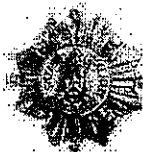




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР ПО
БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-3284 din 16.06.2020

La nr. 18-23-4933 din 11.06.2020

Cancelaria de Stat

Prin prezenta, cu referire la proiectul de lege cu privire la Reprezentantul Guvernului în teritoriu și Oficiul Reprezentantului Guvernului în teritoriu (număr unic 401/CS/2020), comunicăm următoarele.

Proiectul nu conține avizele instituțiilor implicate în procesul de avizare și sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, fapt ce presupune că redacția proiectului poate suferi ulterior modificări și completări.

În vederea excluderii neconcordanțelor între constatările expertizei anticorupție și prevederile proiectului definitivat, comunicăm că expertiza sus-citată se va efectua conform Legii integrității nr.82/2017. Potrivit art.28 alin.(4) din Legea menționată, *„Expertiza anticorupție, cu excepțiile stabilite la alin.(2) și (3), se efectuează de către Centrul Național Anticorupție doar asupra proiectului definitivat în baza propunerilor și obiecțiilor expuse în procesul de avizare și/sau de consultare a părților interesate. În cazul proiectelor inițiate de Guvern, acestea se consideră definitivare înainte de a fi transmise spre expertiza juridică, iar în cazul inițiativelor altor categorii de autori – după înregistrarea proiectelor în Parlament”*.

Reieșind din cele expuse, solicităm respectuos, prezentarea proiectului definitivat pentru efectuarea expertizei anticorupție.

Director

Ruslan FLOCEA



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-4556 din 21.07.2020

La nr. 29-01-6368 din 18.07.2020

Cancelaria de Stat

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la Reprezentantul Guvernului în teritoriu și Oficiul Reprezentantului Guvernului în teritoriu (remis repetat - REA nr.ELO17/4231 din 20.06.2017).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Ruslan FLOCEA



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6708 din 31.07.2020

la proiectul de lege cu privire la Reprezentantul Guvernului în teritoriu și Oficiul Reprezentantului Guvernului în teritoriu (remis repetat - REA nr. ELO17/4231 din 20.06.2017)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Cancelaria de Stat, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 privind actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Cancelariei de Stat, precum și pe portalul guvernamental www.particip.gov.md, fiind, astfel, asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

De asemenea, autorul a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată respectarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe paginile web indicate supra, transparența în procesul decizional a fost asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: *"Proiectul de lege a fost elaborat în contextul realizării acțiunii din Planul de acțiuni al Cancelariei de Stat pentru anul 2020 (Programul: Sustenabilitatea administrației publice; Sub-programul: Reforma administrației publice acțiunea; Obiectivul nr.14. Asigurarea funcționării în condiții de legalitate, eficiență și transparență a oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat (OTCS)), având drept scop consolidarea rolului Reprezentantului Guvernului în teritoriu, cu delegarea de atribuții complexe acestei funcții, în vederea îndeplinirii obiectivelor Programului de guvernare și a angajamentelor strategice ale Republicii Moldova la nivel local."*

Analizând normele elaborate se constată că prin proiect se propune crearea unui cadru legal cuprinzător privind statutul reprezentantului Guvernului în teritoriu, care să clarifice rolul și poziția acestei entități.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesele statutului privind implementarea eficientă a principiilor bunei guvernări în Republica Moldova, ceea ce este conform interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".*

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară".

Reieșind din prevederile proiectului de lege expretizat, implementarea acestora necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național. Potrivit autorului: *"Implementarea prevederilor proiectului se va efectua în limita mijloacelor financiare alocate Cancelariei de Stat din bugetul de stat"*.

Astfel, examinînd conținutul notei informative, se atestă lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, autorul nu a precizat disponibilitatea mijloacelor financiare necesare în bugetul de stat or va fi necesar alocarea mijloacelor financiare suplimentare, fapt ce contravine exigențelor prevederilor legislative ce reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact financiar, stabilite în art.16-17 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014, art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 privind actele legislative, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat.

Conform art.17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, *"(1) Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. (2) Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget."*, iar potrivit art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, *"Expertiza financiară este efectuată de către Ministerul Finanțelor, este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public și are menirea de: a) a asigura concordanța prevederilor proiectului cu legislația din domeniul financiar; b) a evalua cheltuielile pentru realizarea noilor reglementări; c) a semnală deficiențele cu caracter financiar și a prognoza consecințele în domeniul financiar"*.

Respectiv, pentru a asigura punerea în aplicare a deciziei care are un impact bugetar, se atestă necesitatea completării notei informative cu fundamentarea economico-financiară în conformitate cu art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017. Or, în lipsa unei argumentări economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative *"textului proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]"*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]"

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]"

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]"

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"

În mare parte, textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

Însă, în unele norme din proiect autorul utilizează formulări ambigue care vor admite interpretări

abuzive la aplicare (a se vedea tabelul cu analiza detaliată a prevederilor proiectului prezentată la compartimentul III al prezentului raport de expertiză).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigo

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul reglementează misiunea, funcțiile, atribuțiile și drepturile Reprezentantului Guvernului în teritoriu și Oficiului Reprezentantului Guvernului în teritoriu, precum și modul de organizare și desfășurare a activității acestora.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Proiectul încalcă dreptul persoanei la accesul liber la justiție, consacrat de art.20 din Constituția Republicii Moldova: „(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. (2) Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.”

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -
<p>Art.8 alin.(2), art.16 alin.(1), art.31 alin.(1) potrivit proiectului de lege cu privire la Reprezentantul Guvernului în teritoriu și Oficiul Reprezentantului Guvernului în teritoriu</p> <p>Articolul 8. Condițiile pentru ocuparea funcției de Reprezentant al Guvernului în teritoriu [...]</p> <p><u>(2) Nu poate fi numit în funcția de Reprezentant al Guvernului în teritoriu persoana care:</u></p> <ul style="list-style-type: none">a) a împlinit vârsta de pensionare pentru limită de vârstă specificată de legislație;b) este condamnată în baza hotărârii judecătorești definitive și irevocabile sau care are antecedente penale nestinse;c) este sau a fost membru al organizațiilor interzise prin lege în Republica Moldova.[...] <p>Articolul 16. Numirea în funcția de adjunct al Reprezentantului Guvernului în teritoriu</p> <p><u>(1) Poate fi numită în funcția de adjunct al Reprezentantului Guvernului în teritoriu persoana care îndeplinește cumulativ următoarele condiții:</u></p> <ul style="list-style-type: none">a) deține cetățenia Republicii Moldova;b) are domiciliul pe teritoriul Republicii Moldova;c) are studii superioare de licență în drept sau administrație publică;d) are vechime în muncă de cel puțin 3 ani în funcții manageriale în cadrul administrației publice;e) cunoaște limba de stat;f) alte condiții prevăzute de art.27 din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. [...] <p>Articolul 31. Numirea în funcția de controlor de stat</p> <p><u>(1) Poate fi numită în funcția de controlor de stat persoana care îndeplinește cumulativ următoarele condiții:</u></p> <ul style="list-style-type: none">a) are domiciliul pe teritoriul Republicii Moldova;b) are studii superioare de licență în drept;

c) are cel puțin 3 ani de experiență profesională în domeniul juridic;
d) alte condiții prevăzute de art.27 din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Obiecții:

Analizând per ansamblu normele precitate, acestea nu indică la cazierul privind integritatea profesională.

Art.11 alin.(1) lit.e) din Legea integrității nr.82/25.05.2017, prevede că *"Recrutarea și promovarea agenților în cadrul entității publice se efectuează prin concurs public, conform criteriilor transparente și obiective de selectare în bază de merit, calificare profesională, capacitate, competență și integritate profesională, fără a admite favorizarea intereselor private și a oricăror forme de discriminare pe motiv de sex, rasă, limbă, religie, opinii politice sau orice altă opinie, origine națională sau socială, altor forme de discriminare, în conformitate cu prevederile legislației speciale care reglementează activitatea diferitor categorii de entități și agenți publici."*

Totodată, Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr.7 din 16.04.2015 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale a invocat la pct.181 că *"testarea integrității profesionale poate fi aplicată tuturor categoriilor profesionale de agenți publici. Nici o categorie profesională nu este, prin natura sa, exclusă de la testarea integrității profesionale."*

Caracterul lacunar al proiectului va face imposibilă tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, va perpetua săvârșirea abuzurilor de serviciu, conflicte de interese și/sau favoritism.

Recomandări:

Completarea art.8 alin.(2) cu lit.d) cu următorul cuprins: *"în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, are înscrieri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art.7 alin.(2) lit.a) din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale."*

Completarea art.16 alin.(1) cu lit.g) cu următorul cuprins: *"în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, nu are înscrieri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art.7 alin.(2) lit.a) din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale."*

Completarea art.31 alin.(1) cu lit.e) cu următorul cuprins: *"în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, nu are înscrieri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art.7 alin.(2) lit.a) din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale."*

În sensul prezentei legi, conducătorul entității care solicită cazierul privind integritatea profesională pentru candidatul la funcția de reprezentant al Guvernului este Secretarul general al Guvernului.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - trafic de influență
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

Art.29 alin.(1) potrivit proiectului de lege cu privire la Reprezentantul Guvernului în teritoriu și Oficiul Reprezentantului Guvernului în teritoriu

Articolul 29. Aparatul Oficiului (1) Aparatul Oficiului este compus din angajați cu atribuții de control administrativ de legalitate (controlori de stat), angajați cu atribuții de coordonare generală a activității serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor și altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului, de asigurare a relațiilor cu instituțiile publice în care ministerele sau alte autorități administrative centrale au calitatea de fondator și a relațiilor cu autoritățile administrației publice locale, și personal contractual (de deservire tehnică).

Obiecții:

Art.29 alin.(1), cât și prevederile art.2 și art.30-37 din proiect, instituie funcția de "controlor de stat", reglementând modul de numire și încetare, drepturile, obligațiile și activitățile desfășurate de acesta. În sensul Legii nr.131/08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, termenul de "controlor de stat" se utilizează în domeniul efectuării controlului asupra activității de întreprinzător. Mai mult, nici Clasificatorul unic al funcțiilor publice, aprobat prin Legea nr.155/21.07.2001, cât și sistemul de salarizare al funcționarilor publici din cadrul Cancelariei de Stat nu prevede funcția de "controlor de stat". Astfel, stabilirea pentru personalul din cadrul oficiului Guvernului a statutului de "controlor de stat" va determina posibilitatea pentru aceștia de a exercita atribuții de control în domenii improprie activității sale, folosind calitatea sa de controlor de stat.

Recomandări:

La art.2, noțiunea de "controlor de stat" de a exclude.

La art.29 alin.(1), cuvintele "controlori de stat" de a exclude.

La art.30-37 din proiectul, cuvintele "controlor de stat" de a substitui cu textul "funcționar public cu atribuții de control administrativ de legalitate" la caz gramatical corespunzător.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprie sau contrare statutului entităților publice

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

Art.36 potrivit proiectului de lege cu privire la Reprezentantul Guvernului în teritoriu și Oficiul Reprezentantului Guvernului în teritoriu

Articolul 36. Temeiurile încetării funcției de controlor de stat Funcția de controlor de stat încetează în condițiile prezentei legi și Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Obiecții:

Art.36 utilizează norme formulate de o manieră imprecisă, adică se face trimitere la temeiurile încetării funcției de controlor de stat prevăzute de prevederile proiectului de lege, însă din conținutul acestuia nu rezultă expres cazurile în care se încetează funcția de controlor de stat. Astfel, pentru a exclude posibilitatea interpretării abuzive a normei, prevederile acesteia trebuie să fie formulate clar și fără echivoc, condiție nerespectată de către autor prin instituirea normei respective.

Recomandări:

Completarea proiectului cu norme ce indică la temeiurile încetării funcției de controlor de stat.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Norme de trimitere defectuoase 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu
--	---

- 4 -

**Art.37 alin.(2) potrivit proiectului de lege cu privire la Reprezentantul Guvernului în teritoriu și
Oficiul Reprezentantului Guvernului în teritoriu**

Articolul 37. Contestarea acțiunilor/ inacțiunilor controlorului de stat [...] (2) Persoanele terțe nu pot contesta în instanță acțiunile controlorului de stat privind decizia de contestare a actelor administrative ale autorităților administrației publice locale considerate ilegale.

Obiecții:

Norma analizată limitează dreptul persoanelor terțe de a contesta acțiunile controlorului de stat în sensul prevederilor proiectului.

Conform art.44 alin.(1) din Codul administrativ, *"Participanți la procedura administrativă sînt: autoritatea publică, orice persoană fizică și juridică care a solicitat inițierea procedurii sau în privința căreia procedura a fost inițiată, precum și orice altă persoană atrasă de autoritatea publică în procedura administrativă"*.

Totodată, art.49 din codul precitat prevede exhaustiv persoanele care nu au dreptul să acționeze în procedura administrativă, și unde astfel de categorie de persoane precum *"persoane terțe"* nu se regăsește. Acest fapt va admite interpretări abuzive la aplicare cu referire la persoanele care sunt în drept sau nu să conteste în instanța de judecată acțiunile controlorului de stat privind decizia de contestare a actelor administrative ale autorităților administrației publice locale considerate ilegale, iar ca urmare se va limita dreptul persoanei de acces liber la justiție, care este un drept fundamental al cetățeanului consfințit de art. 20 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova, care prevede că *"Nicio o lege nu poate îngrădi accesul liber la justiție"*.

Recomandări:

Excluderea art.37 alin.(2) din proiect.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - depășire a atribuțiilor de serviciu
---	--

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Cancelaria de Stat și are drept scop consolidarea rolului Reprezentantului Guvernului în teritoriu, cu delegarea de atribuții complexe acestei funcții, în vederea îndeplinirii obiectivelor Programului de guvernare și a angajamentelor strategice ale Republicii Moldova la nivel local.

Proiectul respectă rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării proiectului de decizie, precum și consultarea publică a acestuia.

Nota informativă la proiect necesită a fi completată cu informații/date privind fundamentarea economico-financiară privind disponibilitatea mijloacelor financiare. Or, în lipsa unei argumentări

economico-financiare pertinente, reglementările propuse nu vor avea finalitatea scontată a scopului propus de proiect.

De asemenea, proiectul conține factori de risc și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

31.07.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Xenia VAMEȘ, Inspector principal

