

- Traducerea acestor materiale a fost posibilă cu suportul Inițiativei pentru Reforma Serviciului Public și Guvernelor Locale, afiliată Open Society Institute, Budapesta, Ungaria.

The translation of these materials has been possible with the support of the Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute, Budapest, Hungary).

- Traducerea acestui document a fost efectuată de către Centrul de Inovații Sociale, Chișinău, Moldova în cadrul unui Proiect finanțat de către NISPAcee, Bratislava, Republica Slovacă.

The translation of this document has been performed by Social Innovation Center, Kishinau, Moldova within a Grant awarded by the NISPAcee, Bratislava, Slovak Republic.

- Se aduc mulțumiri SIGMA/OECD și NISPAcee (Rețeaua de Instituții și Școli pentru Administrare Publică din Europa Centrală și de Est) pentru susținerea acordată la organizarea proiectului în cauză.

We express our acknowledgement to SIGMA/OECD and NISPAcee (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) for organisational support to the Project concerned.

- Se aduc mulțumiri Academiei de Administrare Publică a Republicii Moldova pentru asistența logistică la realizarea proiectului.

We express our gratitude to the Academy of Public Administration of Moldova for logistical support offered to the implementation of this project.

- Traducere din limbile engleză și/sau franceză, care sunt limbile oficiale ale acestei publicații intitulată “LEGISLAȚIA SERVICIULUI PUBLIC: CADRUL PENTRU LEGISLAȚIA SECUNDARĂ (ȘI ALTE INSTRUMENTE DE REGLEMENTARE)”, drept de autor, OECD, Paris 1997. OECD nu poartă responsabilitate asupra calității traducerii acestui document.

Translation from the English and/or French texts, which are the official versions of this publication entitled “CIVIL SERVICE LEGISLATION: CHECKLIST ON SECONDARY LEGISLATION (AND OTHER REGULATORY INSTRUMENTS)”, copyright, OECD, PARIS 1997. OECD cannot be responsible for the translation quality and coherence of this document.

Programul SIGMA

SIGMA -- Suport pentru consolidarea administrației și managementului în țările Europei Centrale și de Est - reprezintă o inițiativă comună a Centrului pentru Cooperare Economică cu Țările în Tranziție al OECD și Programul Phare al Uniunii Europene. Inițiativa în cauză sprijină eforturile de reformare ale administrațiilor publice din treisprezece țări în perioada de tranziție și este finanțată în special de către Phare.

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) reprezintă o organizație inter-guvernamentală, având în componența sa 29 de țări democratice dezvoltate, cu o economie de piață avansată. Centrul orientează asistența spre o serie largă de probleme de ordin economic și suportul consultativ al organizației către țările în proces de reformare din Europa Centrală și de Est și din fosta Uniune Sovietică. Phare acordă donații financiare pentru a sprijini țările-parteneri din Europa Centrală și de Est, până acestea din urmă vor fi gata să-și asume obligațiunile de membru al Uniunii Europene.

Phare și SIGMA lucrează pentru aceleași țări: Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Macedonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia, România, Slovacia și Slovenia.

Fiind fondată în 1992, SIGMA activează în cadrul Serviciului de Management Public al OECD, care oferă informație și expertiză în managementul public persoanelor care se ocupă de elaborarea politicilor și facilitează contactul și schimbul de experiență între managerii antrenați în sectorul public. SIGMA oferă țărilor-beneficiare accesul la o rețea de funcționari publici cu experiență, informație comparativă și cunoștințe tehnice, conectată la Serviciul de Management Public.

SIGMA are drept scop:

- să sprijine țările-beneficiare în căutările lor pentru o conducere bună, astfel încât să fie posibilă sporirea eficienței administrative și promovarea aderării cadrelor antrenate în sectorul public la valorile democratice, etice și respectul pentru guvernarea legii;
- să ajute la dezvoltarea unor capacități indigene la nivelul administrației centrale, pentru ca acesta să poată face față problemelor internaționalizării și planurilor de integrare ale Uniunii Europene;
- să sprijine inițiativele Uniunii Europene și ale altor donatori în acordarea asistenței țărilor-beneficiare în ce privește reforma administrării publice și să contribuie la coordonarea activităților de suport financiar.

În cadrul activității efectuate, inițiativa acordă o înaltă prioritate activității de facilitare a cooperării dintre guverne. Această practică include asigurarea suportului logistic necesar pentru formarea rețelelor de practicieni din administrarea publică în Europa Centrală și de Est și dintre acești practicieni și omologii lor din alte țări democratice dezvoltate.

SIGMA lucrează în cinci domenii tehnice: Reforma Administrativă și Strategii Naționale, Managementul Procesului de Elaborare a Politicilor, Managementul Costurilor, Managementul Serviciului Public și Supravegherea Administrativă. Adăugător, există o unitate pentru servicii de informare, care are menirea să răspândească materiale curente și publicate, tratând subiecte ce țin de managementul public.

Dreptul de autor aparține OECD, 1997

Cererile pentru a primi permisiunea de a reproduce sau traduce întregul material sau o parte din el urmează să fie depuse la următoarea adresă: Șefului Serviciului pentru publicații, OECD, 1, rue Andre-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Viziunile exprimate în această publicație nu reprezintă opiniile oficiale ale Comisiei, OECD, țărilor-membri, ori a țărilor din Europa Centrală și de Est participante în cadrul Programului.

Introducere

Această publicație are menirea de a completa *Tabelul de Control al Conținutului Legislației Serviciului Public*, (Documente Sigma: Nr. 5 OECD/GD(96)21, Februarie 1996). Lista precedentă se referea, în special, la astfel de aspecte care puteau fi considerate utile în cazuri în care un proiect de lege (adică proiectul unei legislații inițiale care guvernează serviciul public) a fost în proces de elaborare în una din țările Europei Centrale și de Est.

Tabelul de control prezent are referință la aspecte care pot fi considerate utile în raport cu instrumentele secundare necesare pentru a implementa Actul Serviciului Public promulgat de către Parlament. El începe cu o secțiune narativă care descrie tipurile de instrumente utilizate tipic în acest scop de către țările Membre OECD și factorii considerați destul de mult atunci când astfel de instrumente se află în proces de preparare și proiectare. Acesta este urmat de un tabel de control de întrebări importante pentru oficialitățile încadrate în proiectarea legilor. Aceste întrebări se referă mai mult la abordarea generală vizând regulamentele secundare, decât la conținutul substantiv al instrumentelor de tratare al anumitor aspecte. Astfel de conținut este dictat de către conținutul și detaliile legislației primare și nu este la fel în toate țările.

Tabelul de control, dacă e să vorbim despre tabelul de control al legislației, nu are menirea unor instrucțiuni de abordare al acestor probleme, dar al unor călăuze vizând cele mai bune practici existente. Căile selectate trebuie să reflecte circumstanțele locale.

Tabelul de control a fost preparat de către Profesorul Keith Patchett, Universitatea din Țara Galilor, Cardiff, Regatul Unit. Profesorul Patchett mai este și autorul tabelului de control pentru legislația inițială.

CONȚINUT

A. CADRUL PENTRU LEGISLAȚIA SECUNDARĂ (ȘI ALTE INSTRUMENTE DE REGLEMENTARE)	5
1. Instrumentele utilizate pentru reglementarea secundară	5
1.1. Cadrul existent	5
1.2. Legislația secundară	5
1.3. Directive administrative	6
2. Conținutul instrumentelor de reglementare	7
2.1. Evitarea prescrierii detaliate a comportamentului	7
2.2. Stabilirea balanței dintre uniformitate și flexibilitate	8
2.3. Codul de conduită pentru funcționarii publici	8
3. Procesul de elaborare al instrumentelor de reglementare	9
3.1. Puterea de a elabora regulamente secundare	9
3.2. Coordonarea centrală	9
3.3. Consultație	10
3.4. Controale asupra calității	10
3.5. Publicarea și distribuirea	10
B. TABEL DE CONTROL AL LEGISLAȚIEI SECUNDARE (ȘI ALTOR INSTRUMENTE DE REGLEMENTARE)	11
1. Control general	11
2. Conținutul legislației secundare (și altor instrumente de reglementare)	11
3. Proiectarea legislației secundare (și altor instrumente de reglementare)	12
4. Procesul de elaborare al legislației secundare (și alte instrumente de reglementare)	13
5. Publicări interne și distribuirea legislației secundare (și alte instrumente de reglementare)	13

A. CADRUL PENTRU LEGISLAȚIA SECUNDARĂ (ȘI ALTE INSTRUMENTE DE REGLEMENTARE)

1. Instrumentele utilizate pentru reglementarea secundară

1.1. Cadrul existent

Instrumentele de reglementare sunt necesare în mod stabil pentru implementarea legislației inițiale legate de domeniul serviciului public. Acestea, de obicei, sunt preparate de către organele guvernamentale care, conform cerințelor stipulate în Actul vizând Serviciul Public, administrează legislația serviciului public, sau o anumită parte a ei, sau este însărcinată cu responsabilități manageriale în raport cu serviciul public. Aceste instrumente pot fi de două tipuri generale:

- *legislație secundară*, care stabilește reguli normative legale cu putere echivalentă a legii
- *instrucțiuni administrative*, care reprezintă mai mult niște reguli neformale care țin de activitățile sau de comportamentul funcționarilor publici și care nu necesită de a fi împuternicite direct de către anumite procese legale

Legislația secundară este utilizată în mod extensiv pentru implementarea detaliată a Actelor din domeniul Serviciului Public. În țările membre OECD, însă, multe întrebări de tipul acesta pot fi soluționate de către instrucțiunile administrative. În multe privințe, *legislația* nu este mai necesară pentru a reglementa funcționarea internă a serviciului public, decât se dovedește a fi în cadrul unei întreprinderi private mari. Instrucțiunile administrative, pe care managerii oricărei întreprinderi le emit, sunt cele de direcționare a căilor în care urmează să fie desfășurate anumite procese, de stabilire a procedurilor care trebuie respectate în genere, precum și a standardelor de performanță sau conduită de care trebuie să se conducă angajații. Acestea pot intra în vigoare prin exercitarea autorității ierarhice din cadrul secției de angajare și, în rezultat final, prin intermediul unor proceduri disciplinare, dacă s-a produs un caz serios de comportament neadecvat.

Deși în Actul pentru Serviciul Public poate fi prevăzut faptul, conform căruia reglementarea anumitor probleme să se conțină în cadrul unor legi secundare, nu toate aspectele ale acestor probleme trebuie să fie prevăzute anumit în acest fel. Chiar atunci, când este necesar un regulament, adică pentru a asigura o consistență de tratament, unele reguli necesare nu pot intra direct în vigoare prin intermediul procedurilor legale, sau trebuie să fie proiectate atât de imprecis pentru a putea intra în vigoare. În cazuri, în care este necesar de a completa regulile care trebuie făcute prin intermediul legislației secundare, instrucțiuni neformale pot fi utilizate.

1.2. Legislația secundară

În anumite circumstanțe, regulamentul trebuie să fie făcut în formă de *legislație* secundară. În continuare vă expunem cazuri (cu exemple) unde prevederile de rigoare se vor conține în legea secundară (dacă nu este specificat în Actul pentru Serviciul Public):

- *prevederi care conferă drepturi legale de intrare în vigoare* sau elaborează un aspect al unui drept legal de intrare în vigoare conferit prin Actul pentru Serviciul Public

ex.: categoriile de funcționari publici, cărora trebuie să li se plătească alocații pentru cheltuielile de trai, precum și circumstanțele și condițiile în care acestea pot fi efectuate;

detaliile împuternicirilor de plecare anuale care se conțin în Actul pentru Serviciul Public

- *prevederi care impun datorii cu împuterniciri legale* sau elaborează aspectul unei datorii cu împuterniciri legale impuse de către Actul pentru Serviciul Public

ex.: circumstanțele în care trebuie aplicată restricția de statut în raport cu funcționarii publici, care intră în tranzacții economice

- *prevederi care prescriu circumstanțele în care funcționarii publici sunt privați sau eliberați de exercitarea unui drept sau obligațiuni* create de către Actul pentru Serviciul Public

ex. cazurile în care funcționarii publici pot fi eliberați de îndeplinirea anumitor datorii statutare pentru a rambursa împrumuturile bănești oferite acestora în scopuri educaționale

- *prevederile care creează elemente esențiale ale structurii serviciului public* care nu sunt prevăzute în Actul serviciului Public

ex.: desemnarea categoriilor și numărului de posturi în cadrul serviciului public

- *prevederi care au implicații financiare pentru bugetul central*, care nu sunt prevăzute de către Actul pentru Serviciul Public

ex.: remunerarea și alocațiile pentru persoanele neîncadrate în structurile guvernamentale atunci când îndeplinesc funcții în calitate de membru al unui organ oficial care are referință la problemele relevante serviciului public

- *prevederi care conferă funcții adăugătoare anumitor persoane*, care în alte circumstanțe nu ar fi avut dreptul să le îndeplinească

ex.: conferirea dreptului unui ministru de a delega unei oficialități înalte dreptul său de a numi în funcții funcționari de până la un anumit nivel (în caz dacă dreptul în cauză nu este expus în Actul pentru Serviciul Public)

- *proceduri ce stabilesc nivelele esențiale care garantează procesul* în cazurile când drepturile statutare ale funcționarului public ar putea fi încetate sau afectate

ex. procedurile care stabilesc modul în care procedurile disciplinare trebuie desfășurate

- *procedurile care se preconizează de a fi mandatate și legal admisibil de a intra în vigoare*

ex.: proceduri care reglementează apeluri sau plângeri de către funcționari publici către anumite organe oficiale

- *prevederi care stipulează penalități sau remedii în situații când o prevedere din legislația pentru serviciul public nu se încadrează într-un anumit context, dacă nu este prevăzut de către Actul vizând Serviciul Public*

ex.: dreptul de a reține o parte din salariul unui funcționar public pentru a achita pierderile cauzate proprietății publice.

1.3. Directive administrative

Mai jos urmează expunerea unor tipuri de directive (cu exemple) care nu necesită de a fi elaborate în formă de legislație secundară¹:

- *reguli de procedură*, care determină etapele pe care trebuie să le respecte funcționarii publici în raport cu anumite procese administrative

ex. Proceduri pentru solicitarea de alocații sau împuterniciri, sau apelarea pentru a obține beneficiile, autorizate de către lege

- *instrucțiuni*, care indică de către cine și în ce mod trebuie să fie aplicate anumite puteri, pentru a asigura, în particular consistența procesului de luare a deciziilor și de a permite deciziilor de a fi luate la un anumit nivel în cadrul administrației fără a se recurge la o directivă de nivel mai înalt

¹ Aceasta este adaptată din clasificarea folosită de către R. Baldwin, *Regulamente și Guvernământ*, Clarendon Press, Oxford (1995), p. 81-85

ex. Instrucțiunile care alocă responsabilitatea pentru schițarea serviciului și expunerea în scris a modului în care acesta urmează să fie formulat

- *călăuză interpretativă*, care indică persoanelor relevante modul în care aceștia pot conta pe utilizarea anumitor puteri sau discreții, în special aspectele care vor fi luate în considerație și criteriile care vor fi aplicate

ex. Călăuză în privința faptului cum de apreciat performanța și factorii care vor fi luați în considerație la efectuarea acesteia

- *reguli prescrise*, care indică comportamentul persoanelor respective pentru a corespunde cerințelor statutare valabile din punct de vedere legal

ex. Reguli vizând începutul și sfârșitul orelor de lucru și al celor de întrerupere, stipulate pentru serviciul public din cadrul guvernului

- *recomandări*, care conțin călăuze consultative vizând acțiunile și comportamentul necesar pentru a putea realiza anumite obiective

ex. Consultație în privința modului de comportament pentru a asigura securitatea muncii și prevenirea incendiilor în oficiile guvernamentale

- *coduri de conduită*, care stabilesc călăuze sau standarde generalizate pentru acțiune sau comportament în anumite contexte

ex. Cod de conduită pentru funcționari publici vizând, de ex., activitățile financiare externe și angajarea în câmpul muncii, sau activitățile politice

- *reguli de practică*, reguli care stabilesc practicile care trebuie respectate pentru a face ca regulile statutare să fie operative sau efective

ex. Reguli cu privire la practicile care trebuie respectate pentru a asigura oportunități egale pentru promovarea funcționarilor publici, punând în aplicație, astfel, interzicerea legală generală a discriminării.

2. Conținutul instrumentelor de reglementare

2.1. Evitarea prescrierii detaliate a comportamentului

În multe țări ale lumii, în trecut se practica prescrierea în legislația secundară a comportamentului care trebuie respectat sau evitat de către funcționarii publici în procesul de îndeplinire a funcțiilor sale de serviciu. Actualmente, astfel de abordare nu conduce, după cum s-a constatat, în deplină măsură, la un management efectiv al resurselor umane. În schimb, sunt preferabile *principii normative* vizând comportamentul recomandat și standardele respective de performanță ale funcțiilor. Acestea sunt însoțite de directive vizând procedurile corespunzătoare care, dacă să fie respectate, asigură ca principiile și standardele respective să fie aplicate în raport cu anumite activități. În timp ce procedurile date trebuie să reflecte circumstanțele unui anumit Minister, persoanele responsabile de directivele organismului dat (“directori”) trebuie să dispună de anumite puteri discreționale, necesare pentru a dezvolta și institui procesele și practicile care contribuie la îndeplinirea principiilor și standardelor contextului dat.

Legislația secundară poate fi utilizată pentru a stabili principiile și standardele în condiții general aplicabile pentru toți funcționarii publici (deși aceste prevederi pot fi deseori întâlnite și în Actul Serviciului Public). Dar nu și procedurile, care într-adevăr nu pot întotdeauna fi formulate în scris cu prescrierile caracteristice regulamentelor legale. Acestea pot fi deseori prescrise cel mai bine în mod neformal, în cadrul directivelor administrative și pot fi utilizate pentru a indica directorilor cum ei urmează să-și exercite puterile sale discreționale, iar în cazurile când acestea sunt elaborate de către directorii singuri, - de a expune călăuzele privind modul în care principiile și standardele trebuie să fie aplicate de către funcționarii publici încadrați în departamentul respectiv.

2.2. *Stabilirea balanței dintre uniformitate și flexibilitate*

Legislația secundară este necesară în cazurile, când anumite obligațiuni sau drepturi trebuie aplicate în raport cu funcționarii publici, cum ar fi condițiile de lucru sau extinderea sau limitarea condițiilor existente, deoarece aceștia modifică raportul legal dintre funcționarul public și patronat stipulat în Actul vizând Serviciul Public.

În unele țări se practica de a stabili un set de condiții de serviciu uniforme sau standarde aplicabile în raport cu toate categoriile de funcționari publici, deși unele reguli nu pot fi aplicate în anumite cazuri, deoarece circumstanțele în care operează regulile nu pot fi soluționate în cadrul unui singur minister sau departament. Această lege secundară a fost proiectată cu premisa că, dat fiind faptul că toți funcționarii publici au aceeași profesie, pentru ei pot fi aplicate cerințe standarde.

Dar diferența de funcții ar putea justifica existența diferitor condiții de lucru. Aceasta ar putea conduce la crearea unei tensiuni dintre necesitatea de a susține menținerea unor standarde comune în sistemul de administrare publică și necesitatea de a răspunde la anumite circumstanțe ale funcționarilor publici din cadrul anumitor departamente. Încercarea de a corespunde ambelor necesități în același set de regulamente va conduce la elaborarea unui document mare, complex și detaliat, unele prevederi ale căruia nu vor fi relevante în raport cu unele departamente.

Una din abordările alternative constă în faptul de a prevedea în legea secundară, elaborată de către o autoritate centrală, un cadru uniform de principii pentru a governa condițiile de serviciu pentru toți funcționarii publici. În același timp, directorii de departamente au dreptul, de asemenea prin legea secundară, de a dezvolta pentru funcționarii publici din cadrul instituției conduse, termenul și condițiile de intrare în vigoare al acestor principii, prin intermediul respectării călăuzelor din partea autorității centrale, prevăzute de asemenea în cadrul instrumentului. În așa mod, responsabilitatea de a defini relația patron-salariat este plasată, la nivel departamental, în cadrul limitelor unor standarde comune stabilite de către legislație.

Acest fapt dă posibilitate ca termenul și condițiile pentru anumiți funcționari publici să se conțină nu în setul general al regulamentelor legislative detaliate, dar în cadrul unor instrucțiuni destinate cadrelor fiecărui departament aparte. Aceste instrucțiuni ar putea, de asemenea, să conțină călăuze administrative privitor la modul, în care condițiile de serviciu ar putea fi interpretate sau aplicate în anumite circumstanțe, ca de ex., în unele situații controversate sau dificile. (Aceste două tipuri de probleme trebuie diferențiate clar, în timp ce condițiile de serviciu urmează să intre în vigoare din punct de vedere legal, călăuzele nu implică acordarea unor drepturi legale care ar putea intra în vigoare).

2.3. *Codul de conduită pentru funcționarii publici*

Legislația care prescrie funcțiile funcționarilor publici nu este un mecanism foarte efectiv de stimulare a respectării de către ei înșiși sau de către public al valorilor profesionale de bază în procesul activității lor de rutină. În acest scop, ar putea fi elaborat un cod de conduită, în mod foarte explicit. Deși legislația ar putea de asemenea fi utilizată, directivele administrative sunt mai adecvate domeniului dat. Prescrierile legislative tind să stabilească nu altceva, decât standardele *minimale* care trebuie respectate (în timp ce ele interzic, sau prescriu ce trebuie să fie făcut, sau conferă puteri particularizate pentru a acționa, în circumstanțe specificate).

Codul practicilor de tipul dat nu conține cerințe fixe, sau reguli stabile și flexibile, care urmează să fie aplicate în cazul creării anumitor circumstanțe specificate. În mod tipic, acesta conține principii și standarde de călăuză vizând cele mai adecvate căi de realizare a lor. În general, aici rămâne mult spațiu de manevrare pentru soluții individuale adaptate la circumstanțele individuale, iar, unde este necesar – pentru abaterea de la prevederile stipulate, dacă astfel este dictat de către alte împrejurări.

Codul de conduită se scrie, tipic, în formă mai puțin formală decât textul legii, folosește limbajul așteptării și include explicații, sfaturi, sugestii și călăuze. Astfel, el pare să fie prea imprecis pentru a putea intra în vigoare prin proceduri legale directe, deși standardele sale necesare urmează să fie relevante procedurilor disciplinare pentru a stabili, dacă un anumit comportament se echivalează cu o conduită considerată de a fi drept neadecvată și care implică contracarare.

3. Procesul de elaborare al instrumentelor de reglementare

2.1. Puterea de a elabora regulamente secundare

Puterea de a elabora regulamente secundare este conferită direct prin Actul vizând Serviciul Public. În ea se indică care organe dețin această putere și ce fel de probleme pot fi reglementate conform acesteia. Totodată, ea mai prescrie limitele specifice, în cadrul cărora puterea trebuie exercitată. În unele țări, Guvernul și Ministerele dețin puteri generale conform Constituției, de a elabora legislații secundare în scopul implementării oricărei legi primare pentru administrarea căreia ei poartă responsabilitate directă. În unele cazuri, puterea Ministerului derivă dintr-un act de delegare de către Guvern, dar astfel de puteri ar fi supuse unei restricții extensive de a nu fi aplicate în scopul protejării drepturilor și obligațiilor anumitor persoane individuale.

Puterea mai derivă și din alte legislații primare. De ex., Codul Muncii, în privința anumitor probleme legate de angajarea în câmpul muncii neprevăzute de către Actul vizând Serviciul Public, poate autoriza elaborarea legislației secundare pentru a completa prevederile Codului – astfel că regulamentele care tratează problema dată sunt elaborate special pentru a fi aplicate în raport cu funcționarii publici.

Puterea de a elabora diverse directive administrative este conferită în mod expresiv de către Constituție sau de către alte legi constituționale Guvernului sau oficialităților de stat desemnate. Dar în ce privește chestiunile interne, în general, acestea derivă din funcțiile de conducere, conferite oficialităților superioare din cadrul Ministerelor, responsabile pentru conducerea supremă și nu necesită o autorizare suplimentară legală.

În continuare trebuie de menționat, că este de o importanță primară faptul, ca persoanele implicate în prepararea legislației secundare de orice formă să stabilească fără nici o îndoială, că există putere legală pentru a elabora legislații secundare pentru problema în cauză și că în acest scop se utilizează puterea și tipul corect de instrument. Depășirea limitelor puterii, de obicei, deschide exercitarea puterii pentru a fi cercetată în privința legalității și a invalidării de către tribunal.

3.2. Coordonarea centrală

Guvernul are interes în conținutul și implementarea efectivă a instrumentelor de reglementare care țin de serviciul public. Una din căile de asigurare în acest sens este de a conferi puteri respective pentru a le elabora în cadrul unei singure autorități centrale. Acest fapt oferă posibilitatea ca cerințele obișnuite să fie efectuate în mod operativ în cadrul întregului serviciu, ceea ce reprezintă un factor de importanță deosebită dacă acestea au implicații financiare sau constituie condiții standarde de serviciu.

Dacă, însă, în domeniul dat se observă o tendință spre subvenționare, ministerul care este în cea mai mare măsură legat de activitățile specifice ale domeniului dat ar putea fi împuternicit de a elabora reguli corespunzătoare pentru a governa activitatea în cauză, care pot fi diferite în diverse contexte. De ex., un departament care are relații directe și frecvente cu publicul trebuie să fie administrat, iar colaboratorii din cadrul acestuia trebuie să-și îndeplinească funcțiile într-un mod foarte diferit decât cei încadrați în alt departament, care se ocupă, în principal, de politică și planificare. Deși există anumite valori comune care urmează să fie respectate în ambele cazuri, în primul caz trebuie de făcut accent mai mult pe astfel de criterii, cum ar fi eficiența, promptitudinea, politețea și onestitatea în lucrul cu publicul. În loc să se conducă de lista ordinară de prescrieri vizând conduita tuturor funcționarilor publici, directorii din cadrul anumitor ministere pot fi autorizați de a reglementa standardele corespunzătoare celor existente în cadrul ministerului dat și să elaboreze proceduri care să producă cel mai mare efect asupra acestor standarde.

Cu toate acestea, o astfel de abordare face mai importantă prevederea unei autorități centrale:

- să pună în aplicare standarde definite central în cazurile respective
- să pună la dispoziție călăuze vizând modul în care aceste standarde pot fi impulsionate la nivel departamental

- de asigurat ca regulile în raport cu un anumit organ să fie destul de consistente în privința atât al standardelor generale, cât și al intereselor guvernamentale mai desfășurate
- de monitorizat, ca implementarea regulilor să fie asigurată în mod adecvat și să producă rezultatele preconizate
- de asigurat, ca regulile să fie revizuite și modernizate în mod regulat

Puteri de acest fel pot fi conferite unui astfel de organ autonom, cum ar fi Comisia pentru Serviciul Public sau un organ Guvernamental responsabil pentru administrarea guvernamentală.

3.3. *Consultație*

Instrumentele care dau efect legislației serviciului public afectează material activitatea de lucru și cariera funcționarilor publici, în special, dat fiind faptul, că ele conțin cerințe detaliate care se răsfrâng mult asupra activității acestora. Oferirea de consultații în privința conținutului acestor instrumente în raport cu serviciul public, în special, prin intermediul reprezentanților săi, sau al sindicatelor este practică pe larg în țările membre OECD. Chiar dacă nu există o cerință explicită în cadrul prevederilor Actului pentru Serviciul Public, ar putea fi adoptată o practică de zi de zi. Valoarea ei constă în:

- reasigurarea persoanelor afectate ca interesele lor să fie luate în considerație
- asigurarea ca factorii de decizie să apeleze la experiența și practica persoanelor, care urmează să aplice cerințele stipulate în viață.

Cel mai efectiv mod de consultare este de a pune la dispoziție un set de propuneri, pe cât se poate de vast (preferabil în formă de proiect de instrument) în timp suficient pentru a da posibilitate de a efectua o considerație minuțioasă și sistematică, precum și a propune comentarii bine formulate. Consultarea vizând propunerile schițate și opțiunile politice, care le subliniază, nu sunt practicabile pentru primul set de instrumente, în timp ce există un grad de urgență pentru a le face operaționale. Dar în privința amendamentelor sau înlocuirilor, de obicei se dispune de mai mult timp. În acest domeniu, se efectuează un proces constant de evaluare al instrumentelor de reglementare existente, dacă situația indică asupra necesității de a se implementa anumite modificări.

3.4. *Controale asupra calității*

Instrumentele de reglementare trebuie verificate în privința standardelor de calitate, dacă corespund prevederilor legislației sau principalelor directive administrative. În calitate de proces de constituire al acestora, trebuie efectuate controale formale pentru a se asigura formularea unor regulamente eficiente și ușor aplicabile în practică. Examinarea, din punct de vedere legal, de către un jurist experimentat în domeniul serviciului public se consideră importantă, chiar vizând directivele administrative, pentru a se asigura compatibilitatea acestora cu cerințele în conformitate cu statutul și de a împiedica crearea inconsistenței și nesiguranței efectului.

3.5. *Publicarea și distribuția*

Instrumentele de reglementare relevante serviciului public țin, în principal, de guvern, de directorii de departamente și de membrii serviciului. Deși, deseori, nu este nevoie de publicări generale, publicarea anumitor directive administrative, altor publicări interne destinate pentru utilizarea de către funcționarii publici, este destul de importantă. Aceasta se referă, în special, la instrumentele care prescriu termenii sau condițiile de serviciu sau reglementează procedurile care trebuie utilizate de către funcționarii publici în procesul de exercitare al împuternicirilor sale de serviciu sau de adresare a plângerilor. Țările membre OECD pun la dispoziția funcționarilor publici un set întreg de documente de acest fel, care deseori mai conține și un material explicativ, asigurând ca fiecare minister să mențină un set deplin de instrumente actuale de reglementare.

B. TABEL DE CONTROL AL LEGISLAȚIEI SECUNDARE (ȘI ALTOR INSTRUMENTE DE REGLEMENTARE)

Întrebările expuse în continuare au menirea de a facilita proiectarea legislației secundare și altor instrumente de reglementare cu calități legale și textuale adecvate, împreună cu Actul vizând Serviciul Public, vor constitui un organ al legislației vizând Serviciul Public complet din punct de vedere instituțional, susține toate procedurile necesare și este legal coerent.

1. Control general

- 1.1. Conține o analiză sistematică prevăzută de către Actul vizând Serviciul Public pentru a determina:
 - (a) aspectele în privința cărora pot fi necesare instrumente de reglementare
 - (b) organele care trebuie să poarte responsabilitatea pentru prepararea și elaborarea instrumentelor în cauză
- 1.2. În privința unui anumit aspect, în Actul vizând Serviciul Public se conțin prevederi care să ceară utilizarea legislației secundare în scopul reglementării problemei date?
- 1.3. Toate aspectele chestiunii date necesită utilizarea regulamentelor normative, sau poate vreunul din ele să fie tratat neformal mai bine de către directivele administrative?
- 1.4. Dacă regulile normative sunt necesare în acest sens, există vreo autorizație legală distinctă pentru a elabora legislația secundară și a cuprinde toate problemele care impun utilizarea unor astfel de regulamente?
- 1.5. Dacă ambele tipuri de reguli sunt utilizate, sunt ele tratate de către instrumente separate? Este statutul legal al fiecărui tip făcut evident în cadrul instrumentelor date?
- 1.6. În particular, este întotdeauna clar când anumite reguli se preconizează de a fi mandatate (adică capabile de a intra în vigoare sau doar prin intermediul proceselor legale, sau prin intermediul unor acțiuni disciplinare)?
- 1.7. Sunt instrumentele de reglementare supuse unei verificări legale la fiecare etapă a procesului de preparare, pentru a se asigura că nu contravin legii care guvernează domeniul de administrare publică?
- 1.8. În particular, dacă atât legislația secundară, cât și directivele administrative sunt utilizate pentru a trata aspectele ce țin de domeniul dat, au fost ele supuse unei verificări legale pentru a se asigura asupra faptului ca ambele să fie corespunzătoare în raport reciproc (unul față de celălalt), precum și în raport cu Actul vizând Serviciul Public?
- 1.9. Verificările se fac cu scopul de se asigura ca toate instrumentele de reglementare să:
 - (a) formeze un organ coerent de legi și practici în raport cu serviciul public, împreună cu Actul vizând Serviciul Public?
 - (b) fie ușor utilizabile și înțelese?
 - (c) cuprindă toate întrebările esențiale vizând aspectele de care se ocupă?
 - (d) elaboreze directive clare și practicabile?
 - (e) producă rezultatele dorite?
 - (f) fie ușor de a corespunde prevederilor acestora?

2. Conținutul legislației secundare (și altor instrumente de reglementare)

- 2.1. Principiile generale au fost dezvoltate pentru a elaborarea instrumentele de reglementare schițate pentru a realiza o balanță dintre standardele uniforme serviciului public în întregime și pentru a realiza o implementare flexibilă care să răspundă la necesitățile anumitor departamente?

- 2.2 Dacă Actul pentru Serviciul Public nu conține răspuns la o anumită întrebare, există vreo politică în privința faptului ce fel de probleme trebuie să fie guvernate de către prevederile uniforme? A fost acest lucru comunicat tuturor organelor împuternicite de a elabora instrumente de reglementare?
- 2.3 Directorii de agenții (sau de departamente din cadrul ministerelor) dețin puteri suficiente pentru a emite directive administrative în privința modului de realizare al cerințelor și standardelor statutare de către oficialitățile acestora?
- 2.4 Există călăuze generale pentru acești directori în privința exercitării puterilor sale, pentru a se asigura că abordarea lor este corespunzătoare?
- 2.5 Verificarea este efectuată cu scopul de a asigura ca criteriile care definesc termenii și condițiile de serviciu să fie tratate de către legislația secundară?
- 2.6 Sunt instrumentele care definesc termenii și condițiile de serviciu diferențiate clar de oricare altele care conțin instrucțiuni sau consultări vizând modul de îndeplinire al acestora?
- 2.7 Se acordă atenție faptului dacă comportamentul adecvat al funcționarilor publici trebuie să fie reglementat prin stabilirea principiilor și standardelor, precum și al discreției manageriale, completate mai degrabă cu călăuze administrative, decât cu stabiliri detaliate ale anumitor datorii?
- 2.8 Se acordă atenție formulării codului de conduită, care asigură călăuza și procedurile respective pentru funcționarii publici astfel, încât să fie realizate standardele impuse asupra lor de către legislație și valorile evidențiate?

3. Proiectarea legislației secundare (și altor instrumente de reglementare)

- 3.1 Există împuterniciri suficiente (conform Actului vizând Serviciul Public) pentru ca aspectul dat să fie tratat în cadrul legislației secundare?
- 3.2 Întreg conținutul propus se încadrează în spectrul puterii de a elabora legislația secundară?
- 3.3 Este necesar ca toate problemele să fie tratate în legislația secundară? Din ele există astfel de probleme care să fie cuprinse în cadrul altei legislații? Este posibil de lăsat unele din întrebări pentru a fi tratate de către directivele administrative?
- 3.4 În proces de preparare, este anume tipul corect al instrumentului legislativ?
- 3.5 Instrumentul identifică organul corect care deține putere legislativă de a se ocupa de acest aspect?
- 3.6 Instrumentul respectă forma și formatul convențional utilizat pentru legislația secundară de acest fel? În particular, acesta include formula de autorizare și semnăturile corecte?
- 3.7 Instrumentul identifică sursa statutară corectă de investire cu puteri legislative?
- 3.8 Instrumentul este proiectat cu precizie suficientă, utilizând terminologia legală necesară astfel, încât să constituie reguli obligatorii capabile de a fi investite cu puteri?
- 3.9 Corespund concepțiile și expresiile legale utilizate în cadrul instrumentului cu prevederile Actului pentru Serviciul Public și cu alte instrumente secundare care implementează acest Act?
- 3.10 Au fost respectate toate cerințele legale mandatate vizând procedurile de elaborare a instrumentului?
- 3.11 Instrumentul clarifică categoriile de cazuri sau persoane în raport cu care el se aplică și când intră în vigoare?
- 3.12 A fost atribuit instrumentului identificare unică (de ex., numele și numărul) care facilitează referința, arhivarea și cercetarea?
- 3.13 Toate cerințele formale vizând publicarea instrumentului (de ex., în cadrul *Monitorului Oficial*) au fost respectate?

4. Procesul de elaborare al legislației secundare (și alte instrumente de reglementare)

- 4.1 Există vreun organ central în cadrul sistemului serviciului public care să fie responsabil pentru coordonarea dezvoltării și elaborarea instrumentelor de reglementare care trebuie să implementeze Actul pentru Serviciul Public?
- 4.2 Este organul acesta abilitat cu puterea de a stabili standarde generale care trebuiesc respectate la elaborarea instrumentelor de reglementare în cadrul serviciului public?
- 4.3 Acest organ este abilitat cu puterea de a monitoriza, dacă standardele respective sunt respectate și dacă acestea realizează obiectivele preconizate?
- 4.4 Există vreo procedură unde instrumentele individuale nu pot fi elaborate formal, dacă nu sunt însoțite de o notificare oficială din partea acestui organ (adică prin intermediul unui certificat sau expunere) care să confirme că standardele adecvate au fost respectate?
- 4.5 Există călăuze clare în privința modului în care funcționarii responsabili pentru directivele anumitor ministere sau secții din cadrul acestora trebuie să-și exercite puterile pentru a elabora instrumente de reglementare?
- 4.6 Există proceduri standarde care să necesite consultări (de ex., cu reprezentanți încadrați în administrarea publică sau din partea sindicatelor) în privința elaborării instrumentelor de reglementare care afectează direct interesele sau practicile de lucru ale funcționarilor publici?
- 4.7 Asigură procedurile date, ca consultarea să fie efectivă și, în particular, să cuprindă evaluarea reglementărilor existente, precum și alte propuneri pentru modernizarea sau modificarea lor?
- 4.8 Lipsa de conformitate cu procedurile consultative constituie drept bază pentru invalidarea de către tribunal sau pentru refuzarea de a elibera certificatul de corespundere, astfel ca instrumentul să nu poată fi aprobat oficial?
- 4.9 Există aranjamente standarde formale pentru a asigura că instrumentele de reglementare sunt evaluate și revizuite regulat la anumite intervale de timp?

5. Publicări interne și distribuirea legislației secundare (și alte instrumente de reglementare)

- 5.1 Toate instrumentele de reglementare implementează în practică Actul pentru Serviciul Public, care a fost publicat în scopul utilizării interne de către funcționarii din cadrul serviciului public?
- 5.2 Sunt copiile tuturor instrumentelor care se referă direct anumitor funcționari publici (în special acei care se ocupă de termeni și condiții de serviciu) accesibile pentru fiecare din ei?
- 5.3 Există proceduri fixe pentru asigurarea ca funcționarii publici să primească toate modernizările efectuate și amendamentele introduse în raport cu instrumentele de reglementare care îi afectează direct pe aceștia?
- 5.4 Există vreo arhivă centrală oficială a tuturor instrumentelor de reglementare? Fiecare minister are arhiva tuturor documentelor care țin de funcționarii publici din cadrul ministerului? În special, există o bază computerizată de date care să fie în funcțiune sau în proces de constituire?
- 5.5 Se practică elaborarea și distribuirea unui ghid sau indice vizând instrumentele de reglementare?
- 5.6 Există un cod de practici care să guverneze accesul funcționarilor publici (inclusiv asociațiile sindicale sau profesionale) la arhiva instrumentelor?
- 5.7 A fost acordată atenție producerii (și modernizării) codului de management, care să compileze toate instrumentele de reglementare relevante în formă sistematică și accesibilă pentru utilizarea de către directorii de departamente responsabili pentru managementul cadrelor?
- 5.8 A fost acordată atenție producerii unei instrucțiuni care să stabilească conținutul instrumentelor de reglementare împreună cu anexe explicatorii și în formă atractivă pentru utilizatori, destinată utilizării de către funcționarii publici?

ANEXĂ: GLOSARUL TERMENILOR UTILIZAȚI ÎN TABELUL DE CONTROL

Directive administrative: reglementări fără statut de natură legislativă care nu pot intra în vigoare direct în rezultatul proceselor legale care, la rândul lor, sunt elaborate tipic de către un organ executiv.

Proiect: un proiect de legislație primară în forma, care să fie considerată de către Parlament.

Actul vizând Serviciul Public: o parte din legislația primară promulgată de către Parlament pentru a reglementa serviciul public.

Comisia pentru Serviciul Public: un organ public, independent din punct de vedere politic (de obicei foarte independent de directivele Guvernului) creată pentru a supraveghea astfel de activități ale serviciului public, cum ar fi recrutarea și administrarea cadrelor.

Legislația vizând Serviciul Public: organul care cuprinde legislația primară și cea secundară vizând reglementarea serviciului public.

Proiect de lege: o persoană (oficialitate guvernamentală sau consultant angajat prin contract) implicată în elaborarea textului noii legislații.

Proiectarea legii: procesul de convertizare al noii politici în regulamente legale, în forma și stilul legal corespunzător, înainte de adoptarea actului despre elaborarea legii.

Legislație: legea scrisă produsă de către Parlament, Guvern sau alt organ investit cu împuterniciri (stipulat în prevederile Constituției sau al unei legi primare) de a elabora instrumente de producere a legii.

Legislație primară: legislația produsă de către Parlament (adică organul investit cu funcția principală a Statului vizând producerea legilor).

Regulamente: orice instrument, care poate fi elaborat de către Parlament sau Guvern, sau de către administrarea publică pentru a influența comportamentul (adică instrumentele de producere a legilor, cum ar fi legislația primară sau secundară, precum și instrumentele care nu produc legislație, cum ar fi circularele, călăuzele sau instrucțiunile – “direcțiile administrative”)

Legislația secundară: legislația produsă de către Guvern sau de către alt organ executiv investit cu puterea de a elabora instrumente de producere a legii (adică decrete, directive, regulamente, reguli, ordine)

Regulamente secundare modul și procesul de producere a legislației secundare și direcțiilor administrative