar rezultatul nu a așteptat mult să apară: proiectul Legii privind statutul special al municipiului Chișinău a apărut în termene restrânse și a fost de asemenea apreciat înalt de experții Consiliului European.

Însă în loc ca aceste tendințe pozitive de cooperare să fie dezvoltate prin crearea unor grupuri de lucru pe domenii în vederea ajustării întregului cadru normativ la prevederile noilor legi din domeniul APL, în perioada anilor 2007-2008 se constată un anumit blocaj și chiar regres în ceea ce privește colaborarea APC cu sectorul neguvernamental și mediul academic. Fapt care în opinia noastră se datorează unor percepții deformate și neînțelegeri din partea unor reprezentanți ai APC în privința rolului și funcției societății civile în cadrul procesului democratic dintr-o țară. Și anume de a depista și analiza neregulile care există în cadrul sistemului de administrație publică, de a le aduce la cunoștință factorilor decizionali și opiniei publice, precum și de a propune soluții pentru rezolvarea problemelor depistate.

În general, cu regret trebuie să constatăm că în loc de aplicare și folosire pe larg în interes general și profesional a potențialului științifico-practic semnificativ, care este concentrat în cadrul societății civile, în

loc de a utiliza adecvat rezultatele studiilor și activităților organizațiilor neguvernamentale, în loc de a participa activ la activitățile respective și a-și argumenta poziția sa, actualmente din partea unor reprezentanți ai autorităților centrale se observă o anumită răceală sau temere inexplicabilă în raporturile cu societatea civilă. Ceea ce conduce la neglijarea și respingerea din partea APC a unor inițiative numai pe motiv că ele vin de la organizații care în studiile sale, elucidând și analizând diferite probleme actuale existente în domeniul administrației publice, aduc și anumite critici stării de lucruri existente.

O astfel de abordare este greșită, contra-productivă și reprezintă un regres evident, în comparație cu perioada anului 2006. Iar dovadă acestui fapt servește lipsa oricăror rezultate palpabile în domeniul APL pe parcursul ultimilor circa 1,5 ani și creșterea vulnerabilității APC în general și a MAPL în special, din punct de vedere a eficacității activității sale pe domeniul realizării reformei APL și ajustării cadrului legal.

De asemenea, în acest context, o problemă care merită a fi pusă în discuție, reprezintă lipsa în prezent pe lângă Guvern și Parlament a unor consilii științifico-consultative compuse din reprezentanții mediului academic și științific, care să fie abilitate cu dreptul de a aviza sub aspectul științific a corespunderii tehnicii legislative și corelării cu alte legi a tuturor proiectelor de acte legislative și normative, înainte ca ele să fie propuse spre aprobare.

În acest sens, actualmente pot fi constatate cazuri când actele normative adoptate contravin mai multor rigorii științifice, generând, creând din start anumite confuzii și contradicții principiale cu alte acte normative de bază. Astfel, de exemplu Legea cu privire la deetatizarea și administrarea proprietății publice⁵⁶ a fost adoptată înainte ca să fie adoptată o lege privind proprietatea publică, care să stabilească conceptul și statutul proprietății publice. De asemenea, la adoptarea acestei legi nu s-au luat în considerare prevederile art. 94 al Codului Civil. Plus la aceasta, denumirea legii date nu corespunde conținutului său, referindu-se în mare parte (70%) doar la diferite aspecte privind privatizarea proprietății statului și a unităților administrativ-teritoriale.

De aceea, considerăm că instituirea unor astfel de consilii științifico-practice pe lângă autoritățile publice centrale și în special pe lângă Parlament ar contribui esențial la creșterea calității actelor normative adoptate. În acest sens, experiența unor astfel de țări precum România, Rusia și altele ar fi foarte utilă.

Concluzii

Din cele expuse în acest Studiu pot fi deduse următoarele concluzii principale:

- 1) Una din cauzele principale ale implementării nesatisfăcătoare a legilor trebuie căutată, în primul rând, în modul de funcționare și realizare a atribuțiilor sale legale de către Parlament, Guvern și Președinte. În acest sens, procedura stabilită prin mai multe legi pentru inițierea, elaborarea, adoptarea, publicarea, implementarea și control asupra actelor legislative și normative nu este respectată întocmai de însuși factorii respectivi de decizie.
- 2) Tărăgănarea și neadoptarea unor legi importante conduce la blocarea realizării reformelor anunțate și împiedicarea funcționării normale a administrației publice locale.
- 3) Formulările generale și fără indicarea termenelor concrete pentru executarea obligațiilor Guvernului și altor autorități publice centrale din textul legilor permit actualmente tergiversarea și compromiterea implementării unor acte legislative de importanță majoră, precum și diminuează autoritatea și compromite imaginea autorităților publice respective pe plan intern și internațional.
- 4) Utilizarea în textul legilor a unor termene confuze și imprecise precum „*prezenta lege se va aplica după aprobarea planului de acțiuni*” cu referire la momentul punerii lor în aplicare, creează incertitudini și confuzii privind aplicabilitatea și momentul intrării în vigoare a unor legi.
- 5) Guvernul nu își execută deloc sau cu mare întârzieri una din principalele sale obligații - de a prezenta Parlamentului propuneri de armonizare a cadrului legislativ existent cu noile legi din domeniul APL și al descentralizării, precum și alte îndatoriri stabilite în legi. Din această cauză, cadrul legal din domeniul APL este unul din cele mai necorelate și contradictorii.
- 6) Implementarea legilor din domeniul APL și al descentralizării este compromisă „*ab initio*”, pe de o parte, din cauza neindicării surselor de finanțare a competențelor prevăzute în legi, iar pe de altă parte, din cauza lipsei unui sistem de finanțe publice locale stimulator și capabil să acopere costurile competențelor stabilite de cadrul legal din domeniul APL.

- 7) În Republica Moldova lipsește un mecanism eficient și adecvat de avizare și monitorizare a actelor normative adoptate de autoritățile abilitate, fapt care generează neconcordanțe între prevederile diferitor acte normative din domeniul APL și întârzie producerea efectului inovator al noilor legi. În acest sens, se constată că în prezent pe lângă Parlament și Guvern lipsesc anumite organe științifico-practice consultative, care să asigure o expertiză și corelare adecvată a proiectelor de legi și de acte normative. Iar mecanismul actual de avizare se dovedește a fi ineficient, ceea ce s-a demonstrat prin incapacitatea Guvernului și autorităților publice centrale de a reacționa rapid și adecvat la schimbarea cadrului legislativ, în special din domeniul APL.
- 8) În Republica Moldova sunt încălcate sistematic termenele legale privind semnarea, promulgarea și publicarea actelor legislative ceea ce creează incertitudini privind intrarea în vigoare a legilor și aplicabilitatea lor.
- 9) Actualmente lipsește un control adecvat și eficient din partea Parlamentului asupra modului de îndeplinire de către Guvern a obligațiilor sale expres prevăzute în legi, astfel se încurajează neîndeplinirea sau tergiversarea executării acestor obligații. În acest sens, nu-și îndeplinesc atribuțiile deopotrivă: Parlamentul în întregime, comisiile parlamentare și deputații, care conform legii posedă mai multe pârghii de a monitoriza modul de implementare de către Guvern a actelor legislative adoptate, dar pe care nu le aplică efectiv.
- 10) Lacunele legale în domeniul transparenței activității autorităților centrale împiedică efectuarea unui control efectiv din partea societății civile și a opiniei publice asupra executării obligațiilor sale de către fiecare factor de decizie la diferite etape ale procesului de adoptare, publicare și executare a legilor.
- 11) În prezent, lipsesc reglementări clare și suficiente referitor la răspunderea pentru neexecutarea sau încălcarea termenelor de executare de către membrii Guvernului (autorităților publice centrale) și a conducătorilor acestora, ceea ce încurajează neîndeplinirea sau tergiversarea executării obligațiilor legale din partea lor.
- 12) Capacitățile funcționale și umane ale Guvernului și autorităților publice centrale respective de a-și îndeplini obligațiile în termenele

și modul corespunzător sunt insuficiente și limitate, astfel ce ridică mai multe întrebări în privința structurii, competenței, modului de funcționare, calificării personalului, mecanismelor de stimulare etc. a structurilor guvernamentale responsabile pentru a reacționa adecvat și rapid la modificările cadrului legislativ.

Recomandări

În scopul creșterii calității actelor legislative și a gradului de implementare a lor, IDIS propune următoarele:

- 1) În contextul reformei administrației publice centrale este necesar de a revedea rolul și funcțiile autorităților centrale, în vederea axării activității lor pe elaborarea de politici, inclusiv revizuirea, elaborarea și adoptarea de acte normative.
- 2) La adoptarea proiectelor de acte legislative trebuie să fie respectată întocmai cerința Legii cu privire la actele legislative privind prezentarea odată cu proiectul legii și a listei actelor normative ce necesită a fi elaborate sau revizuite în legătură cu adoptarea actului legislativ respectiv, iar în caz de neprezentare de către autori a unei astfel de liste, proiectul respectiv de lege să nu fie examinat.
- 3) În vederea asigurării unui control eficient din partea Parlamentului, societății civile și altor actori, interesați asupra modului de executare a legilor de către Guvern, este necesar de a stabili în lege obligativitatea indicării exprese în actele legislative a unor termene concrete pentru executarea obligațiilor Guvernului. Aceste termene trebuie să fie indicate în zile, ceea ce ar oferi o mai mare precizie și Guvernul ar avea o atitudine mai conștiincioasă față de obligațiile sale și față de termenul de îndeplinire a acestora. La rândul său, formulările generale, fără indicarea termenelor concrete sau cu indicarea unor termene nedeterminabile pentru executarea obligațiilor Guvernului și altor autorități publice centrale trebuie interzise expres prin lege și excluse din practica juridică.
- 4) Parlamentarii Republicii Moldova ar putea să utilizeze mai eficient instrumentele de control de care dispun (moțiuni simple, audieri, întrebări, interpelări, etc.) în vederea asigurării implementării corecte și la timp de către Guvern și alte autorități publice centrale a legilor din domeniul administrației publice locale și a descentralizării administrative, precum și a altor legi.
- 5) Pentru a crește rolul și eficacitatea comisiilor parlamentare permanente de specialitate, trebuie ca ele să fie obligate prin lege

- să prezinte sistematic rapoarte privind modul de implementare a tuturor legilor adoptate în anumite perioade.
- 6) Legea cu privire la actele legislative, Legea cu privire la Regulamentul Parlamentului, etc. trebuie expres să prevadă obligativitatea de a indica neapărat sursele financiare de acoperire a implementării activităților și competențelor prevăzute în actele respective. Sau trebuie interzisă adoptarea unor acte legislative (normative) în lipsa acoperirii financiare a implementării lor.
 - 7) Luând în considerare experiența anterioară și cea a altor state, precum și în scopul creșterii calității actelor legislative și normative, în Republica Moldova este necesar să fie create pe lângă Parlament și Guvern anumite structuri (consilii) științifico-practice, care să fie abilitate cu dreptul de a aviza în prealabil toate proiectele care urmează a fi adoptate de către instituțiile respective.
 - 8) Pentru a crește gradul de responsabilitate din partea structurilor guvernamentale pentru neîndeplinirea atribuțiilor lor legale, actualmente se impune adoptarea unei Legi cu privire la răspunderea ministerială sau introducerea prevederilor respective în Legea cu privire la Guvern. De asemenea, propunem introducerea unei răspunderi pentru încălcarea termenelor de executare a obligațiilor legale, inclusiv ale celor legate de publicarea actelor legislative;
 - 9) Se recomandă a se face revizuirea și întărirea capacităților umane, materiale și logistice a structurilor guvernamentale și a serviciilor din cadrul lor, responsabile de elaborarea și avizarea actelor normative.
 - 10) Este necesară o colaborare mai strânsă și implicarea mai largă de către autoritățile centrale a societății civile și a cadrului academico-științific în procesul de elaborare și consultare a proiectelor de acte normative. Mai mult ca atât, consultarea efectivă a tuturor actorilor interesați trebuie să devină obligatorie, în acest sens fiind operate modificări legislative.
 - 11) În scopul responsabilizării și ridicării gradului de transparență a instituțiilor statale, Republica Moldova ar trebui să urmeze experiența pozitivă a altor state și să publice pe pagina web a Parlamentului fișa detaliată a actului legislativ. Este recomandabil ca după adoptarea proiectului de lege în lectură finală, fișa completată a proiectului de lege (a cărui model este expus în

Anexa 4 a prezentului Studiu) să fie plasată pe pagina web a Parlamentului.

- 12) În scopul creșterii gradului de transparență, actualmente se impune publicarea pe pagina web a Parlamentului a datei semnării legilor adoptate, iar pe pagina web a Președinției a datei înregistrării legii în Aparatul Președinției, astfel încât să fie posibilă monitorizarea din partea societății civile și a tuturor actorilor interesați a respectării termenelor prevăzute în legislație pentru semnarea și promulgarea legilor.
- 13) Pentru a evita publicarea unor acte legislative cu întârzieri și a avea posibilitatea de a stabili instituția responsabilă de aceste întârzieri, legea trebuie să prevadă expres obligația de a publica pe paginile web ale instituțiilor în cauză și datele privind momentul înregistrării actelor adoptate (promulgate) la instituțiile respective.

Note și referințe bibliografice

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, ratificată prin Hotărîrea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16.07.1997 // *Tratate Internaționale*, vol. 14, 1999, p.14.
2. Hotărîrea Parlamentului nr. 284-XVI din 11.11.2005 cu privire la aprobarea Programului calendaristic al acțiunilor legislative în conformitate cu Rezoluția și Recomandările Comisiei pentru respectarea obligațiilor și angajamentelor statelor membre ale Consiliului Europei // *Monitorul Oficial* 157-160/788 din 25.11.2005.
3. Hotărîrea Parlamentului nr. 69-XVI cu privire la constituirea Comisiei speciale pentru elaborarea proiectelor de acte legislative privind consolidarea autonomiei locale // *Monitorul Oficial* 55-58/229 din 07.04.2006.
4. Hotărîrea Parlamentului pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, nr. 373-XVI din 29.12.2005 // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr.5-8/55 din 13.01.2006.
5. Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006 // *Monitorul Oficial* nr.29-31/91 din 02.03.2007.
6. Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006 // *Monitorul Oficial* nr.32-35/116 din 09.03.2007.
7. Notă informativă la proiectul Legii cu privire la finanțele publice locale // <http://www.parlament.md/download/drafts/ro/684.2008.doc>
8. <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/ERES1572.htm>
9. http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08_399_en.pdf
10. http://www.deca.md/?cat=art_com&id=323&hlcom&id=323&hl
11. rtsppress.cec.eu.int/Archive/video2/mpeg/ref55278/ref55278.rm;
<http://www.prm.md/press.php?p=1&s=5715&lang=rom> .
12. <http://www.viitorul.org>
13. <http://www.e-democracy.md/files/euromonitor09.pdf>
14. http://undp.md/publications/doc/mission%20reports/Relatiile%20RM-UE_Rolul%20Parlamentului.pdf
15. Președintele Parlamentului Dl. Marian Lupu: „Tocmai aici a fost ideea că, într-un termen de 6 luni, Guvernul va veni cu rezultatele unei analize complexe, care vizează întreg sistemul de funcționare a finanțelor publice locale, tot ceea ce ține de relațiile inter-bugetare dintre administrația publică locală și cea centrală și, respectiv, relații inter-bugetare între

- autoritățile locale de nivelul întâi și autoritățile locale de nivelul doi.”,
<http://www.parlament.md/news/plenaryrecords/28.12.2>
16. Notă informativă la proiectul Legii cu privire la finanțele publice locale // <http://www.parlament.md/download/drafts/ro/684.2008.doc>
 17. http://www.mf.gov.md/common/actnorm/budget/proiectact/1.Proiectul_legii_FPLocale.doc , art. 36, alin. (2), art. 37.
 18. <http://www.minfin.md/ro/actnorm/budget/proiectact/>
 19. Proiectul Legii privind statutul municipiului Chișinău poate fi găsit pe situl IDIS „Viitorul” www.viitorul.org
 20. Legea privind statutul alesului local, nr. 768-XIV din 02.02.2000 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34/231 din 24.03.2000.
 21. Codul electoral, nr.1381-XIII din 21.11.97 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81/667 din 08.12.1997.
 22. Hotărârea Curții Constituționale cu privire la interpretarea prevederilor articolului 93 alineatul (2) din Constituția Republicii Moldova, nr.2-b din 02.04.96 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.23-24/15 din 18.04.1996.
 23. Legea Republicii Moldova privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale, nr. 173-XIII din 06.07.94 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994.
 24. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.94 //Monitorul Oficial nr. 1 din12.08.1994.
 25. Dorim să accentuăm faptul că termenul de 45 zile nu include termenul de 30 zile lucrătoare (sau cel mult 3 luni pentru legi complexe sau coduri) prevăzut la art. 71, alin. (2) din Regulamentul pentru redactarea proiectului de lege adoptat în ultima lectură, deoarece această etapă are loc înainte de adoptarea legii în lectura finală și respectiv, semnarea legii de către președintele Parlamentului.
 26. Decretul nr. 995/26.02.2007 pentru promulgarea Legii privind descentralizarea administrativă // Monitorul Oficial nr.029/90 din 02.03.2007.
 27. Legea privind întrunirile, nr. 26-XVI din 22.02.2008 // Monitorul Oficial nr. 80/261 din 22.04.2008.
 28. Pentru comparare, a se vedea exemplul din Anexa nr. 4 a Studiului.
 29. <http://www.oireachtas.ie>
 30. Hotărâre de Guvern cu privire la direcțiile teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale, nr. 1060 din 14.09.2006 // Monitorul Oficial nr.150-152/1145 din 22.09.2006.

31. Hotărîrea Curții Constituționale nr. 18 din 26.06.2007 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Codul audiovizualului al Republicii Moldova nr.260-XVI din 27 iulie 2006 //Monitorul Oficial nr. 94-97/16 din 06.07.2007.
32. Legea nr. 436/28.12.2006 privind administrația publică locală // Monitorul Oficial 32-35/116, 09.03.2007.
33. Legea cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31.05.90 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.131-133 din 26.09.2002.
34. Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2001 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.36-38/210 din 14.03.2002.
35. Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, nr. 438-XVI din 28.12.2006 // Monitorul Oficial nr. 21-24/68 din 16.02.2007.
36. Hotărîre de Guvern nr. 127 din 08.02.2008 cu privire la măsurile de realizare a Legii nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, // Monitorul Oficial nr.34-36/200 din 19.02.2008.
37. Lege pentru modificarea unor acte legislative, nr. 437-XVI din 28.12.2006 // Monitorul Oficial nr.10-13/27 din 26.01.2007.
38. Hotărîre de Guvern cu privire la aprobarea componenței nominale și a Regulamentului Comisiei paritare pentru descentralizare administrativă, nr. 93 din 04.02.2008// Monitorul Oficial 30-31/163 din 12.02.2008.
39. Decret privind revocarea domnului Constantin MIHAILESCU din funcția de ministru al ecologiei și resurselor naturale, nr. 1528-IV din 26.02.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.42-44/130 din 29.02.2008.
40. <http://www.gov.md/>
41. <http://www.justice.gov.md/upload/raspunderea%20ministeriala%20proiect%20la%20avizare.doc>
42. Hotărîrea pentru aprobarea Planului de activitate a Guvernului pe trimestrul IV al anului 2006, nr. 1130 din 29.09.2006 // Monitorul Oficial nr.158-160/1221 din 06.10.2006.
43. Hotărîrea Parlamentului nr. 374-XVI din 29.12.2005 privind modificarea și completarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției și a Planului de acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției, aprobate prin Hotărîrea Parlamentului nr.421-XV din 16 decembrie 2004 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.16-19/75 din 27.01.2006.
44. http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?id=20930
45. Lege pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011, nr. 295-XVI din 21.12.2007 // Monitorul Oficial nr.18-20/57 din 29.01.2008.

46. Lege cu privire la statutul judecătorului, nr. 544-XIII din 20.07.95 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.59-60/664 din 26.10.1995.
47. Lege cu privire la Procuratură, nr. 118-XV din 14.03.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.73-75/328 din 18.04.2003.
48. Lege cu privire la poliție, nr.416-XII din 18.12.90 // Veștile nr.12/321, 1990.
49. Lege privind statutul ofițerului de informații și securitate, nr. 170-XVI din 19.07.2007 // Monitorul Oficial nr.171-174/667 din 02.11.2007.
50. Lege cu privire la statutul militarilor, nr. 162-XVI din 22.07.2005// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.129-131/618 din 30.09.2005.
51. Lege cu privire la trupele de carabinieri (trupele interne) ale Ministerului Afacerilor Interne, nr.806-XII din 12.12.91.
52. <http://www.chisinau.md/news/?nid=df05ec7c90cfaa2baccabe710217cda8>
53. Lege pentru modificarea și completarea Legii nr.1225-XII din 8 decembrie 1992 privind reabilitarea victimelor represiunilor politice, nr.186-XVI din 29.06.2006 // Monitorul Oficial nr. 126-130/601 din 11.08.2006.
54. Lege despre statutul deputatului în Parlament, nr.39-XIII din 07.04.94 // Monitor nr.4/78 din 30.04.1994.
55. Monitorul Oficial 5-8/55, 13.01.2006.
56. Legea nr. 121/04.05.2007 privind administrarea și deetatzarea proprietății publice //Monitorul Oficial 90-93/401, 29.06.2007.

Anexe

Anexa 1.

Grila de monitorizare a gradului de implementare de către Guvern a legislației din domeniul APL și al descentralizării

Nr.	Denumirea actului normativ	Îndatoririle Guvernului	Termenul de executare	Executarea îndatoririlor
1.	Legea privind APL, nr. 436-XVI din 28.12.2006 // Monitorul Oficial nr.32-35/116 din 09.03.2007	<p align="center"><u>Articolul 91</u></p> Guvernul: a) va prezenta Parlamentului propuneri de aducere a legislației în vigoare în conformitate cu prezenta lege; b) va aduce actele sale normative în conformitate cu prezenta lege.	Termenul de executare nu este prevăzut.	Nici o propunere de aducere a legislației în vigoare în conformitate cu legea APL nu a fost prezentată.
2.	Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006 // Monitorul Oficial nr.29-31/91 din 02.03.2007	<p align="center"><u>Articolul 9, alin. (2).</u></p> În scopul studierii, promovării și monitorizării procesului de descentralizare administrativă și financiară se constituie o comisie paritară pentru descentralizare, prezidată de către ministrul administrației publice locale, care întrunește reprezentanți ai diferitelor ministere și ai altor autorități administrative centrale, ai autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și ai organizațiilor neguvernamentale care activează în domeniu.	Termenul de executare nu este prevăzut.	La 4 februarie 2008 (aproape la doi ani de la adoptarea legii), prin Hotărârea de Guvern nr. 93 a fost aprobată componența nominală și Regulamentul Comisiei paritare pentru descentralizare administrativă.
		<p align="center"><u>Articolul 15.</u></p> (1) Guvernul va prezenta anual Parlamentului un raport privind dezvoltarea sistemului administrației publice din Republica Moldova și evoluția procesului descentralizării administrative.	Anual.	Pe anul 2007 raportul nu a fost prezentat.
		(2) Ministerul Administrației Publice Locale și Ministerul Finanțelor vor iniția evaluarea capacităților administrative ale autorităților publice locale și vor prezenta, în termen de 12 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi, situația generală și propunerile concrete privind capacitățile administrative ale autorităților publice locale.	12 luni.	Nici un raport privind situația generală și nici o propunere concretă privind capacitățile administrative ale autorităților publice locale nu au fost prezentate de către MAPL. Sursa utilizată pentru evaluare: Monitorul Oficial, paginile web ale guvernului, MAPL, parlamentului, etc.

3.	<p>Legea privind administrarea și deetatizarea proprietății publice, nr. 121-XVI din 04.05.2007 // Monitorul Oficial nr.90-93/401 din 29.06.2007</p>	<p align="center"><u>Articolul 71</u></p> <p>(1) Guvernul, în termen de 8 luni:</p> <p>a) va aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege;</p> <p>b) va asigura reexaminarea și anularea de către autoritățile administrației publice centrale a actelor lor normative care contravin prezentei legi;</p> <p>c) va prezenta Parlamentului propuneri de aducere a legislației în vigoare în concordanță cu prezenta lege.</p>	8 luni.	<p>A fost adoptată Hotărârea de Guvern nr. 945 din 20.08.2007 cu privire la măsurile de realizare a Legii privind administrarea și deetatizarea proprietății publice.</p> <p>Nici o propunere de aducere a legislației în vigoare în conformitate cu legea privind administrarea și deetatizarea proprietății publice nu a fost prezentată Parlamentului.</p>
4.	<p>Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, nr. 438-XVI din 28.12.2006 // Monitorul Oficial nr.21-24/68 din 16.02.2007</p>	<p align="center"><u>Articolul 13</u></p> <p>Guvernul, în termen de 2 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi:</p> <p>a) va aproba structura, componența nominală și Regulamentul Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale;</p> <p>b) va aproba Regulamentul-cadru al consiliilor regionale de dezvoltare;</p> <p>c) va aproba Regulamentul de formare și utilizare a mijloacelor Fondului Național pentru Dezvoltare Regională;</p> <p>d) va aproba structura Agenției de dezvoltare regională și regulamentul ei cadru.</p>	2 luni.	<p>La 08.02.2008 (adică la un an de la intrarea în vigoare a Legii privind dezvoltarea regională, cu o întârziere de aproape de 8 luni) a fost adoptată Hotărârea de Guvern nr. 127 cu privire la măsurile de realizare a Legii nr.438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, prin care s-a aprobat componența nominală și Regulamentul Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale, Regulamentul-cadru al Consiliului Regional pentru Dezvoltare, Regulamentul-cadru al Agenției de Dezvoltare Regională, Regulamentul de formare și utilizare a mijloacelor Fondului național pentru dezvoltarea regională.</p>

Anexa nr.2.

Termenele legale pentru etapele și fazele procesului legislativ care urmează după adoptarea legii în lectura finală

Etapă procedurii legislative	Semnarea Legii de către Președintele Parlamentului sau de către unul din vicepreședinți.	Trimiterea Legii spre promulgare Președintelui țării.	Promulgarea Legii de către Președintele RM sau trimiterea Legii spre reexaminare Parlamentului.	Remiterea Legii promulgate de către Președintele RM Agenției Naționale „Moldpres” pentru publicarea în MO.	Publicarea Legii în Monitorul Oficial.
Baza normativă	Art. 73 din Regulamentul Parlamentului.	Art. 74 alin. (1) din Regulamentul Parlamentului.	Art. 93 din Constituția Republicii Moldova; art. 74, alin. (2), (3) și (4) din Regulamentul Parlamentului; Hotărârea Curții Constituționale cu privire la interpretarea prevederilor articolului 93 alineatul (2) din Constituția Republicii Moldova, Nr.2-b din 02.04.96	Art. 1, alin. (4) din Legea nr. 173-XIII privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale.	Art. 1, alin. (4) din Legea nr. 173-XIII privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale.
Termenul maxim	20 de zile de la adoptarea legii în lectura finală.	Cel târziu a doua zi lucrătoare după semnarea legii.	Cel mult 2 săptămâni de la înregistrarea în Aparatul Președinției .	Cel mult 3 zile de la promulgare.	Cel mult 7 zile de la data primirii.
Total conform legii.	45 zile.				

Fișa actului juridic în Republica Moldova

The image is a screenshot of a web browser window. The address bar shows the URL: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=additional&id=32138>. The page content is as follows:

[Версия на русском](#)

Fișa actului juridic

LPO435/2006
ID intern unic: 321387

Emitent: **PARLAMENTUL**

LEGE Nr. 435
din 28.12.2006

privind descentralizarea administrativă

Publicat : 02.03.2007 în Monitorul Oficial Nr. 029 art
Nr : 91

At the bottom of the browser window, the status bar shows "Internet" and "100%".

Anexa nr.4.

Experiența altor state în asigurarea transparenței, accesibilității și publicității procesului legislativ. Fisa actului legislativ în România

CAMERA DEPUTAȚILOR

Forum | Contact

Structuri parlamentare Activitate parlamentară Informații publice Secretariat general

PARLAMENTUL ROMÂNIEI

Legendă culori: Sunteți în secțiunea: Prima pagina > Proceduri parlamentare > Proces legislativ la Camera Deputaților > PL-x 51/2006

PA - Parlament
CD - Camera Deputaților
SE - Senat

PL-x nr. 51/2006
Proiectul Legii-cadru a descentralizării

Nr. înregistrare:
- B.P.I.: 32/13-02-2006
- Camera Deputaților: 51/13.02.2006
- Senat: L272/09.03.2006
- Guvern: E41/26.01.2006

Procedura legislativă: cf. Constituției revizuită în 2003
Camera decizională: **Senatul**
Termen adoptare: **45 zile pentru Camera Deputaților ca primă Cameră sesizată**
Data la care se împlinște termenul constituțional pentru dezbateri și vot final: 30.03.2006

Tip inițiativa: Proiect de Lege
Caracter: organic
Procedura de urgență: da
Stadiu: Lege 195/2006
Inițiator: Guvern
Consultați:
- Expunerea de motive
- Forma inițiatorului
- Avizul Consiliului Legislativ
mai multe documente la caseta electronica a deputatului
fisa de la Senat

Bilant legislativ

anul 2007
septembrie-decembrie
februarie-iunie
anul 2006
septembrie-decembrie
februarie-iunie
anul 2005
septembrie - decembrie
februarie-iunie
anul 2004
septembrie-decembrie
februarie-iunie
anul 2003
septembrie-decembrie
februarie-iunie

Derularea procedurii legislative

Data	Actiunea
13.02.2006	prezentare în Biroul Permanent al Camerei Deputaților S-a aprobat procedura de urgență solicitată de inițiator Adresa Guvernului înregistrat la Camera pentru dezbateri trimis pentru raport la: Comisia pentru administrație publică, amenajarea teritoriului și echilibrul ecologic termen depunere amendamente: 17-02-2006 termen depunere raport: 22-02-2006 trimis pentru aviz la: Comisia pentru buget, finanțe și bănci Comisia juridică, de disciplină și imunități
22.02.2006	primire aviz de la: Comisia pentru buget, finanțe și bănci Biroul permanent a aprobat prelungirea termenului de depunere a raportului consultați stenogramă ședinței Biroului permanent termen: 01-03-2006
02.03.2006	primire raport (nr. 687) favorabil de la: Comisia pentru administrație publică, amenajarea teritoriului și echilibrul ecologic face parte din categoria legilor organice
06.03.2006	înscris pe ordinea de zi a plenului Camerei Deputaților dezbateri în plenumul Camerei Deputaților (rămas pentru votul final) consultați stenogramă ședinței sau înregistrarea video
07.03.2006	adoptat de Camera Deputaților rezultat vot (pentru adoptare): pentru=217, contra=7, abțineri=4, nu au votat=5 (prezenți=233) consultați stenogramă ședinței sau înregistrarea video Forma adoptată de Cameră
09.03.2006	înaintat la Senat
04.05.2006	adoptat de Senat
10.05.2006	depunere la Secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare asupra constituționalității legii
15.05.2006	trimitere la Președintele României pentru promulgare
18.05.2006	promulgată prin Decret nr. 742/2006
22.05.2006	devine Legea nr. 195/2006

Modelul fișei proiectului de act legislativ expus în anexa legii Republicii Moldova cu privire la actele legislative

FIȘA PROIECTULUI DE ACT LEGISLATIV

1. Proiectul de act legislativ _____

2. Prezentat de:

a) Guvern

b) Președintele Republicii Moldova

c) deputat (ți)

d) un grup de cetățeni (în cazul proiectului de act legislativ pentru modificarea Constituției) înregistrat în Parlament _____

(data)

3. Comisia sesizată în fond _____

4. Raportul comisiei sesizate în fond, aprobat prin hotărârea comisiei nr. _____ din _____

5. Începutul dezbaterilor în Parlament:

a) în procedură de urgență _____

(data)

b) în procedură obișnuită _____

(data)

6. Rezultatul dezbaterilor:

a) se respinge _____

(data, numărul de voturi)

b) se adoptă:

în primă lectură _____

(data, numărul de voturi)

în a doua lectură _____

(data, numărul de voturi)

în a treia lectură _____

(data, numărul de voturi)

c) se remite spre îmbunătățire autorilor, comisiei, unui grup de experți

(data, numărul de voturi)

7. Reluarea dezbaterilor după îmbunătățire _____
(data)

8. Adoptat în lectură finală după redactare _____
(data, numărul de voturi)

Categoria actului: lege constituțională; organică sau ordinară
(specială, excepțională), hotărîre, moțiune

Numărul oficial al actului _____

9. Semnarea legii _____
(data, semnatarul)

10. Trimiterea legii spre promulgare: _____
(data)

11. Primirea legii spre reexaminare de la Președintele Republicii
Moldova _____

(data primirii și numărul actului de remitere)

12. Raportul comisiei sesizate în fond la solicitarea de reexaminare
a legii, aprobat prin hotărîrea comisiei nr. ___ din ___

13. Reexaminarea legii în Parlament _____ și
hotărîrea adoptată pe marginea reexaminării: (data)

a) se menține hotărîrea adoptată anterior _____
(numărul de voturi)

b) se acceptă propunerile și obiecțiile Președintelui Republicii
Moldova _____
(numărul de voturi)

c) se respinge legea din cauza insuficienței numărului de voturi _____

(numărul de voturi)

14. Promulgarea legii _____
(numărul și data actului de promulgare, persoana care promulgă)

15. Publicarea și intrarea în vigoare a actului:

a) trimiterea spre publicare _____
(data)

b) publicarea _____
(data)

c) intrarea în vigoare _____
(data)

Semnătura persoanei responsabile

