



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

nr. 352 / 30.05.2023

Biroul permanent al Senatului

nr. 414 / 26.06.2023

### AVIZ

## **referitor la propunerea legislativă pentru organizarea și funcționarea Departamentului pentru Integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană**

Analizând propunerea legislativă pentru organizarea și funcționarea Departamentului pentru Integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană, transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr. Plx305/03.05.2023 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D492/03.05.2023,

### **CONSILIUL LEGISLATIV**

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, cu completările ulterioare, și al art. 33 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

**Avizează negativ propunerea legislativă**, pentru următoarele considerente:

1. Prezenta propunere legislativă are ca obiect de reglementare organizarea și funcționarea Departamentului pentru Integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană, în sensul înființării, pe un termen limitat de durata negocierilor de aderare, a Departamentului pentru Integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană, instituție administrativă autonomă cu personalitate juridică, care are misiunea de a acorda asistență tehnică instituțiilor și autorităților publice din Republica Moldova.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente dispozițiile art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea

prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Referitor la soluția legislativă propusă, astfel cum reiese din proiect și din Expunerea de motive, potrivit căreia Departamentul pentru Integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană este „instituție administrativă autonomă cu personalitate juridică”, „în subordinea Parlamentului României”, apreciem că instituția ce se dorește a fi înființată nu întrunește tripla condiționare<sup>1</sup> caracteristică autorităților administrative autonome referitoare la: **elementul de autoritate, caracterul administrativ**, care implică apartenența la sistemul administrației de stat, și **independența sau absența subordonării ierarhice**.

Prin urmare, una dintre caracteristicile principale ale autorităților administrative autonome este aceea că acestea sunt **autorități care acționează în regim de putere publică**. Astfel, potrivit doctrinei, *„reliefarea caracterului de „autoritate” are drept fundament capacitatea acestor organisme de a dispune și exercita o putere de decizie reală prin care acestea pot modifica ordinea juridică”*<sup>2</sup>.

În acest sens, instanța de contencios constituțional, prin Decizia nr. 771/2020, a reținut că: *„Pentru a califica o anumită entitate ca având acest statut/caracter, Curtea a analizat dacă aceasta acționează în calitate de putere publică, obiectul de activitate și legăturile funcționale ale acesteia (...)”*.

Or, relevăm că, **printre atribuțiile** Departamentului pentru Integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană **nu se numără niciuna care să fie specifică celor ale unei autorități autonome**, din care să rezulte puterea de reglementare, de autorizare individuală, de control, de sancționare, de investigare sau de aviz. Potrivit **art. 2 alin. (1)**, atribuțiile Departamentului sunt următoarele: acordarea de asistență tehnică, la cererea autorităților publice din Republica Moldova, în procesul de negociere și în procesul de adoptare a aquis-ului comunitar, monitorizarea, la cererea acelorași autorități, a stadiului de realizare a capitolelor de negociere, furnizarea, tot la cerere, de

<sup>1</sup> Charles Debbasch, Frédéric Colin, „Administration publique”, 6<sup>e</sup> éd., Ed. Economica, Paris, 2005, p. 956, citați de George Gîrleşteanu, în „Autorități administrative autonome”, Editura Universul Juridic, București, 2011, pag. 20.

<sup>2</sup> George Gîrleşteanu, *op. cit.*, pag. 27;

expertiză de specialitate, elaborarea de studii, monitorizări și alte documente, la solicitarea autorităților publice din Republica Moldova, precum și elaborarea proiectului bugetului propriu, care se aprobă prin legea bugetului de stat.

Totodată, semnalăm că **soluția propusă nu este corelată nici cu prevederile art. 69 - 74 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ**, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora *„Autoritățile administrative autonome (...) sunt autorități ale administrației publice centrale a căror activitate este supusă controlului Parlamentului, în condițiile prevăzute de legile lor de înființare, organizare și funcționare și care nu se află în raporturi de subordonare față de Guvern, de ministere sau față de organele de specialitate ale acestora”* (art. 69). Or, din cuprinsul proiectului, nu rezidă că Departamentul nou înființat va fi sub control parlamentar, nefiind reglementată obligația de a prezenta în fața Legislativului **un raport de activitate** sau un alt tip de informare.

În plus, prin proiect nu se preconizează **ce tipuri de acte emite președintele Departamentului**, actele unei autorități administrative autonome fiind un aspect esențial al actului de înființare al acesteia. Astfel, în conformitate cu art. 74 din Codul administrativ *„În exercitarea atribuțiilor proprii prevăzute de lege, autoritățile administrative autonome emit sau, după caz, adoptă acte administrative a căror denumire este stabilită în legea de înființare a acestora”*.

De asemenea, aspectele cu privire la **conducerea Departamentului** trebuie reglementate cu mai multă claritate și precizie, în sensul că sintagma „dintre personalitățile cu pregătire și experiență în domeniul juridic sau administrativ”, din cuprinsul **art. 3 alin. (2)**, este mult prea generică. Totodată, conducătorul sau membrii autorităților administrative autonome nu pot fi revocați din funcție decât în anumite cazuri speciale. Or, norma potrivit căreia „Președintele poate fi revocat din funcție pentru motive temeinice”, din cadrul **alin. (4)** al aceluiași articol, este, în egală măsură, lipsită de previzibilitate și predictibilitate. Pe de altă parte, nici nu se menționează ce se întâmplă în momentul în care funcția de președinte devine vacantă.

Mai mult decât atât, potrivit art. 72 din Codul administrativ, *„Categoriile de personal din autoritățile administrative autonome se stabilesc prin legea de înființare a acestora, în condițiile legii”*. Or, din economia textului proiectului nu reiese explicit care sunt categoriile de personal ale Departamentului, precizându-se, în **art. 4 alin. (1) ultima teză**, numai faptul că personalul are același statut cu personalul din aparatul de lucru al celor două Camere ale Parlamentului.

În plus, cu privire la **art. 4 alin. (2)**, relevăm că norma este imprecisă, prin utilizarea sintagmelor *„Salarizarea (...) se face la nivelul prevăzut de lege pentru personalul din aparatul celor două Camere ale Parlamentului”*, respectiv *„Întreg personalul beneficiază de sporuri sau alte adaosuri salariale stabilite potrivit legii, calculate la salariul de bază lunar brut sau la indemnizația de încadrare corespunzătoare funcției în care sunt încadrați”*, fiind necesar, totodată, ca textul să fie reanalizat și în raport cu principiile sistemului de salarizare consacrate de art. 6 din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare.

În altă ordine de idei, semnalăm că norma referitoare la personalul Departamentului, propusă la **art. 4 alin. (2) ultima teză**, este neclară, fiind lipsită de previzibilitate și predictibilitate, prin utilizarea sintagmei *„Prin personalul Departamentului pentru Integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană se înțelege personalul salarizat și indemnizat, numit în condițiile legii”*.

Totodată, cu privire la **art. 4 alin. (3)**, remarcăm faptul că aplicarea, în mod corespunzător, a prevederilor Legii nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar, republicată, cu modificările și completările ulterioare, personalului din aparatul de specialitate al Departamentului, nu se justifică, având în vedere că instituția respectivă nu reprezintă o autoritate administrativă autonomă.

De asemenea, în privința normei propuse la **art. 4 alin. (6) ultima teză**, precizăm că aspectele referitoare la condițiile de studii, de vechime în specialitatea studiilor, precum și condițiile specifice pentru ocuparea posturilor sunt elemente intrinseci funcției publice și, conform **art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituția României**, republicată, privind reglementarea statutului funcționarilor publici, **trebuie reglementate prin lege**

**organică**, și nu prin acte normative secundare. În acest sens, Curtea Constituțională, prin **Decizia nr. 818/2017**, a statuat următoarele: „13. (...) Astfel, statutul juridic al funcționarului public se întemeiază pe un regim juridic statutar, reglementat **prin lege organică**”.

Prin urmare, niciunul dintre elementele caracteristice ale naturii juridice a Departamentului pentru Integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană nu demonstrează calitatea acestuia de autoritate administrativă autonomă.

5. În subsidiar, în privința soluțiilor legislative propuse, semnalăm, în primul rând, nerespectarea prevederilor art. 32 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „*Documentele de motivare se redactează (...) folosindu-se terminologia proiectului de act normativ pe care îl prezintă*”.

Astfel, dacă în **art. 1 alin. (1)** din proiect, se preconizează ca Departamentul pentru Integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană să fie „*instituție administrativă autonomă cu personalitate juridică, care are misiunea de a acorda asistență tehnică instituțiilor și autorităților publice din Republica Moldova*”, în **Expunerea de motive, al patrulea paragraf**, se propune „*înființarea, pe un termen limitat de durata negocierilor de aderare, a Departamentului pentru Integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană, instituție administrativă autonomă cu personalitate juridică, în subordinea Parlamentului României*”.

În al doilea rând, cu privire la conținutul prezentului proiect, subliniem că nu se respectă mai multe exigențe de tehnică legislativă care privesc calitatea actului normativ și, în special, condițiile referitoare la previzibilitatea normelor, precum cele prevăzute la art. 6 alin. (1) și art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd că soluțiile preconizate „*trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare (...) cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne*”, că proiectul de act normativ trebuie „*să instituie reguli necesare, suficiente și posibile, care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă*” și că „*textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*”. Cu titlu de exemplu, relevăm că, la **art. 4 alin. (2)**, prin utilizarea expresiei „Salarizarea personalului (...) se face

la nivelul prevăzut de lege pentru ...”, norma devine lipsită de previzibilitate și predictibilitate.

Reiterăm observația, în mod corespunzător, și pentru textele de la **art. 4 alin. (2) ultima teză** în cazul sintagmei „salarizat și indemnizat, numit **în condițiile legii**”, de la **art. 4 alin. (4)** în situația expresiei „**conform legii**”, de la **art. 4 alin. (6)** în cazul construcției „**în condițiile legii**”, de la **art. 6 alin. (1)** în situația sintagmelor „**pentru îndeplinirea unor atribuții**”, respectiv „**pentru o perioadă de cel mult 6 luni**” și de la **art. 6 alin. (3)** în cazul expresiei „**prevăzute de legislația în vigoare**”.

\*

\* \*

În concluzie, apreciem că prezenta propunere legislativă nu poate fi promovată în forma propusă, întrucât încalcă **principiul legalității** prevăzut la **art. 1 alin. (5) din Constituție**, în componenta sa privind **calitatea actului normativ**.

**PRESEDINTE**

**Florin IORDACHE**



București  
Nr. 511/19.05.2023

EVENTIMENTE SUFERITE de actul ...

**L. nr. 7/2006**

**M. Of. nr. 35/16 ian. 2006**

**Lege privind statutul funcționarului public parlamentar**

- 1 republicare cu renumerotare** M. Of. nr. 345/25 mai 2009  
Lege privind statutul funcționarului public parlamentar
- 2 modificări prin** L. nr. 263/2010 M. Of. nr. 852/20 dec. 2010 *abrogă, la 1 ianuarie 2011, art. 74-77, art. 80, art. 81, art. 96*
- (v. D.C.C. nr. 297/2012 - M. Of. nr. 309/9 mai 2012 (art. 196 lit. j); Decizia I.C.C.J. nr. 1/2014 - M. Of. nr. 260/9 apr. 2014))
- 3 modificări prin** L. nr. 284/2010 M. Of. nr. 877/28 dec. 2010 *modifică art. 9, art. 10 alin. (1) lit. c), art. 41 alin. (3); introduce alin. (3) la art. 23, alin. (2) și (3) la art. 25*
- ieșit din vigoare*
- (v. D.C.C. nr. 1615/2011 - M. Of. nr. 99/8 feb. 2012 (anexa nr. II cap. I lit. B art. 7); Decizia I.C.C.J. nr. 1/2014 - M. Of. nr. 260/9 apr. 2014)
- 4 modificări prin** L. nr. 187/2012 M. Of. nr. 757/12 nov. 2012 *la data de 1 februarie 2014, modifică art. 68 lit. f); abrogă art. 68 lit. e)*
- Dispune republicarea cu renumerotare**
- (v. Decizia I.C.C.J. nr. 4/2014 - M. Of. nr. 434/13 iun. 2014)
- 5 modificări prin** L. nr. 215/2015 M. Of. nr. 546/22 iul. 2015 *modifică art. 93 alin. (5), art. 94 alin. (1); introduce art. 73\_1*
- Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar
- 6 modificări prin** O.U.G. nr. 59/2017 M. Of. nr. 648/7 aug. 2017 *modifică art. 73\_1 alin. (5)*
- Ordonanță de urgență privind modificarea și completarea unor acte normative din domeniul pensiilor de serviciu
- 7 completat prin** L. nr. 126/2020 M. Of. nr. 621/15 iul. 2020 *introduce alin. (1\_1) la art. 10*
- Lege pentru completarea art. 10 din Legea nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar

**8 modificări prin L. nr. 10/2023**

**M. Of. nr. 7/4 ian. 2023**

Lege pentru modificarea anexei nr. VIII la Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice și pentru modificarea și completarea Legii nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar

*modifică art. 12 alin. (3) și art. 94;  
introduce art. 58\_I, alin. (1\_1) la art. 62 și  
anexa nr. 2*