



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2 - 6662 din 11.11. 2022

La nr.381 din 17 octombrie 2022

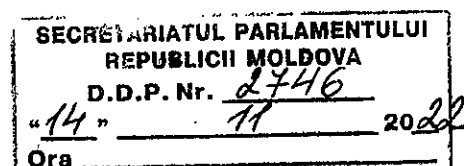
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală - art.19; Legea nr.136/2016 privind statutul municipiului Chișinău – art.10).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Iulian RUSU





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8314 din 08.11.2022

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală - art. 19; Legea nr.136/2016 privind statutul municipiului Chișinău – art.10)

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 Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, 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 cu privire la 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 anticorupție a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 17 octombrie 2022, fiind asigurat accesul părților interesate la materialele proiectului, pentru a putea lua cunoștință și a prezenta sau expedia recomandări.

Spre efectuarea expertizei anticorupție, proiectul a fost transmis la 17 octombrie 2022. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă autorii au menționat că proiectul are drept scop punerea în valoare a resurselor existente ale statului într-un mod eficient și sustenabil, prin creșterea transparenței activităților de ordin local, raional și municipal și prin responsabilizarea aleșilor locali față de cetățeni, cu utilizarea sistemului electronic de înregistrare a prezenței la ședințe și a modalității de vot a aleșilor locali.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea reglementărilor care prevăd stabilirea modalității de adoptare a unor decizii, de către Consiliul municipal Chișinău/consiliile locale din unitățile administrativ-teritoriale, prin completarea acestora cu votul electronic.

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

Prevederile proiectului promovează interesele populației, pe de o parte, în ceea ce privește responsabilizarea aleșilor locali. Pe de altă parte, însă, implementarea sistemului de vot electronic presupune alocarea mijloacelor financiare esențiale din bugetele unităților administrativ-teritoriale, inițial prevăzute pentru soluționarea altor probleme stringente ale populației din localități.

Astfel, în nota informativă autorii au menționat exemplul Consiliului municipal Chișinău, care în anul 2016 a investit 1 000 000 lei bani publici pentru achiziționarea și implementarea sistemului de vot electronic. Prin urmare, promovarea intereselor menționate supra nu este în detrimentul interesului public, în cazul în care autoritățile administrației publice locale dispun de suficiente resurse financiare, care să permită implementarea noilor reglementări fără prejudicierea soluționării altor întrebări importante și prioritare pentru comunitățile de pe teritoriile administrate.

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”.*

În nota informativă sunt specificate: denumirea autorului, condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, scopul, principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi, fundamentarea economico-financiară, modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare, avizarea și consultarea publică a proiectului.

Astfel, prin prisma art.30 al Legii nr.100/2017, menționăm că nota informativă conține compartimentele necesare și, prin urmare, corespunde cerințelor stabilite în anexa nr.1 la legea prenotată.

Totodată, din nota informativă rezultă că în cadrul elaborării proiectului n-au fost consultate autoritățile publice locale, în conformitate prevederile de la:

-) art.29 alin.(1) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, potrivit căruia: *„În baza propunerilor inițiale, a studiului de cercetare și a altor materiale, precum și după consultarea părților interesate, se întocmește versiunea inițială a proiectului actului normative”;*

-) art.8 alin.(1) din Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, potrivit căruia: *„Autoritățile administrației publice locale sunt consultate în procesul de elaborare, adoptare sau modificare a legilor sau altor acte normative referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale”;*

-) art.6 alin.(5) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, potrivit căruia: *„Autoritățile administrației publice centrale consultă asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale în problemele ce țin de administrația publică locală”.*

De asemenea, informația prezentată de autori în nota informativă nu denotă efectele aplicării prevederilor proiectului pentru bugetele unităților administrativ-teritoriale, și prin urmare, pune la îndoială aplicabilitatea practică a acestora.

Concomitent, din conținutul notei informative se profilează concluzia că motivul de bază care a determinat necesitatea elaborării proiectului este neutilizarea sistemului de vot electronic funcțional de către Consiliul municipal Chișinău, în activitate desfășurată de către acesta. În aceste condiții, suntem de părerea că obligarea tuturor autorităților administrației publice locale să implementeze sistemul de vot electronic este prematură, în special în lipsa consultării acestora și obținerii opiniei vis-a-vis de noile reglementări promovate în proiect.

Suplimentar, informația din nota informativă vine în contradicție cu prevederea de la art.III din proiect, prin ce creează confuzii în ceea ce privește obligativitatea implementării acestuia și, în rezultat, poate duce la subminarea realizării modificărilor propuse. Astfel, art.III alin.(2) din proiect prevede că în termen de 3 zile din data publicării legii în Monitorul Oficial, organele executive ale administrației publice locale de nivelul al doilea și cele ale orașului cu statut de municipiu și/sau raion, vor întreprinde măsurile necesare pentru implementarea acesteia.

În același timp, la compartimentul *„Fundamentarea economico-financiară”* din nota informativă, autorii menționează că *„În cazul în care o autoritate publică locală o să decidă asupra necesității implementării sistemului de vot electronic, vor aloca bani din bugetul local”*, ceea ce presupune că aplicarea prevederilor propuse în proiect este lăsată la latitudinea autorităților administrației publice locale.

Complementar, în contextul inițiativei Guvernului de reformare administrativ-teritorială a Republicii Moldova (<https://www.privesc.eu/Arhiva/100964/Webinarul--Reforma-administrativ-teritoriala-in-Republica-Moldova--proponeri-nationale-si-experienta-globala->), considerăm ca fiind precoce modificările promovate în proiect în ceea ce privește obligativitatea acestora pentru autoritățile administrațiilor publice locale, cu excepția mun. Chișinău, care are deja un sistem de vot electronic instalat.

Generalizând cele expuse mai sus, considerăm că nota informativă nu justifică pe deplin necesitatea

promovării proiectului de act normativ.

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*”.

Nota informativă conține informații controversate cu privire la impactul economico-financiar al implementării prevederilor noului act normativ asupra mijloacelor bugetului public național.

Astfel, inițial autorii menționează că: *„Implementarea normelor propuse nu necesită cheltuieli financiare legate de asigurarea procesului de vot electronic”*. Ulterior, specifică faptul că: *„În cazul în care o autoritate publică locală o să decidă asupra necesității implementării sistemului de vot electronic, vor alocă bani din bugetul local”*.

Este evident că implementarea prevederilor proiectului presupune alocarea mijloacelor financiare publice considerabile, ceea ce inevitabil va pune presiune pe bugetele unităților teritorial-administrative, iar neconsultarea autorităților administrației publice locale și, respectiv, lipsa unui consens din partea acestora, poate acorda normelor un caracter mai mult formal decât practic.

Totodată, urmează a fi luată în calcul norma de la art.10 alin.(3) din Legea nr.436/2006, potrivit căreia: *„Autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare”*.

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 *„textul 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, [...]”.

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 nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului a fost identificată o normă contradictorie cu prevederile Legii nr.436/2006. Mai detaliat la acest aspect, ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile proiectului reglementează diversificarea modalității de votare a deciziilor de către Consiliile locale.

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

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

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

- 1 -
<p>La art.III alin.(2) din proiect</p> <p><i>„În termen de 3 zile din data publicării prezentei legi în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, organele executive ale administrației publice locale de nivelul al doilea și cele ale orașului cu statut de municipiu și/sau raion vor întreprinde măsurile necesare pentru implementarea prezentei legi, din contul bugetului autorității administrației publice locale respective.”</i></p>
<p>Obiecții:</p> <p>Norma urmează a fi analizată prin prisma respectării principiului legalității și echilibrului între reglementările concurente, stabilit la art.3 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017. Astfel, pe de o parte, modificarea prevederilor de la art.19 alin.(6) din Legea nr.436/2006 și art.10 alin.(6) din Legea nr.136/2016, acordă consiliilor locale/ consiliului municipal Chișinău posibilitatea adoptării unor decizii inclusiv prin vot electronic, fără a impune careva obligații în acest sens. Pe de altă parte, însă, prevederea de la art.III alin.(2) din proiect stabilește în mod expres sarcina organelor executive ale administrației publice locale de nivelul al doilea și cele ale orașului cu statut de municipiu și/sau raion, de a întreprinde măsurile necesare pentru implementarea proiectului.</p> <p>Totodată, se remarcă concurența normei citate supra cu prevederile primelor două alineate din proiect, care garantează autorităților administrației publice locale dreptul de a decide modalitatea de adoptare a propriilor decizii. Acest lucru este în strictă corespundere cu principiile autonomiei locale (decizională, organizațională etc.) și intervenirea unilaterală, eventual, în modalitatea de adoptare a deciziilor locale, în special în lipsa consultării autorităților administrației publice locale, constituie o încălcare flagrantă a principiilor prenotate.</p> <p>Subsidiar, proiectul prevede și un termen nejustificat de scurt, în cazul în care autoritățile administrației publice locale ar fi obligate să implementeze sistemul alternativ de vot electronic. Acest fapt este și mai accentuat în condițiile actuale de criză, care în permanență variază și dispune de o tendință stabilă de acutizare, ceea ce presupune soluționarea stringentă a problemelor deja existente.</p> <p>În orice caz, reiterăm că lipsa mijloacelor financiare în bugetele unităților teritorial-administrative va avea ca efect imposibilitatea implementării prevederilor proiectului ceea ce denotă, odată în plus, irelevanța reglementării de la art.III alin.(2) din proiect.</p>
<p>Recomandări:</p> <p><i>Revizuirea normei în vederea aducerii acesteia în corespundere cu art.3 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017.</i></p>

Ca variantă alternativă poate fi excluderea din proiect a prevederii.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">● Concurența normelor de drept● Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">● Generale● Încurajarea sau facilitarea actelor de:<ul style="list-style-type: none">- influențare necorespunzătoare
---	---

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr.436/2006 și Legea nr.136/2016) este promovat de către un grup de deputați în Parlament, în scopul punerii în valoare a resurselor existente ale statului într-un mod eficient și sustenabil, prin creșterea transparenței activităților de ordin local, raional și municipal și prin responsabilizarea aleșilor locali față de cetățeni, cu utilizarea sistemului electronic de înregistrare a prezenței la ședințe și a modalității de vot a aleșilor locali.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă.

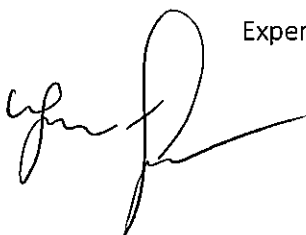
Prevederile proiectului promovează interesele populației, pe de o parte, în ceea ce privește responsabilizarea aleșilor locali. Pe de altă parte, însă, implementarea sistemului de vot electronic presupune alocarea mijloacelor financiare esențiale din bugetele unităților administrativ-teritoriale, inițial prevăzute pentru soluționarea altor probleme stringente ale populației din localități.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificați următorii factori de corupție:

- concurența normelor de drept;
- lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor.

În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecției și recomandării din prezentul raport de expertiză anticorupție.

08.11.2022



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim Gheorghiță , Inspector principal