NOI PROVOCĂRI LEGALE ÎN ORGANIZAREA SERVICIILOR PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

NEW LEGAL CHALLENGES IN PUBLIC SERVICES ORGANIZATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Violeta TINCU,
dr. în științe administrative, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The legal framework regulating the public services system in the Republic of Moldova has been substantially amended after the Law # 234 of 2021 on public services has been passed and is currently in force. Although it has clarified some vague matters regarding electronic public services and has stipulated new quality principles for the public services, there are still significant difficulties in enforcing the above-mentioned law. Moreover, the vague formulations used in the text of the law create the wrong impression it regulates all the existing public services, while it addresses in fact administrative public services only.

Key words: *public services, legal framework, public services provider, public services user, legal challenges.*

În anul 2021 în Republica Moldova a fost adoptată Legea 234/2021 cu privire la serviciile publice, care a venit cu un nou cadru de reglementare a serviciilor publice, a listei acestora, a procedurilor de prestare a acestora, precum și cu o nouă conceptualizare legală înseși a noțiunii „servicii publice". Totodată, unele aspecte ale legii respective sunt ambigue sau chiar confuze și pot genera dificultăți serioase în implementare, începând cu înseși definiția serviciilor publice propusă.

Astfel, orice persoană, fie utilizator, fie prestator de servicii publice are o anumită înțelegere a noțiunii „servicii publice". Totodată, în orice manual administrativ se va regăsi neapărat o astfel de noțiune descifrată, definiții regăsindu-se totodată și în legislație.

Problema definirii legale a noțiunii de servicii publice în Republica Moldova a fost pentru prima dată ridicată de experții Băncii Mondiale, care în cadrul Proiectului „Suport în implementarea reformei serviciilor publice în Republica Moldova" au efectuat analiza situației și a problemelor de implementare a reformei serviciilor publice, identificând câteva probleme, din care prima a fost „absența unei definiții clare a serviciilor publice și diversității de servicii publice în legislație" [5, anexa 1].

Autorul prezentului articol nu împărtășește această opinie a experților, dat fiind faptul că din anul 2008 (de la adoptarea Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public) în Republica Moldova există o definiție legală foarte clară a acestei noțiuni, și anume – „serviciu public reprezintă o activitate de interes public, organizată și desfășurată de către o autoritate publică" [3, art. 2], definiție care exprimă clar și concis ce anume este un serviciu public.

În ceea ce privește clarificarea aspectului ce ține de diversitatea de servicii publice în le-

gislație, acest lucru s-a încercat în anul 2021, când a fost adoptată Legea Republicii Moldova nr. 234/2021 cu privire la serviciile publice. Legea reglementează unele noțiuni și proceduri de bază care țin de serviciile publice, creând un cadru general de organizare a acestora, precum și completează o lacună substanțială în legislație, care ține de serviciile publice electronice – servicii care există și activează de ani buni în Republica Moldova, dar fără să aibă un statut juridic clar. Pe de altă parte, Legea 234/2021 poate genera pe viitor și unele provocări legale și procedurale, la care ne vom referi în continuare.

Dacă în Legea 158/2008 avem o definiție clară a noțiunii de servicii publice, o astfel de definiție avem și în Legea 234/2021, deși claritatea acesteia este una discutabilă.

Astfel, Legea 234/2021 cu privire la serviciile publice propune următoarea definiție legală: „servicii publice – activități administrative necomerciale cu caracter individual, realizate în regim de putere publică de prestatorul de servicii publice, cu sau fără solicitarea beneficiarilor de servicii, și care vizează realizarea drepturilor, libertăților, obligațiilor și intereselor legitime ale acestora, asigurându-le, după caz, beneficiile materiale sau nemateriale corespunzătoare" [4, art. 2].

Considerăm necesară explicarea acestei definiții, pentru a facilita înțelegerea-i.

Astfel, serviciile publice sunt:

- activități administrative necomerciale – adică scopul prestării lor nu trebuie să fie obținerea de profit pentru stat;
- cu caracter individual – adică beneficiar al serviciilor este o persoană fizică sau juridică cu un statut distinct, care are necesități specifice;
- realizate în regim de putere publică de prestatorul de servicii publice – adică pentru a presta aceste servicii prestatorul ia decizii făcând uz de prerogativele puterii publice, utilizând resurse publice și ținând cont mai mult de prevederile Codului Administrativ decât de cele ale Codului Civil. Mai mult decât atât, Codul Administrativ definește acest regim de putere publică ca reprezentând „ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice [1, art. 8];
- cu sau fără solicitarea beneficiarilor de servicii – adică dacă pentru unele servicii publice (de exemplu asistența socială) este necesară solicitarea expresă a beneficiarului de servicii, există și servicii care se oferă fără ca utilizatorul să le solicite expres (de ex. iluminatul stradal);
- care vizează realizarea drepturilor, libertăților, obligațiilor și intereselor legitime ale acestora – adică înseși statutul juridic de persoană fizică garantează accesul la servicii publice;
- asigurându-le, după caz, beneficiile materiale sau nemateriale corespunzătoare – adică există servicii publice care presupun beneficii materiale pentru beneficiari (de exemplu, oferirea ajutorului social în cadrul serviciilor de asistență socială), precum și servicii publice care nu îmbracă formă materială pentru beneficiari (de exemplu, serviciile culturale sau de agrement).

Totodată, Legea 234/2021 cu privire la serviciile publice prevede expres căror servicii publice se aplică, și anume tuturor serviciilor publice, cu câteva excepții – serviciilor bancare, serviciilor media audiovizuale, celor comerciale, notariale, de avocatură, precum și de

gospodărie comunală [4, art. 3].

Evident, aici apare întrebarea – atunci când spunem că legea se aplică *tuturor* serviciilor publice, includem aici și serviciile publice de sănătate, educaționale, de comunicații, de urgență 112, etc. care sunt reglementate prin legi speciale aparte? Acest moment juridic necesită o clarificare, care nu se regăsește în textul legii.

În ajutor ne vine însă Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Registrul de stat al serviciilor publice nr. 169 din 08.09.2021, care menționează că noțiunea „serviciu public are înțelesul noțiunii „servicii publice administrative" [7, anexa 1, pct. 3]. Evident, următoarea întrebare care apare este – ce anume sunt serviciile publice administrative? O definiție legală care generează mai mult confuzie decât claritate și pe care nu o reproducem aici se regăsește în Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Nomenclatorului integrat al serviciilor publice administrative nr. 670 din 03.09.2020. Tot în acest act normativ se include și o listă din 688 de servicii publice administrative dintre cele mai variate – acordarea statutului de exportator, eliberarea livretului militar, evaluarea parametrilor de calitate a serviciilor de comunicații electronice etc.

Analizând aceste două prevederile Legii 234/2021 și a Hotărârilor de Guvern sus-menționate, tragem concluzia că, deși legea se numește „cu privire la serviciile publice", ea se referă de fapt doar la serviciile publice administrative, iar analiza doar a legii fără a studia și actele normative subordonate legii creează confuzie în rândul utilizatorilor de servicii. Considerăm că acest lucru trebuie clarificat chiar în textul legii respective.

Un element de noutate al Legii respective, care probabil încearcă să clarifice aspectul legat de diversitatea serviciilor publice, este crearea Registrului de stat al serviciilor publice, responsabilitatea creării căruia revine Guvernului Republicii Moldova. Mai mult decât atât, „este interzisă prestarea serviciilor publice care nu sunt înregistrate în Registrul de stat al serviciilor publice" [4, art. 11, al. (3)]. Posesorul Registrului de stat este Agenția de Guvernare Electronică, care asigură crearea și exploatarea acestuia [7, anexa 1, pct. 13]. Registrul este găzduit pe platforma tehnologică guvernamentală comună (MCloud) [7, anexa 1, pct. 36].

Ideea de a crea o listă completă a serviciilor publice nu este una nouă, presupunându-se că o astfel de listă ar clarifica odată și pentru totdeauna ce este și ce nu este serviciu public. Autorul prezentului articol are însă o altă opinie.

Pentru prezentului articol, călăuză este doctrina în domeniu. Astfel, în orice tratat care ține de serviciile publice sunt indicate caracteristicile serviciilor publice. Acestea sunt 4 la număr, iar un serviciu public este anume PUBLIC dacă:

1) Satisface o nevoie generală/colectivă;
2) Este finanțat din bugetul public;
3) Este asigurat cu resurse materiale din patrimoniul public;
4) Este organizat și/sau gestionat de un subiect care face parte din sectorul public.

Pentru ca un serviciu să fie considerat serviciu public, el trebuie să întrunească TOATE cele 4 caracteristici, în caz contrar, dacă de exemplu întrunește 3 din 4 (și nu 4 din 4), este un serviciu, dar nu e un serviciu public.

Astfel, pentru autorul prezentului articol, serviciu public este orice serviciu care dispune de aceste 4 caracteristici. În sensul Legii 234/2021, însă, serviciu public este *doar cel înscris în Registrul de stat al serviciilor publice*, ceea ce, în opinia autorului articolului, *îngustează substanțial noțiunea de servicii publice*. Mai mult decât atât, dacă la un moment dat statul

va decide că nu mai este cazul să investească resurse într-un serviciu public, există riscul ca aceasta să poată fi desființat printr-o simplă radiere din Registrul respectiv. Acest aspect, considerăm, necesită clarificare urgentă.

Totodată, ridică anumite semne de întrebare și înseși Registrul de stat al serviciilor publice. Astfel, deși Registrul nu este în acces deschis, și nu e disponibil decât prin autentificare pe platformele guvernamentale, „informația din Registru se furnizează gratuit autorităților/instituțiilor publice, persoanelor fizice și juridice prin publicarea diverselor date despre serviciile publice înregistrate în Registru pe portalul guvernamental unic al serviciilor publice" [7, anexa 1, pct. 38]. Mai mult decât atât, informațiile publice plasate în Registru pot fi accesate fără a fi necesară autentificarea, prin intermediul portalului guvernamental unic al serviciilor publice, și anume pe servicii.gov.md.

La momentul elaborării prezentului articol, pe portalul guvernamental unic al serviciilor publice nu se regăsește nici o informație referitor la Registrul de stat al serviciilor publice, precum și nici o referință la acesta. În condițiile în care una din sarcinile declarate ale Registrului este „facilitarea interacțiunii dintre prestatorii de servicii publice și beneficiarii acestora" [7, anexa 1, pct. 5], considerăm oportună sporirea nivelului de transparență și vizibilitate a Registrului.

Revenind la ultimele modificări ale legislației, menționăm că se schimbă totodată și statutul prestatorului de servicii. Dacă în sensul Legii 158/2008 acesta putea fi orice autoritate publică, în sensul Legii 234/2021 cu privire la serviciile publice prestator de servicii publice poate fi oricare dintre următoarele entități [4, art. 2]:

- autoritate administrativă din subordinea Guvernului, serviciu public desconcentrat sau aflat în subordinea autorității administrative respective, instituție publică în care autoritatea administrativă centrală deține calitatea de fondator;
- autoritate administrativă autonomă față de Guvern care prestează servicii publice;
- structură organizațională din sfera de competență a unui minister sau a Cancelariei de Stat;
- autoritate a administrației publice locale care prestează servicii publice în domeniile proprii de activitate, instituție publică de interes local sau întreprindere municipală în care autoritatea administrației publice locale deține calitatea de fondator;
- persoană juridică de drept privat care, în limita competențelor delegate în conformitate cu actele normative, prestează servicii publice [4, art. 2].

Observăm astfel că lista prestatorilor a fost extinsă, și considerăm acest lucru ca fiind unul benefic, dat fiind faptul că Legea oferă utilizatorului posibilitatea de a alege de unde anume să solicite serviciul.

Nu în ultimul rând, sunt legiferate și temeiurile suspendării prestării serviciilor publice. Astfel, prestarea serviciilor publice poate fi suspendată în condițiile Legii privind regimul stării de urgență, de asediu și de război [4, art. 21]. Înseși noțiunea „stare de urgență" înseamnă, conform Legii 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, „ansamblu de măsuri cu caracter politic, economic, social și de menținere a ordinii publice, care se instituie *provizoriu* în unele localități sau pe întreg teritoriul țării în caz de iminență a declanșării sau declanșare a unor situații excepționale" [2, art. 1].

De menționat că Legea 234/2021 cu privire la serviciile publice extinde regimul de suspendare în caz de urgență asupra *tuturor* serviciilor publice pe care le reglementează, ceea

depășește cu mult prevederile Legea privind regimul stării de urgență, care stipulează doar câteva servicii care pot fi sistate temporar - livrarea gazelor, energiei electrice și apei potabile [2, art. 22], dintre care nici unul nu este ca esență serviciu public administrativ.

Evident, problema juridică care apare este - în condițiile în care starea de urgență a devenit una permanentă, și durează deja de peste 2 ani, creează oare aceasta condiții pentru a suspenda oricând toate serviciile publice? Întrebarea este evident una teoretică și retorică, dar poate genera dezbateri aprinse.

În concluzie, cadrul normativ de reglementare a sistemului serviciilor publice în Republica Moldova a suferit modificări substanțiale după adoptarea Legii 234/2021 cu privire la serviciile publice, care este actualmente în vigoare. Deși a clarificat unele aspecte vagi care țin de serviciile publice electronice și a legiferat noi principii de calitate a serviciilor publice, există serioase provocări de punere în aplicare a Legii respective, principalul impediment fiind că stipulează obligativitatea includerii tuturor serviciilor publice în Registrul de stat al serviciilor publice, iar, potrivit aceleiași legi, prestarea serviciilor fără a fi incluse în Registrul respectiv este interzisă. Considerăm că acest lucru îngustează nejustificat esența și varietatea serviciilor publice. Totodată, deși Legea 234/2021 se numește „cu privire la serviciile publice", actele normative adoptate întru executarea ei clarifică faptul că este vorba nu de toate serviciile publice, ci doar de cele administrative, ceea ce poate genera confuzii în rândul beneficiarilor de servicii.

REFERINȚE

1. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr.309-320/466
2. Legea Republicii Moldova privind regimul stării de urgență, de asediu și de război nr. 212 din 24.06.2004. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 132-137
3. Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Nr. 158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 230-232/840
4. Legea Republicii Moldova cu privire la serviciile publice nr. 234 din 23.12.2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2022, nr. 34-38
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016 nr. 122 din 18.02.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 43-46
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Nomenclatorului integrat al serviciilor publice administrative nr. 670 din 03.09.2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2020, nr. 229-233
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Registrul de stat al serviciilor publice nr. 169 din 08.09.2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2021, nr. 230-237
8. Portalul guvernamental unic al serviciilor publice, servicii.gov.md (accesat 20.04.2023)