

NOTĂ INFORMATIVĂ
la proiectul Hotărîrii Guvernului
cu privire la modificarea unor hotărîri ale Guvernului

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului

Proiectul Hotărîrii Guvernului cu privire la modificarea unor hotărîri ale Guvernului a fost elaborat de către Ministerul Justiției.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite

Proiectul hotărîrii are drept scop atingerea următoarelor finalități:

A) executarea conformă a prevederilor art. 19 alin. (1¹) din *Legea nr. 229/2010 privind controlul financiar public intern*;

B) ajustarea subdiviziunii structurale cu funcții de suport a Ministerului Justiției la nevoile funcționale a ministerului, în corespundere cu exigențele prevăzute de *Structura-tip a Regulamentului privind organizarea și funcționarea ministerului*, aprobată prin *Hotărîrea Guvernului nr. 595/2017* și pct. 68 din *Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice și al altor persoane juridice*, aprobat prin *Hotărîrea Guvernului nr. 1176/2010*.

C) completarea efectivului-limită al aparatului central al Ministerului Justiției cu încă o funcție de secretar de stat, în vederea conducerii și coordonării efective a celor 16 domenii de competență atribuite Ministerului Justiției, precum și în vederea efectuării unui control eficient al activității autorităților subordonate.

A. În conformitate cu art. 19 alin. (1¹) din *Legea nr. 229/2010 privind controlul financiar public intern*, este prevăzut expres că: „Subdiviziunea de audit intern se instituie în număr de cel puțin trei unități de personal în structura ministerelor, Casei Naționale de Asigurări Sociale, Companiei Naționale de Asigurări în Medicină și în număr de cel puțin două unități de personal în structurile autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea.”

În pofida acestei prevederi legislative, actualmente, în subdiviziunea de audit intern a Ministerului Justiției este instituită o singură unitate de personal, fapt care constituie o deficiență semnificativă și afectează negativ realizarea adecvată a funcțiilor auditului intern.

În acest sens, în *Raportul auditului asupra rapoartelor financiare consolidate ale Ministerului Justiției încheiate la 31 decembrie 2020*, aprobat prin *Hotărîrea Curții de Conturi nr. 24/2021*, s-au constatat următoarele concluzii:

„6.2. În structura organizațională a Ministerului Justiției s-a instituit, conform cerințelor Legii nr.229 din 23.09.2010, subdiviziunea de audit intern, care a funcționat parțial, fiind suplinită cu personal pe parcursul anului 2020. Totodată, se remarcă că, pe parcursul anului 2020, n-au fost realizate în cadrul activității de audit intern misiuni de asigurare și de consiliere, precum și nu s-au evaluat procesele cu risc sporit, inclusiv în domeniul financiar-contabil. Ca rezultat, din lipsa

consultanței și a furnizării unei asigurări obiective privind eficacitatea sistemului de control intern managerial, menite să adauge valoare și să îmbunătățească activitatea ministerului, nu a fost asigurată gestionarea riscurilor aferente proceselor financiar-contabile la întocmirea și consolidarea situațiilor financiare.”

Ulterior, în baza constatărilor expuse *supra*, Curtea de Conturi a întocmit *Observațiile de audit care au stat la baza opiniei cu rezerve*, înaintate Ministerului Justiției prin *Scrisoarea către conducere nr. 07-439-21 din 23 iunie 2021*, prin care s-a reiterat conducerii ministerului următoarea recomandare: „*să înainteze propuneri de majorare a numărului unităților de personal, în vederea completării subdiviziunii de audit intern cu personal de specialitate.*”

Astfel, în vederea implementării efective a prevederilor *Legii nr. 229/2010*, precum și a recomandărilor Curții de Conturi se impune majorarea efectivului-limită al aparatului central al Ministerului Justiției.

Precizăm că problema dimensionării corecte a subdiviziunilor de audit intern a fost abordată de mai multe ori și în Rapoartele anuale consolidate privind controlul financiar public intern ale Ministerului Finanțelor, precum și în studiile efectuate de către organizațiile internaționale – Fondul Monetar Internațional, Banca Mondială, etc. (a se vedea *Republic of Moldova: Technical Assistance Report-Country Governance Assessment*, 2021).

Concluziile experților atenționează asupra managementului slab al resurselor umane în cadrul autorităților publice centrale la capitolul asigurării funcționalității subdiviziunilor de audit intern, acestea fiind limitate, precum și punctează despre importanța consolidării funcției de audit intern la nivel central, fiind capabilă să aducă plus valoare la fortificarea sistemelor de control intern managerial, cu impact asupra transparenței și responsabilității gestionării fondurilor publice conform principiilor bunei guvernări.

B. Anexa nr. 1 la *Structura-tip a Regulamentului privind organizarea și funcționarea ministerului*, aprobată prin *Hotărârea Guvernului nr. 595/2017*, prevede următoarele:

„La decizia conducătorului ministerului, subdiviziunile structurale componente ale subdiviziunii structurale cu funcții de suport pot fi organizate în mod diferit de cel expus în prezenta anexă, fără a depăși numărul maxim al acestora, în funcție de domeniile și funcțiile ministerului, cu respectarea prevederilor actelor normative în vigoare.”

Pornind de la această prevedere, proiectul propune ca în cadrul subdiviziunii structurale cu funcții de suport a Ministerului Justiției (Direcția management instituțional) să fie instituită o subdiviziune componentă nouă – Serviciul petiții și relații cu publicul – specializată în gestionarea petițiilor.

Această modificare structurală se impune din următoarele considerente:

1. În conformitate cu art. 66 alin. (1) lit. b) din *Codul administrativ nr. 116/2018*, autoritățile publice sunt obligate să instituie o subdiviziune sau să desemneze o persoană responsabilă de relațiile cu publicul, care asigură: primirea

și înregistrarea petițiilor; transmiterea petițiilor spre soluționare subdiviziunilor de specialitate, în funcție de obiectul acestora, cu indicarea termenului de expediere a răspunsului, astfel încât petiționarul să primească răspunsul în termenul legal; expedierea răspunsurilor către petiționari; clasificarea și arhivarea petițiilor.

Actualmente, în cadrul Ministerului Justiției aceste funcții sunt realizate de Secția managementul documentelor. Însă, s-a constatat că acțiunile de înregistrare și repartizare operativă a petițiilor, precum și de constituire a dosarelor administrative pot deseori să fie tergiversate, din cauza fluxului înalt de documente din cadrul ministerului, precum și a volumului mare de petiții gestionate, or, exercitarea acestor atribuții presupune realizarea unui număr sporit de operațiuni administrative. Această stare de fapt constituie o deficiență majoră, or, contribuie direct la întinderea în timp a examinării petițiilor și, eventual, nesoluționarea în termen a petițiilor.

Prin urmare, instituirea unei subdiviziuni specializate de gestionare a petițiilor va determina repartizarea și examinarea lor operativă, precum și va spori eficacitatea gestionării documentelor interne ale ministerului.

2. În cadrul Ministerului Justiției, persistă în continuu un volum mare de petiții adresate de către deținuți cu privire la condițiile de detenție în instituțiile penitenciare, fapt care presupune realizarea cu o deosebită celeritate a operațiunilor administrative de gestionare și soluționare a acestora – fiind în contextul eventualelor încălcări ale art. 3 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Or, art. 7 din *Legea nr. 300/2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare*, stabilește expres că: „Ministerul Justiției coordonează și exercită controlul activității Administrației Naționale a Penitenciarelor, elaborează și promovează politica statului în domeniul sistemului administrației penitenciare, precum și exercită alte atribuții în condițiile legii.”.

Astfel, doar pe parcursul anului 2020 au fost înregistrate, repartizate și examinate 3469 de petiții – 46,66% din acestea (1303) fiind adresate de către deținuți cu privire la condițiile precare de detenție. Acest volum mare de petiții este combinat cu fluxul înalt al documentelor interne, doar în 2020 fiind înregistrate 17521 de documente, iar numărul documentelor de ieșire fiind 10341.

Aceste circumstanțe factice au determinat supraîncărcarea subdiviziunii de management a documentelor, precum și a conducerii ministerului.

Reiterăm că această categorie de petiții necesită realizarea cu o deosebită celeritate a operațiunilor administrative, reieșind din potențialele deficiențe sistemice a cadrului normativ de executare a pedepselor privative de libertate sau existența unor încălcări grave a condițiilor de detenție care, conform jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, afectează drepturile condamnatului sau ale prevenitului, garantate de art. 3 din *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*.

Astfel, instituirea unei subdiviziuni specializate de gestionare a petițiilor va asigura realizarea acestor necesități în termeni proximi.

Prin urmare, pornind de la cele menționate *supra*, se propune instituirea în cadrul subdiviziunii structurale cu funcții de suport a Ministerului Justiției (Direcția management instituțional) a Serviciului petiții și relații cu publicul, care

va exercita următoarele atribuții:

- a) primirea și înregistrarea petițiilor;
- b) repartizarea operativă a petițiilor spre soluționare subdiviziunilor de specialitate, în funcție de obiectul acestora, cu indicarea expresă a termenului de expediere a răspunsului;
- c) constituirea dosarului administrativ;
- d) arhivarea petițiilor;
- e) gestionarea liniei instituționale a ministerului;
- f) relațiile și interacțiunea cu publicul.

Adițional, menționăm că, actualmente, în cadrul Ministerului Justiției, subdiviziunea responsabilă pentru gestionarea, circulația și protecția informațiilor atribuite la secret de stat este Serviciul resurse umane și probleme speciale. Însă, acest fapt reprezintă o deficiență organizațională, or, respectiva atribuție constituie o funcție improprie pentru o structură responsabilă de managementul personalului autorității.

Precizăm că funcțiile și atribuțiile subdiviziunii resurse umane sunt prevăzute expres în *Regulamentul-cadru al subdiviziunii resurse umane din autoritatea publică*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 201/2009*, iar funcția privind asigurarea regimului secret al documentelor nu este atribuită structurii în cauză.

Prin urmare, se propune excluderea funcției de „probleme speciale” de la Serviciul resurse umane.

Adițional, menționăm că, pct. 68 din *Regulamentul cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice și al altor persoane juridice*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 1176/2010*, prevede următoarele:

„68. Atunci când autoritățile publice sau alte persoane juridice efectuează un volum redus de lucrări cu informații atribuite la secret de stat, acțiunile cu privire la asigurarea regimului secret și organizarea controlului permanent privind respectarea măsurilor de protecție a informațiilor atribuite la secret de stat se realizează de către conducătorul acestora sau de către o persoană numită prin ordin special de către conducător. În acest caz, atribuțiile Subdiviziunii de protecție vor fi îndeplinite de persoana respectivă.”

Astfel, datorită numărului mic al documentelor ce conțin informații atribuite la secret de stat în cadrul Ministerului Justiției, nu există necesitatea creării unei subdiviziuni noi separate în acest sens. Toate acțiunile cu privire la asigurarea regimului secret și organizarea controlului permanent privind respectarea măsurilor de protecție a informațiilor atribuite la secret de stat vor fi realizate de către o persoană numită prin ordinul ministrului justiției.

C. În fine, pornind de la numărul mare de domenii de competență atribuite Ministerului Justiției, precum și complexitatea înaltă a problemelor prezente în cadrul acestora (e.g. reforma sistemului justiției, anticorupție, integritate, expertiza juridică, politicile punitive ale statului, etc.), proiectul propune

completarea efectivului-limită a Ministerului Justiției cu încă o funcție de secretar de stat.

Precizăm că, în conformitate cu pct. 6 din *Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Justiției*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 698/2017*, **Ministerului Justiției sunt atribuite 16 domenii de competență.**

Astfel, semnalăm că Ministerul Justiției deține cel mai vast număr de domenii de competențe dintre toate ministerele. Iar aceste domenii fiind și de o complexitate majoră (e.g. reforma sistemului justiției, anticorupție, integritate, expertiza juridică, politicile punitive ale statului, etc.).

În pofida acestui fapt, Ministerul Justiției are în componența sa **doar 2 secretari de stat** – fapt care reprezintă o discrepanță deficientă și nejustificată în raport cu alte ministere, deoarece un singur secretar de stat este responsabil *per* 8 domenii de competență.

Acest fapt reprezintă o deficiență organizațională semnificativă, or, existența a doar 2 secretari de stat la 16 domenii de competențe reprezintă, în mod evident, un număr insuficient pentru coordonarea și conducerea efectivă a politicilor și activităților relevante în cadrul acestora.

În comparație:

a) Ministerul Sănătății deține 3 secretari de stat *per* 1 domeniu de competență;

b) Ministerul Educației și Cercetării deține 4 secretari de stat *per* 5 domenii de competență;

c) Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale deține 4 secretari de stat *per* 6 domenii de competență;

d) Ministerul Muncii și Protecției Sociale deține 3 secretari de stat *per* 3 domenii de competență;

e) Ministerul Afacerilor Interne deține 4 secretari de stat *per* 9 domenii de competență;

f) Ministerul Finanțelor deține 4 secretari de stat *per* 11 domenii de competență;

g) Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene deține 3 secretari de stat *per* 9 domenii de competență;

h) Ministerul Apărării deține 2 secretari de stat *per* 8 domenii de competență;

i) Ministerul Mediului deține 2 secretari de stat *per* 3 domenii de competență, etc.

Astfel, constatăm că doar în Ministerul Justiției persistă situația în care tocmai *per* 16 domenii de competență să fie prezenți doar 2 secretari de stat (efectiv 8 domenii *per* un secretar).

Acest fapt a condiționat supraîncărcarea conducerii autorității, fapt ce afectează direct eficacitatea exercitării atribuțiilor funcționale.

Prin urmare, noua funcție de secretar de stat va asigura repartizarea uniformă a competențelor și a volumului de muncă, care la rândul său va asigura exercitarea eficientă a atribuțiilor ministerului în toate domeniile sale de

competență.

Precizăm că, pînă în 2017, Ministerul Justiției avea în componența sa 3 secretari de stat (viceministri). Însă, în urma reorganizării Ministerului Justiției din 2017 prin adoptarea *Hotărîrii Guvernului nr. 698/2017 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Justiției*, numărul secretarilor de stat a fost redus la doar două funcții. Prin urmare, pînă în prezent sunt un număr insuficient de secretari de stat, luînd în considerație domeniile vaste de competență ce sunt atribuite Ministerului Justiției prin regulamentul său de organizare.

Adițional, în vederea asigurării suportului funcțional al noului secretar de stat, se impune și majorarea Cabinetului ministrului cu noi consilieri. Astfel, Cabinetul ministrului va avea statut de direcție.

3. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

În vederea atingerii finalităților expuse *supra*, proiectul conține următoarele prevederi:

1. Majorarea efectivului-limită al aparatului central al Ministerului Justiției cu 11 unități de personal, precum și reducerea efectivului-limită al Administrației Naționale a Penitenciarelor cu 11 unități de personal.

Astfel, accentuăm că în vederea evitării cheltuielilor suplimentare din bugetul public național, majorarea efectivului-limită va fi realizată din contul reducerii efectivului-limită al Administrației Naționale a Penitenciarelor. Din cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor vor fi reduse doar funcțiile vacante, pentru a nu perturba activitatea autorității.

2. Instituirea în cadrul subdiviziunii structurale cu funcții de suport a Ministerului Justiției (Direcția management instituțional) a unei subdiviziuni componente noi – Serviciul petiții și relații cu publicul.

3. Completarea efectivului-limită al aparatului central al Ministerului Justiției cu încă o funcție de secretar de stat.

Pornind de la faptul că modificările nr. 2 și 3 se încadrează în prevederea de la pct. 3 sbp. 3) din *Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative*, aprobată prin *Hotărîrea Guvernului nr. 23/2019*, referitor la instituirea noii subdiviziuni și completarea cu funcția de secretar de stat a fost întocmită *Analiza impactului*, anexată la proiect.

4. Fundamentarea economico-financiară

Implementarea proiectului nu necesită cheltuieli financiare suplimentare din bugetul public național.

Accentuăm că majorarea efectivului-limită al aparatului central al Ministerului Justiției se va efectua din contul reducerii funcțiilor vacante din cadrul efectivului-limită al Administrației Naționale a Penitenciarelor și, prin urmare, nu va avea impact asupra bugetului de stat.

5. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare

După adoptarea proiectului va fi necesară elaborarea ordinului ministrului justiției privind desemnarea unei persoane în vederea asigurării regimului secret și organizarea controlului permanent privind respectarea măsurilor de protecție a informațiilor atribuite la secret de stat.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În scopul respectării prevederilor *Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional*, proiectul hotărârii este plasat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, compartimentul *Transparența decizională*, directoriul *Proiecte de acte normative remise spre coordonare*.

De asemenea, conform prevederilor art. 20 al *Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative*, elaborarea prezentului proiect de lege a fost demarată odată cu publicarea pe pagina web oficială a Ministerului Justiției la compartimentul *Transparența decizională*, directoriul *Anunțuri privind inițierea elaborării actelor normative*, a anunțului de inițiere a procesului de elaborare.

Proiectul a fost înregistrat la Cancelaria de Stat cu numărul unic 365/MJ/2021 și transmis spre avizare către: Administrația Națională a Penitenciarelor, Cancelaria de Stat, Ministerul Finanțelor, și Centrul Național Anticorupție. La autoritățile respective au fost primite avize cu obiecții și propuneri (recomandări), care au fost incluse în tabelul de sinteză și analizate corespunzător.

Ulterior, în temeiul pct. 201 din *Regulamentul Guvernului*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 610/2018*, proiectul a fost transmis spre avizare repetată, fiind prezentate propuneri/recomandări, care au fost expuse și analizate în sinteza obiecțiilor și propunerilor.

7. Constatările expertizei anticorupție

Pe marginea proiectului a fost emis raportul de expertiză anticorupție nr. EHG21/7519 din 8 noiembrie 2021, unde s-a constatat că

„În cadrul procesului de elaborare a proiectului nu au fost respectate rigorile transparenței decizionale, deoarece pe pagina web a autorului se regăsește proiectul și nota informativă, însă lipsesc date despre inițierea elaborării proiectului și despre supunerea proiectului consultărilor publice.

Proiectul în redacția parvenită la efectuarea expertizei anticorupție nu conține factori de risc care să genereze riscuri de corupție, cu toate acestea, pentru promovarea ulterioară se recomandă respectarea rigorilor transparenței decizionale.”

Constatările expertizei anticorupție cu privire la nerespectarea rigorilor transparenței decizionale nu corespund adevărului, or Ministerul Justiției a anunțat despre inițierea procesului de elaborare a proiectului respectiv la data de 23 septembrie 2021, fiind publicat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, la compartimentul *Transparența decizională*, directoriul *Proiecte de acte normative remise spre coordonare* proiectul preliminar și analiza impactului de reglementare în procesul de fundamentare a proiectului :

<http://www.justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=184&id=5337>.

Ulterior, la 5 octombrie 2021, proiectul însoțit de nota informativă și analiza impactului de reglementare în procesul de fundamentare a proiectului au fost publicate pe pagina web a ministerului pentru consultări publice:

<http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=192>