



Parlamentul
Republicii Moldova

DGJ-07 nr. 515
6 octombrie 2023

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul legii pentru modificarea
Legii nr.761/2001 cu privire la serviciul diplomatic
(nr.309 din 20.09.2023)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege nominalizat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative și reieșind din analiza efectuată relatăm următoarele.

A. Aspecte de ordin general și procedural:

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova, conform prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Potrivit notei informative, proiectul de lege modifică cadrulul normativ național cu privire la serviciul diplomatic întru ajustarea acestuia la evoluțiile practice ale activității membrilor instituțiilor serviciului diplomatic.

3. Formal, inițiativa legislativă nr.309 din 20.09.2023 corespunde cerințelor art.73 din Constituție și prevederilor art.47 din Regulamentul Parlamentului. Concomitent, analizând proiectul de lege prin prisma institutului dreptului la inițiativă legislativă și ale etapelor de elaborare a actelor normative, prevăzute de Legea nr. 100/2017, menționăm că autoritatea responsabilă de asigurarea și promovarea politicii externe a statului este Guvernul Republicii Moldova, care prin intermediul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, inițiază și elaborează proiectele de legi respective, asigurând completitudinea dosarului proiectului de lege și transparența, dar și *calitatea procesului de reformă potrivit Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional*. În acest context, Planul de acțiuni a Guvernului pentru anul 2023, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.90/2023, acțiunea nr.3.28. ce vizează modificarea Legii nr.761/2001 în vederea eficientizării activității serviciului diplomatic și a îmbunătățirii funcționării acestuia este pusă în sarcina Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene.

4. Proiectul de lege nr.309 din 20.09.2023 are un impact evident asupra bugetului de stat (art.9 – *inclusiunea în lista funcțiilor diplomatice a funcției de Secretar general adjunct*, art.17 – *detașarea persoanelor pe poziții de secunzi, în baza unei cote atribuite Republicii Moldova în cadrul organizațiilor internaționale*, art.27 – *menținerea indemnizației de întreținere pentru membrii familiilor diplomaților pe perioada aflării acestora în deplasare de serviciu*, art.28 – *restituirea până la 700 de euro/lună pentru fiecare copil pentru perioada plasării în instituțiile de învățământ*).

Reieșind din aceasta necesită a avea în vedere necesitatea respectării a 2 condiții obligatorii, și anume:

a) Conform art.25 alin.(2) al Legii nr.100/2017, în cazul unui proiect de lege care prevede reglementari cu impact asupra bugetului și/sau care prevede reorganizări și reforme structurale ori instituționale, în calitate de studiu de cercetare se realizează analiza inițiativei de elaborare a actului normativ, conform metodologiei de analiză ex ante. Proiectul dat nu conține o astfel de analiză.

b) Conform art.131 alin.(4) din Constituție, „*orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturile, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern*”. Or, inclusiv potrivit art.58 din Regulamentul Parlamentului, avizul Guvernului este obligatoriu.

5. Concomitent, proiectul de lege trebuie supus avizării obligatorii de către *autoritățile publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect, instituțiilor interesate, precum și reprezentanților societății civile, care întocmesc și prezintă autorului proiectului avizele la proiect astfel cum prevede art.32 din Legea nr.100/2017*. În acest sens, necesită a fi consultat Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene și Ministerul Finanțelor, opiniile acestora urmând a fi cuprinse în avizul Guvernului.

6. Potrivit art.35 din Legea nr.100/2017, expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv pentru cele elaborate de deputați.

7. La examinarea și definitivarea proiectului de lege se va ține cont de faptul că, la etapa actuală, în procedură legislativă, este înregistrat proiectul de lege nr.117 din 10.03.2020, care, de asemenea, vizează mai multe modificări în Legea nr. 761/2001. Potrivit art.56 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, dacă există mai multe proiecte de acte legislative în aceeași problemă, bazate pe aceeași concepție, comisia examinează fiecare proiect în parte și le propune Parlamentului pentru a fi înglobate în cel mai cuprinzător și rezonabil proiect pentru lectura a doua.

B. Privitor la conținutul nemijlocit al proiectului de lege și respectarea normelor de tehnică-legislativă comunicăm următoarele :

1. Ca remarcă de ordin general, proiectul necesită o redactare substanțială atât sub aspectul limbajului și expresiei juridice, cât și sub aspectul excluderii apariției elementelor coruptibile, urmând a fi revizuite normele neclare care conțin formulări ambigue ce admit interpretări abuzive și care nu oferă mecanisme suficiente. Accentuăm că pentru a asigura normelor juridice o înțelegere mai bună și o aplicare corectă este esențial ca redactarea actelor normative să fie una de calitate, redactate în mod inteligibil și unitar în conformitate cu principiile uniforme de prezentare și de tehnică legislativă, astfel încât beneficiarii normei să-și poată cunoaște drepturile și obligațiile sale. În consecință, considerăm necesar revizuirea textului proiectului de lege pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate.

2. La art.1 al Legii, norma de completare propusă la alineatul 3 nu se încadrează în conținutul articolului. Dispozițiile generale ale actului normativ, în conformitate cu prevederile art.45 alin.(1) al Legii nr.100/2017, sunt prevederile care determină obiectul, scopul și domeniul de aplicare, orientează întreaga reglementare, explică termeni (noțiuni) și definesc concepte. Totodată, Ziua Diplomatului Republicii Moldova a fost instituită prin Hotărârea de Guvern nr.1055 din 26 decembrie 2013. În cazul în care intenția autorilor a fost de a stipula adițional în cuprinsul legii data zilei profesionale a

diplomatului, pentru a asigura coerența și consecutivitatea normelor juridice, prevederile cu referire la menționarea sărbătorii profesionale urmează a fi prevăzute la Capitolul II din Lege.

3. La art.5 alin.(1) lit.d), pentru exprimarea normativă a intenției eliminării unor cuvinte/texte se utilizează verbul „se exclude”. Obiecția este valabilă și pentru art.26 alin.(3).

4. La art.6, norma propusă la alin.(6), prevede posibilitatea deschiderii birourilor sau serviciilor în alte localități decât cele în care este stabilită misiunea diplomatică sau oficiul consular. În context, recomandăm înlocuirea cuvintelor „birouri sau servicii” cu cuvintele „subdiviziunilor structurale”, care în cadrul autorităților publice pot fi direcții, secții, servicii conform Normelor privind instituirea subdiviziunilor structurale ale autorităților publice, aprobate prin Anexa nr.2 la Hotărârea Guvernului nr.201/2009. Această obiecție este valabilă și pentru norma de modificare la art.10 alin.(9).

Totodată, cu titlu de informare menționăm că, în Nota analitică „Cum relansăm diplomația economică a Republicii Moldova” realizată de Institutul pentru Politici și Reforme Europene sunt prezentate un set de recomandări care ar putea îmbunătăți performanțele în domeniul diplomației economice.¹

5. La art.9:

- la alin.(6), în vederea respectării uzanțelor de redactare a actelor normative, textul „la alineatul (6) de la început până la cuvântul „pentru” se completează cu textul” se va substitui cu textul „alineatul 6 se completează la început cu textul „În cadrul misiunilor diplomatice și oficiilor consulare,”

- la norma propusă pentru alin.(6¹), având în vedere că, în temeiul art.9 alin.(1) al Legii nr.761/2001, personalul instituțiilor serviciului diplomatic este format în cadrul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene din funcționari publici în funcții diplomatice, din persoane cu funcții de demnitate publică în funcții diplomatice, din personalul cabinetului ministrului, din funcționari publici care nu dețin funcții diplomatice și din personal administrativ-tehnic și de serviciu, în vederea înțelegerii juste, se consideră oportun a se indica faptul că Ambasador extraordinar și plenipotențiar nerezident poate fi numit din rândul funcționarilor publici în funcții diplomatice și a persoanelor cu funcții de demnitate publică în funcții diplomatice din cadrul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene.

Mai mult, semnalăm că termenul de Ambasador extraordinar și plenipotențiar nerezident nu se regăsește în cadrul normative existent, motiv pentru care se consideră oportună explicarea/definirea acestuia în textul legii. La fel, verbul „vor fi stabilite” din textul normei se va utiliza la timpul prezent.

6. La art.10:

- Ținând cont de modificarea propusă la alineatul (1) al articolului se recomandă ca și denumirea articolului să fie revizuită prin completarea acesteia la început cu cuvântul „Numirea”.

- La alin.(3), în partea ce ține de regulamentul Comisiei de evaluare și concurs care urmează a fi „adaptat la necesitățile și specificul serviciului diplomatic și consular”, considerăm că norma comportă un caracter pronunțat coruptibil, motiv pentru care considerăm necesară excluderea prezentei completări.

¹ https://ipre.md/wp-content/uploads/2021/11/Policy-Brief_Diplomatia-economica_RO_fin.pdf

- La alin.(6), atragem atenția că e format deja din 3 propoziții, astfel nu poate fi completat cu propoziția a treia. Prin urmare, nu este clar dacă autorul a avut intenția de a păstra sau de a înlocui a treia propoziție existentă la moment. Observații similare valabile și pentru modificările propuse la alin.(7) și (9) al aceluiași articol.

- Nu este clară stabilirea termenului de 90 de zile pentru emiterea ordinului ministerului afacerilor externe și integrării europene la detașare și revenire din misiune din data emiterii actului normativ de numire/rechemare a ambasadorilor și consulilor generali. În nota informativă se vor prezenta argumentele ce justifică stabilirea respectivului termen. Obiecție valabilă și pentru art.15 alin.(2).

- Prevederile alineatului (9) în redacția actuală, inclusiv completarea propusă necesită a fi corelată cu prevederile art.6 alin.(6) al Legii nr.761/2001. Or, birouri (servicii) pentru reprezentarea și apărarea intereselor comerciale și economice ale Republicii Moldova pot fi deschise în cadrul misiunilor diplomatice și al oficiilor consulare, iar diplomații specializați pot fi detașați prin transfer atât în cadrul misiunilor diplomatice cât și în cadrul oficiilor consulare sau în cadrul birourilor (serviciilor) acestora. Prin urmare, la art.10 alin.(9), la prima propoziție după textul „în cadrul misiunilor diplomatice” se va introduce textul „și oficiilor consulare”, iar propoziția a doua se va expune în următoarea redacție: „Diplomații specializați, în activitatea lor, se subordonează șefului misiunii diplomatice”.

7. Considerăm oportună abrogarea prevederilor art.12 alin.(4) din Legea nr.761/2001 potrivit căreia acordarea rangului diplomatic se înscrie în carnetul de muncă. Ținem să menționăm că, conform Legii nr.123/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, dispozițiile privind carnete de muncă, stabilite la art. 66 din Codul muncii au fost abrogate. Astfel, obligația deținerii carnetului de muncă este anulată.

8. La art.13 alin.(5), după textul „iar perioada activității în misiunile diplomatice” se va introduce cuvintele „sau oficiilor consulare”. Menționăm că, în temeiul art.9 alin.(3) lit.b) al Legii nr.761/2001, diplomați specializați sunt funcționari publici cu statut special, care sunt delegați de către autoritățile sau instituțiile naționale pentru a activa în cadrul misiunilor diplomatice sau al oficiilor consulare ale Republicii Moldova.

9. La art.15:

- la alin.(1), prevederile ce țin de numirea în funcție a șefilor misiunii diplomatice și a oficiilor consulare, **indiferent de vârstă**, pe un termen de 4 ani contravine prevederilor art.41 alin.(1) al Legii nr.156/1998 privind sistemul public de pensii, care stabilește vârsta standard de pensionare, începând cu 1 iulie 2019 de 63 de ani pentru bărbați și, începând cu 1 iulie 2028, vârsta standard de pensionare de 63 de ani pentru femei. Atingerea acestor vârste se realizează prin creșterea anuală a vârstelor standard de pensionare, conform eşalonării prevăzute în tabelul nr.2 al legii menționate. Potrivit art.27 alin.(1) lit.d) al Legii nr.158/2008, la funcția publică poate candida persoana care nu a împlinit vârsta de 63 de ani, iar în temeiul art.42 alin.(5²) al aceleiași legi, la împlinirea vârstei de 63 de ani, funcționarul public de conducere sau funcționarul public de conducere de nivel superior poate fi numit, la decizia persoanei/organului care are competență legală de numire în funcție publică, pe perioade determinate de cel mult un an, dar care cumulativ nu vor depăși 5 ani, din care cel mult 2 ani într-o funcție publică de conducere sau într-o funcție publică de conducere de nivel superior deținută anterior, primind pensia și salariul conform legislației.

Sintagma „în caz de necesitate”, este una cu un pronunțat caracter coruptibil și ambiguu. Astfel, nu este suficient de clar care sunt cazurile „de necesitate” când termenul

de aflare în misiune poate fi extins prin ordinul ministrului afacerilor externe și integrării europene pentru o perioadă de un an. În acest sens, sugeram completarea suplimentară a prevederilor pentru a indica explicit în conținutul proiectului care sunt cazurile care determină extinderea termenul de aflare în misiune.

- Din textul normei propus la alin.(3) și (4) nu este clar ce presupune „funcțiile propuse pot fi mai mici maxim cu o treaptă” comparativ cu funcția deținută anterior detașării, termen neprevăzut în Clasificatorul funcțiilor diplomatice și consulare, Legea nr.158/2008 și Codul Muncii.

La fel, modificările propuse la art.15 alin.(4) necesită a fi corelate cu norma de la art.47 și 55 din Legea nr.158/2008. Or, la expirarea termenului de detașare, membru personalului administrativ-tehnic sau de serviciu poate fi reîncadrat doar în funcții administrativ-tehnice sau de serviciu. În acest sens, ținem să precizăm că art.27-33 din Legea nr. 158/2008 stabilesc condiții clare cu privire la încadrarea în serviciul public.

10. La art.21, luând în considerare faptul că potrivit art.54 alin.(1) lit.c) al Legii nr.100/2017, terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative se propune substituirea textului „cu încheierea termenului de detașare în misiune” cu textul „expirarea termenului de aflare în misiune”.

11. La art.25, la lit.a), după textul „lit.a)-f)” se va completa cu textul „și h”.

12. La art.26, norma de modificare ce vizează denumirea ministerului responsabil de aprobarea listei bolilor ce împiedică funcționarii serviciului diplomatic să activeze în misiune se va expune după cum urmează: textul „Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale” se va substitui cu textul „Ministerul Sănătății”.

13. Norma propusă la art.28 alin.(4¹) este confuză și ambiguă sub aspectul transparenței sumei ce urmează a fi restituită pentru fiecare copil pentru perioada plasării în instituțiile de învățământ. Expresia utilizată în textul normei „până la 700 de euro/lună” nu redă cu exactitate sumă ce urmează a fi restituită. Întrucât interpretările multiple posibile ale acestei norme vor cauza adoptarea de comportamente diferite, considerăm că expresia „până la 700 de euro/lună” necesită a fi reformulată.

14. Anexa la Lege, la pozițiile „A07” din Clasificatorul funcțiilor diplomatice și consulare la coloana „Titlul funcției” se propune după textul „secretar general al ministerului” să se completeze cu textul „secretar general adjunct al ministerului”.

Este de menționat faptul că, Clasificatorul unic al funcțiilor publice, aprobat prin Legea nr.155/2011 pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice ierarhizează toate funcțiile publice după descrierea generică și cerințele specifice minime ale funcției, inclusiv complexitatea sarcinilor și numărul minim de ani de experiență profesională necesară în domeniul de activitate, care servesc ca referință la proiectarea posturilor din autoritatea publică. Prin Legea nr.221/2023 pentru modificarea unor acte normative (privind actualizarea cadrului normative aferent funcției publice), întru realizarea angajamentelor internaționale asumate de Republica Moldova în promovarea egalității de gen și abilitarea femeilor, au fost feminizate titlurile funcțiilor publice. Ținem să precizăm că, potrivit art.3 din Legea nr. 155/2011 pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice, autoritățile publice vor utiliza exclusiv titlurile funcțiilor publice prevăzute în Clasificatorul unic al funcțiilor publice.

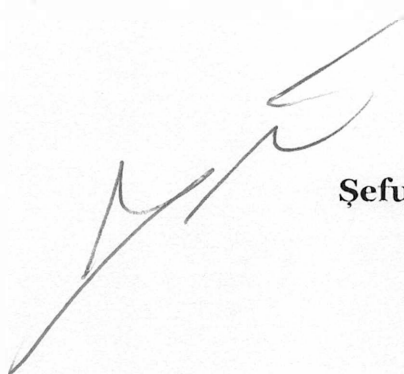
Totodată, analizând Clasificatorul unic al funcțiilor publice, aprobat prin Legea nr.155 din 21 iulie 2011, se atestă diferențe și la cerințele înaintate față de funcția de secretar general adjunct al Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene în raport cu funcția de secretar general adjunct al celorlalte ministere. Prin urmare, în vederea uniformizării utilizării conforme a titlul funcției, pentru a fi în corespundere,

normele propuse la pct.21 din proiect, urmează a fi coordonate cu normele din vigoare din Clasificatorul unic al funcțiilor publice.

15. În partea referitoare la art. II și III din proiectul de lege, considerăm că aceste prevederi sunt două norme cu caracter de dispoziții finale, care urmează a fi calificate astfel. Or, conform art. 47 alin. (1) și (2) din Legea nr. 100/2017, dispozițiile finale cuprind momentul intrării în vigoare și măsurile necesare punerii în aplicare a actului normativ. În dispozițiile finale se includ reglementările privind obligația autorităților responsabile de a executa actul normativ, de a întreprinde măsurile și de a realiza procedurile necesare executării. Pornind de la cerințele de bază față de structura și conținutul actului normativ, dispozițiile art. II și III urmează a fi comasate într-un singur articol.

În concluzie, menționăm că textul proiectului legii urmează a fi revăzut și redactat, ținând cont de observațiile și propunerile corespunzătoare definitivării corecte a proiectului.

Oportunitatea adoptării proiectului ține nemijlocit de atribuțiile Parlamentului .



**Șeful Direcției generale
Ion CREANGĂ**

ex.: Olesca Bostan
tel.: 820-237
e-mail: olesca.bostan@parlament.md