



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/3430 din 28.09 2015

La nr. 3411-348 din 16 septembrie 2015

Cancelaria de Stat

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative.

Anexă: raportul de expertiză anticorupție – 5 (cinci) file;

anexa la raportul de expertiză anticorupție – 6 (șase) file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.317/2003, Legea nr.436/2006, Codul contravențional și Legea nr.239/2008)

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Cancelaria de Stat, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. ~~Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.~~

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul de lege are drept scop promovarea și implementarea eficientă a principiului transparenței în procesul decizional la nivelul autorităților administrației publice locale. Astfel, se propune ca autoritățile publice locale să plaseze actele emise în sistemul informațional automatizat „e-acte locale” în componența căruia se va regăsi Registrul de stat al actelor locale. Registrul actelor locale va permite vizualizarea documentelor electronice a actelor emise de autoritățile publice locale de către orice persoană interesată. În acest sens, proiectul conține norme care să instituie obligativitatea plasării actelor emise de autoritățile administrației publice locale în Registrul actelor locale.

Totodată, prin proiect se propun completări la Codul contravențional în partea ce ține de aplicarea sancțiunilor contravenționale în cazul încălcării legislației privind transparența în procesul decizional și a modului de publicare a actelor emise de autoritățile publice.

d. Suficiența argumentării. Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea promovării proiectului.

Prin proiect se propune instituirea unei proceduri eficiente de transparentizare a actelor emise de autoritățile administrației publice locale.

Cu toate acestea, în opinia noastră, au fost atestate în proiect aspecte de incoerență legislativă prin faptul că unele norme sunt confuze, ceea ce va permite apariția riscului aplicării discreționare a acestora.

Pentru a evita reglementările ambigui și contradictorii, în continuare, în raportul de expertiză anticorupție ne vom expune asupra acestor norme cu conținut coruptibil și vom înainta

recomandările de rigoare.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare suplimentare și sunt identificate sursele de acoperire a acestora.

Potrivit autorului, implementarea proiectului legii, implicit crearea SIA "e-acte locale" și a Registrului actelor locale nu implică cheltuieli din contul bugetului de stat.

În ceea ce privește eventualele cheltuieli financiare suplimentare suportate de autoritățile administrației publice locale, potrivit autorului acestea nu vor fi necesare, deoarece toate acțiunile întreprinse de autoritățile administrației publice locale, urmare a implementării sistemului informațional automatizat „e-acte locale”, vor fi efectuate din contul și în limita bugetelor autorităților administrației publice locale.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în lipsa justificării interesului public.

Proiectul instituie o procedură transparentă în vederea evidenței și aducerii la cunoștință publică a actelor emise de autoritățile administrației publice locale.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Art. I, propunerea de completare a art.25 din Legea nr.317/2003 – sintagma „actele administrative cu caracter normativ ale autorităților administrației publice locale” –

În opinia noastră, este eronat utilizată sintagma „actele administrative cu caracter normativ ale autorităților administrației publice locale”. Or, în contextul normei, aceasta urmează să fie

modificată în „actele normative ale autorităților administrației publice locale”.

Propunerea este motivată de faptul că prin „act normativ”, în corespundere cu art. 2 din Legea nr.317/2003, se înțelege „actul emis de Guvern și de alte autorități ale administrației publice centrale și locale, în temeiul normelor constituționale și legale, care stabilește reguli obligatorii de aplicare repetată la un număr nedeterminat de situații identice”. La fel, art. 1 din lege prevede că „prezenta lege nu se aplică la elaborarea actelor individuale, a celor cu caracter politic sau de alt ordin ce nu conțin norme de drept, nici a actelor organelor de lucru ale Guvernului”. De aici și concluzia care se impune că actele normative în sensul Legii nr.317/2003 sunt actele cu caracter normativ.

Reieșind din normele art.1 și art.2 din Legea nr.317/2003, precum și ținând cont de utilizarea în proiect a propunerii de modificare a art.27 și art.68 din Legea nr.317/2003 a sintagmei „acte normative emise de autoritățile publice locale” și „acte normative ale autorităților publice locale” considerăm oportun utilizarea aceleiași noțiuni pentru a defini unul și același lucru.

Recomandarea: Propunem a substitui sintagma „actele administrative cu caracter normativ ale autorităților publice locale” cu sintagma „actele normative ale autorităților publice locale”.

Art.II, art. 1, propunerea de completare a Legii nr.436/2006 cu art.10 cu indice 1, alin.(3)

Se prevede că ordinea de zi a ședinței consiliului local se afișează în locuri publice și se publică pe pagina web proprie în vederea consultării publice.

Atragem atenția la utilizarea sintagmei „a ședinței consiliului local”. Considerăm că prin utilizarea sintagmei prenotate, norma poate fi interpretată eronat și să nu fie aplicată și în cazul „ședințelor consiliului raional”. Autorul proiectului va putea argumenta că prin „consiliu local” se înțelege autoritatea reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea (noțiunea „consiliu local” art.1 din Legea nr.436/2006), totuși, considerăm că vor exista interpretări diferite datorită utilizării în conținutul Legii nr.436/2006 atât a noțiunii de „consiliu local”, cât și a noțiunii de „consiliu raional”. Mai mult decât atât, proiectul legii prenotat, la fel, utilizează aceste noțiuni în cazuri diferite.

Recomandarea: În vederea eliminării caracterului ambiguu al normei, propunem autorului a substitui sintagma „a ședinței consiliului local” cu sintagma „a ședinței consiliului local/raional”.

Art.III din proiect completarea Codului contravențional cu art.330 cu indice 4 – sintagma „unui act emis de autoritatea publică centrală” – *alin(5)*

În opinia noastră, utilizarea sintagmei „unui act emis de autoritatea publică centrală” în contextul normei va crea interpretări confuze.

Astfel, prin „act emis de autoritatea publică centrală” poate fi înțeles doar actul emis de autoritățile publice centrale fără a include în categoria respectivă și actul normativ emis de Guvern sau de Parlament.

Menționăm că expertiza anticorupție, în conformitate cu cadrul legal ce reglementează efectuarea acesteia, este obligatorie pentru toate proiectele de acte legislative, proiectele de acte normative ale Guvernului, precum și altor inițiative prezentate în Parlament. În acest context, prin sintagma „act emis de autoritatea publică centrală” există riscul interpretării

discreționare a sensului normei respective.

Recomandarea: Propunem autorului a substitui sintagma „unui act emis de autoritatea publică centrală” cu sintagma „unui act emis de Parlament, Guvern sau de o altă autoritate publică centrală”

Art.III din proiect completarea Codului contravențional cu art.330 cu indice 4 – sintagma „aprobarea și/sau publicarea unui act” și sintagma „expertizei coruptibilității” –

În opinia noastră, sensul sintagmei „aprobarea și/sau publicarea unui act” este unul ambiguu. Or, nu poate fi înțeles sensul cum un act poate fi publicat fără a fi aprobat (sintagma „și/sau” induce eroare). Menționăm că un act normativ emis de Guvern sau de Parlament intră în vigoare la data publicării acestuia în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, fie la o altă dată menționată expres în conținutul actului.

La fel, sintagma „expertizei coruptibilității” este una neconformă.

Recomandarea: Recomandăm autorului a modifica sintagma „aprobarea și/sau publicarea unui act” cu sintagma „aprobarea și publicarea unui act” sau „aprobarea unui act”.

Sintagma „expertizei coruptibilității” urmează să fie substituită cu sintagma „expertizei anticorupție”.

2. Conflicte ale normelor de drept

Art.II din proiect – completarea cu art.10 cu indice 1 a Legii nr.436/2006 –

Norma elaborată este propusă pentru a reglementa asigurarea evidenței actelor administrative și transparența procesului decizional.

Norma comportă un înalt caracter coruptibil, deoarece este expusă într-un mod confuz.

Sintagma „act administrativ” este confuză și induce eroare asupra categoriilor de acte care sunt supuse evidenței. Noțiunea de „act administrativ” nu este utilizată în contextul Legii nr.436/2006. Totodată, categoriile de acte prevăzute la lit.a)-c) sunt ambigui care impun normei un caracter confuz.

Menționăm acestea deoarece, la alin. (1) se statuează că „autoritățile administrației publice locale sunt obligate să publice în Registrul de stat al actelor locale, în conformitate cu prezenta lege și Legea nr.317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale...” Or, în Legea nr.317/2003 prin „act normativ” se înțelege actul cu caracter normativ al Guvernului, al unei altei autorități publice centrale sau locale. Iar potrivit art. 1 din aceeași lege menționată supra – legea nu se aplică la elaborarea actelor individuale, a celor cu caracter politic sau de alt ordin ce nu conțin norme de drept, nici a actelor organelor de lucru ale Guvernului.

Confuzia este redată atât prin sintagma „acte administrative”, cât și prin sintagmele conținute la literele a)-c) – deciziile consiliului local, dispozițiile primarului și ale președintelui raionului, actele emise de pretor. Or, în această ipoteză se poate interpreta că în aceste categorii de acte intră și „actele cu caracter individual”, ceea ce ar însemna că autoritățile publice locale urmează să publice toate actele emise cu caracter individual. Potrivit art. 20 alin. (5) din Legea nr.436/2006, precum și potrivit art.4 din Art.II din proiect – se atestă că deciziile consiliului local sunt cu caracter normativ și cu caracter individual. La fel, dispozițiile

primarului, potrivit art.32 din Lege, precum și dispozițiile președintelui raionului, potrivit art.54 din Lege, sunt cu caracter normativ și cu caracter individual.

În final, menționez că normele proiectului ce țin de amendarea Legii nr.436/2006 sunt confuze în partea ce ține de categoria actelor juridice supuse obligativității plasării în Registrul actelor locale (prin proiectul de modificare a Legii nr.436/2006 se înțelege că, de fapt, se dorește ca toate actele emise de autoritățile publice locale să fie incluse în Registrul actelor locale).

Totodată, în opinia noastră, aceste norme sunt conflictuale și cu prevederile Legii nr.317/2003 care reglementează modul de inițiere, elaborare, avizare, consultare publică, expertiză, redactare și emitere a actelor normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale din considerentul că prevederile legii prenotate nu se aplică la elaborarea actelor cu caracter individual, a celor cu caracter politic sau de alt ordin ce nu conțin norme de drept și nici asupra actelor de lucru ale Guvernului.

Recomandarea: Din start dorim să atragem atenția autorului a reflecta la categoria actelor juridice emise de autoritățile publice locale care urmează să fie incluse în mod obligatoriu în Registrul actelor locale.

Ulterior, în cazul în care se dorește ca toate actele autorităților publice locale să fie incluse în Registru, atât cele cu caracter normativ, cât și cele cu caracter individual, urmează a se reflecta asupra corelării propunerilor normative ce urmează să fie incluse în Legea nr.436/2006 prin prisma normelor juridice statuate în Legea nr.317/2003.

În cazul în care autorul dorește instituirea obligativității includerii în registrul actelor locale doar a actelor cu caracter normativ (cu excluderea celor cu caracter individual) urmează a se efectua unele modificări în textul de amendare a Legii nr.436/2006.

În acest context, în dependență de conceptul abordat, sintagma „actelor administrative” din conținutul articolului 10 cu indice 1 din Legea nr.436/2006 urmează să fie modificată în „actelor autorităților administrației publice locale” sau „actelor cu caracter normativ ale autorităților publice locale”.

Art.II, art. 1, propunerea de completare a Legii nr.436/2006 cu art.10 cu indice 1, alin.(2)

Norma statuează că „proiectele actelor cu caracter normativ ale autorităților publice locale se fac publice în vederea consultării cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de ziua aprobării actului”.

Astfel, după o analiză se poate deduce că norma instituie un alt termen în procedura de consultare publică a unui proiect de decizie, decât cel prevăzut în Legea nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional la art.12 alin.(2) – termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.

Atragem atenția autorului că Legea nr.239/2008 stabilește normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice (art.1).

Totodată, Legea nr.239/2008 reglementează și modul de adoptare a deciziilor în regim de urgență (art.14 din Lege).

Or, analizând propunerea legislativă se poate interpreta că autoritățile publice locale urmează să se conformeze normelor Legii nr.436/2006 și că orice proiect de decizie urmează să fie consultat public cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de ziua aprobării actului.

Considerăm că pe de o parte, există un conflict de norme cu termenul propus în proiect coroborat cu termenul prevăzut de Legea nr.239/2008, iar pe de altă parte, normele care asigură transparența în procesul decizional (art.10 cu indice 1 care se propune a fi completată Legea 436/2006) nu reglementează modul de adoptare a unei decizii în regim de urgență de către autoritățile administrației publice locale.

Recomandarea: *Propunem autorului a stipula că proiectele actelor normative ale autorităților administrației publice locale (cu caracter normativ) se consultă public în corespundere cu Legea nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.*

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Art.II completarea Legii nr.436/2006 cu articolul 10 cu indice 1, alin. (1) lit.d) – sintagma „alte categorii de acte ale autorităților publice locale, inclusiv ale autorităților cu statut special, stabilite prin hotărîre de Guvern”

Considerăm că în mod discreționar se acordă dreptul Guvernului de a decide care „alte categorii de acte ale autorităților administrației publice locale, inclusiv ale autorităților cu statut special” sunt obligatorii de a fi introduse în Registrul actelor locale.

Norma articolului 10 cu indice 1 în redacția propusă reglementează modul de asigurare a evidenței actelor autorităților administrației publice locale. Astfel, este inacceptabil ca un alt organ (Guvernul Republicii Moldova) să fie împuternicit printr-o normă specială de a decide alte categorii de acte emise de autoritățile publice locale de a fi incluse în Registrul actelor locale.

Recomandarea: Atribuirea acestui drept ar putea echivala cu o depășire de competență a Guvernului și va putea fi interpretată ca o ingerință în implementarea principiilor autonomiei locale și decizionale a autorităților publice locale.

Norme primare urmează să fie incluse în actul normativ superior (lege), Guvernul în acest sens putînd adopta acte care să reglementeze în mod eficient gestionarea Registrului actelor locale.

În final, propunem ca norma conținută la lit.d) să fie exclusă.

Proiectul urmează să conțină exhaustiv lista actelor juridice emise de autoritățile administrației publice locale care urmează să fie incluse în mod obligatoriu în Registrul actelor locale.

În altă ordine de idei, atragem atenția la modul de utilizare a sintagmei „inclusiv ale autorităților cu statut special”, or aceasta urmează să fie substituită cu sintagma „inclusiv ale autorităților administrației publice locale în unitatea teritorial autonomă cu statut juridic special”.

Totodată, odată ce Legea nr.436/2006 se resfrînge și asupra acestor autorități, propunem autorului a efectua modificări și în Legea nr.344 din 23.12.1994 privind

statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz-Yeri) la compartimentul asigurării transparenței actelor emise (art.7,11,12 reglementează modul de emitere a actelor juridice ale Adunării Populare a Găgăuziei și domeniile în care acestea pot fi adoptate, însă Legea este lacunară în privința obligativității respectării principiului transparenței în procesul decizional și există riscul ca actele adoptate să nu fie incluse în registrul actelor locale).

Art.III, propunerea de completare a Codului contravențional cu art.330 cu indice 4, alin.(5) și propunerea din proiect de modificare a art.396 alin.(1) din Codul contravențional –

În opinia noastră, din conținutul normei nu se poate distinge persona care poate fi învinuită de comiterea contravenției date. Or, la elaborarea unui proiect de lege/hotărîre de Guvern pot participa mai multe persoane din cadrul unei subdiviziuni a autorității publice. Mai mult decît atît, subdiviziunile-autor din cadrul autorităților publice, înainte de a remite proiectul organului emitent, îl avizează pe interior cu unele direcții, spre exemplu – direcția juridică.

La fel nu se poate ști cu exactitate cine cade sub incidența „persoanei cu funcție de răspundere”. Astfel, subdiviziunea-autor poate avea, în dependență de structura fiecărei autorități publice centrale, cîteva persoane cu funcții de răspundere.

În aceste cazuri există riscul ca norma să fie interpretată discreționar.

În ceea ce privește atribuirea competenței de soluționare a cauzei contravenționale procurorului menționăm că, în opinia noastră, în ceea ce ține de constatarea adoptării unui act normativ în lipsa expertizei anticorupție, aceasta poate duce la apariția riscului de neaplicare a contravenției din motivul lipsei sesizărilor privind comiterea contravenției, lipsei unor proceduri de verificare din partea procurorului a comiterii contravenției.

Recomandarea: Propunem autorului a analiza repetat categoriile de persoane asupra cărora se vor răsfrînge prevederile normei contravenționale. Aceste persoane urmează a fi delimitate strict în vederea excluderii caracterului discreționar al normei.

În ceea ce privește autoritatea competentă în drept să soluționeze cauza contravențională statuată la alin.(5) art.330 cu indice 4 înaintăm propunerea de a se analiza oportunitatea instituirii competenței Centrului Național Anticorupție în calitate de organ responsabil de examinarea și sancționare a persoanelor care se fac vinovate de comiterea contravenției prenotate. Astfel, propunem completarea art.401 din Cod contravențional cu contravenția ce se referă la aprobarea unui act normativ fără efectuarea expertizei anticorupție. În acest sens, examinarea contravenției stabilită în art.330 cu indice 4 alin.(5) în partea ce ține de adoptarea unui act normativ fără efectuarea expertizei anticorupție urmează să fie atribuită în competența Centrului Național Anticorupție.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Art.II, art. 1, propunerea de completare a Legii nr.436/2006 cu art.10 cu indice 1, alin.(3) și altele – utilizarea sintagmei „se publică pe pagina web proprie” –

Norma instituie obligativitatea consiliului local de a publica pe pagina web proprie în vederea consultării publice proiectul actului normativ ce urmează să fie adoptat.

Este salutară intenția autorului de a face în mod cît mai transparent activitatea de

emitere/adoptare a deciziilor în cadrul autorităților administrației publice locale.

Problema care se impune a fi analizată este faptul că nu toate autoritățile publice locale dispun de propria pagină web. Or, pentru a avea și gestiona o pagină web este necesar atât mijloace financiare, cât și personal calificat în domeniu.

Considerăm că la moment impunerea prin normă legală a deținerii paginii web de către toate autoritățile administrației publice locale, ținând cont de bugetele austere ale acestora, este prematură.

Asigurarea transparenței procesului decizional a autorității publice locale urmează să fie efectuată în strictă conformitate cu prevederile Legii nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, care prin norma art.9 atribuie caracter opțional de plasare a informației privind anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei pe pagina web oficială a autorității emitente.

Recomandarea: *În vederea eliminării caracterului excesiv al normei, precum și în vederea conformării normelor din proiectul prenotat la prevederile statuate în Legea nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional propunem autorului excluderea obligativității plasării proiectelor de decizii pe paginile web ale autorităților publice locale. În acest sens, normele urmează să fie modificate în sensul că doar acele autorități care dețin pagină web să fie obligate să plaseze pe aceasta informațiile respective.*

Art.II, alin. 4 modificarea art.20 din Legea nr.436/2006, alin.5 modificarea art.32 din Legea nr.436/2006 și alin.8 din proiect modificarea art.54 din Legea nr.436/2006 –

Normele stabilesc data intrării în vigoare a actelor emise. Astfel, după o analiză constatăm că actele consiliului local, precum și dispozițiile președintelui raionului nu pot intra în vigoare înainte de data publicării acestora în Registrul actelor locale.

În opinia noastră, este o abordare greșită din partea autorului de a impune asemenea condiții în vederea producerii efectelor juridice ale unui act emis de consiliul local sau de președintele raionului. Norma prevede expres acordarea unui termen de 5 zile de la data semnării de către președintele ședinței consiliului local ca secretarul consiliului să publice în Registrul actelor locale actele emise.

Nu este clar ce se întâmplă în cazul în care o decizie urmează să producă efecte juridice de îndată, în timp ce secretarul nu a inclus acea decizie în Registru.

În opinia noastră, considerăm eronată abordarea autorului.

Recomandarea: *Propunem a modifica normele, ținând cont și de faptul că aceste acte nu se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.*

Astfel, efectul juridic urmează să se producă din momentul adoptării actului sau din data menționată expres în actul emis.

Publicarea în Registru urmează să se facă în termenul legal de până la 5 zile.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către


Vadim Curmei
Șef al Secției expertiză anticorupție în sectorul privat
24 Septembrie 2015

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*

**Anexa la raportul de expertiză anticorupție
asupra nivelului coruptibilității proiectului**

de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.317/2003, Legea nr.436/2006, Codul contravențional și Legea nr.239/2008)

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	Art. I, propunerea de completare a art.25 din Legea nr.317/2003 – sintagma „actele administrative cu caracter normativ ale autorităților administrației publice locale” –	Utilizarea termenilor diferiți pentru același fenomen sau invers	În opinia noastră, este eronat utilizată sintagma „actele administrative cu caracter normativ ale autorităților administrației publice locale”. Or, în contextul normei, aceasta urmează să fie modificată în „actele normative ale autorităților administrației publice locale”. Propunerea este motivată de faptul că prin „act normativ”, în corespundere cu art. 2 din Legea nr.317/2003, se înțelege „actul emis de Guvern și de alte autorități ale administrației publice centrale și locale, în temeiul normelor constituționale și legale, care stabilește reguli obligatorii de aplicare repetată la un număr nedeterminat de situații identice”. La fel, art. 1 din lege prevede că „prezenta lege nu se aplică la elaborarea actelor individuale, a celor cu caracter politic sau de alt ordin ce nu conțin norme de drept, nici a actelor organelor de lucru ale Guvernului”. De aici și concluzia care se impune că actele normative în sensul Legii nr.317/2003 sunt actele cu caracter normativ.	Propunem a substitui sintagma „actele administrative cu caracter normativ ale autorităților publice locale” cu sintagma „actele normative ale autorităților publice locale”.

			Reieşind din normele art.1 şi art.2 din Legea nr.317/2003, precum şi ţinînd cont de utilizarea în proiect a propunerii de modificare a art.27 şi art.68 din Legea nr.317/2003 a sintagmei „acte normative emise de autorităţile publice locale” şi „acte normative ale autorităţilor publice locale” considerăm oportun utilizarea aceleiaşi noţiuni pentru a defini unul şi acelaşi lucru.	
2	Art.II, art. 1, propunerea de completare a Legii nr.436/2006 cu art.10 cu indice 1, alin.(3) –	Formulări cu sens neclar sau echivoc (ambiguitate semantică)	Se prevede că ordinea de zi a şedinţei consiliului local se afişează în locuri publice şi se publică pe pagina web proprie în vederea consultării publice. Atragem atenţia la utilizarea sintagmei „a şedinţei consiliului local”. Considerăm că prin utilizarea sintagmei prenotate, norma poate fi interpretată eronat şi să nu fie aplicată şi în cazul „şedinţelor consiliului raional”. Autorul proiectului va putea argumenta că prin „consiliu local” se înţelege autoritatea reprezentativă şi deliberativă a populaţiei unităţii administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea (noţiunea „consiliu local” art.1 din Legea nr.436/2006), totuşi, considerăm că vor exista interpretări diferite datorită utilizării în conţinutul Legii nr.436/2006 atât a noţiunii de „consiliu local”, cît şi a noţiunii de „consiliu raional”. Mai mult decît atât, proiectul legii prenotat, la fel, utilizează aceste noţiuni în cazuri diferite.	În vederea eliminării caracterului ambiguu al normei, propunem autorului a substitui sintagma „a şedinţei consiliului local” cu sintagma „a şedinţei consiliului local/raional”.
3	Art.III din proiect completarea Codului contravenţional cu art.330 cu indice 4 – sintagma „unui act emis de autoritatea	Formulări cu sens neclar sau echivoc (ambiguitate semantică)	În opinia noastră, utilizarea sintagmei „unui act emis de autoritatea publică centrală” în contextul normei va crea interpretări confuze. Astfel, prin „act emis de autoritatea publică	Propunem autorului a substitui sintagma „unui act emis de autoritatea publică centrală” cu

	publică centrală” –		centrală” poate fi înțeles doar actul emis de autoritățile publice centrale fără a include în categoria respectivă și actul normativ emis de Guvern sau de Parlament. Menționăm că expertiza anticorupție, în conformitate cu cadrul legal ce reglementează efectuarea acesteia, este obligatorie pentru toate proiectele de acte legislative, proiectele de acte normative ale Guvernului, precum și altor inițiative prezentate în Parlament. În acest context, prin sintagma „act emis de autoritatea publică centrală” există riscul interpretării discreționare a sensului normei respective.	sintagma „unui act emis de Parlament, Guvern sau de o altă autoritate publică centrală”
4	Art.III din proiect completarea Codului contravențional cu art.330 cu indice 4 – sintagma „aprobarea și/sau publicarea unui act” și sintagma „expertizei coruptibilității” –	Formulări cu sens neclar sau echivoc (ambiguitate semantică)	În opinia noastră, sensul sintagmei „aprobarea și/sau publicarea unui act” este unul ambiguu. Or, nu poate fi înțeles sensul cum un act poate fi publicat fără a fi aprobat (sintagma „și/sau” induce eroare). Menționăm că un act normativ emis de Guvern sau de Parlament intră în vigoare la data publicării acestuia în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, fie la o altă dată menționată expres în conținutul actului. La fel, sintagma „expertizei coruptibilității” este una neconformă.	Recomandăm autorului a modifica sintagma „aprobarea și/sau publicarea unui act” cu sintagma „aprobarea și publicarea unui act” sau „aprobarea unui act”. Sintagma „expertizei coruptibilității” urmează să fie substituită cu sintagma „expertizei anticorupție”.
5	Art.II din proiect – completarea cu art.10 cu indice 1 a Legii nr.436/2006 –	Prevederi incompatibile cu legislația în vigoare	Norma elaborată este propusă pentru a reglementa asigurarea evidenței actelor administrative și transparența procesului decizional. Norma comportă un înalt caracter coruptibil, deoarece este expusă într-un mod confuz.	Din start dorim să atragem atenția autorului a reflecta la categoria actelor juridice emise de autoritățile publice locale care urmează să fie

Sintagma „act administrativ” este confuză și induce eroare asupra categoriilor de acte care sunt supuse evidenței. Noțiunea de „act administrativ” nu este utilizată în contextul Legii nr.436/2006. Totodată, categoriile de acte prevăzute la lit.a)-c) sunt ambigui care impun normei un caracter confuz.

Menționăm acestea deoarece, la alin. (1) se statuează că „autoritățile administrației publice locale sunt obligate să publice în Registrul de stat al actelor locale, în conformitate cu prezenta lege și Legea nr.317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale...” Or, în Legea nr.317/2003 prin „act normativ” se înțelege actul cu caracter normativ al Guvernului, al unei altei autorități publice centrale sau locale. Iar potrivit art. 1 din aceeași lege menționată supra – legea nu se aplică la elaborarea actelor individuale, a celor cu caracter politic sau de alt ordin ce nu conțin norme de drept, nici a actelor organelor de lucru ale Guvernului.

Confuzia este redată atât prin sintagma „acte administrative”, cât și prin sintagmele conținute la literele a)-c) – deciziile consiliului local, dispozițiile primarului și ale președintelui raionului, actele emise de pretor. Or, în această ipoteză se poate interpreta că în aceste categorii de acte intră și „actele cu caracter individual”, ceea ce ar însemna că autoritățile publice locale urmează să publice toate actele emise cu caracter individual. Potrivit art. 20 alin. (5) din Legea nr.436/2006, precum și potrivit art.4 din Art.II din proiect – se atestă că

incluse în mod obligatoriu în Registrul actelor locale. Ulterior, în cazul în care se dorește ca toate actele autorităților publice locale să fie incluse în Registrul, atât cele cu caracter normativ, cât și cele cu caracter individual, urmează a se reflecta asupra corelării propunerilor normative ce urmează să fie incluse în Legea nr.436/2006 prin prisma normelor juridice statuate în Legea nr.317/2003.

În cazul în care autorul dorește instituirea obligativității includerii în registrul actelor locale doar a actelor cu caracter normativ (cu excluderea celor cu caracter individual) urmează a se efectua unele modificări în textul de amendare a Legii nr.436/2006.

În acest context, în dependență de conceptul abordat, sintagma „actelor administrative” din conținutul articolului 10 cu

			<p>deciziile consiliului local sunt cu caracter normativ și cu caracter individual. La fel, dispozițiile primarului, potrivit art.32 din Lege, precum și dispozițiile președintelui raionului, potrivit art.54 din Lege, sunt cu caracter normativ și cu caracter individual.</p> <p>În final, menționăm că normele proiectului ce țin de amendarea Legii nr.436/2006 sunt confuze în partea ce ține de categoria actelor juridice supuse obligativității plasării în Registrul actelor locale (prin proiectul de modificare a Legii nr.436/2006 se înțelege că, de fapt, se dorește ca toate actele emise de autoritățile publice locale să fie incluse în Registrul actelor locale).</p> <p>Totodată, în opinia noastră, aceste norme sunt conflictuale și cu prevederile Legii nr.317/2003 care reglementează modul de inițiere, elaborare, avizare, consultare publică, expertiză, redactare și emitere a actelor normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale din considerentul că prevederile legii prenotate nu se aplică la elaborarea actelor cu caracter individual, a celor cu caracter politic sau de alt ordin ce nu conțin norme de drept și nici asupra actelor de lucru ale Guvernului.</p>	<p>indice 1 din Legea nr.436/2006 urmează să fie modificată în „actelor autorităților administrației publice locale” sau „actelor cu caracter normativ ale autorităților publice locale”.</p>
6	Art.II, art. 1, propunerea de completare a Legii nr.436/2006 cu art.10 cu indice 1, alin.(2) –	Prevederi incompatibile cu legislația în vigoare	<p>Norma statuează că „proiectele actelor cu caracter normativ ale autorităților publice locale se fac publice în vederea consultării cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de ziua aprobării actului”.</p> <p>Astfel, după o analiză se poate deduce că norma instituie un alt termen în procedura de consultare</p>	<p>Propunem autorului a stipula că proiectele actelor normative ale autorităților administrației publice locale (cu caracter normativ) se consultă</p>

publică a unui proiect de decizie, decât cel prevăzut în Legea nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional la art.12 alin.(2) – termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.

Atragem atenția autorului că Legea nr.239/2008 stabilește normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice (art.1).

Totodată, Legea nr.239/2008 reglementează și modul de adoptare a deciziilor în regim de urgență (art.14 din Lege).

Or, analizând propunerea legislativă se poate interpreta că autoritățile publice locale urmează să se conformeze normelor Legii nr.436/2006 și că orice proiect de decizie urmează să fie consultat public cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de ziua aprobării actului.

Considerăm că pe de o parte, există un conflict de norme cu termenul propus în proiect coroborat cu termenul prevăzut de Legea nr.239/2008, iar pe de altă parte, normele care asigură transparența în procesul decizional (art.10 cu indice 1 care se propune a fi completată Legea 436/2006) nu reglementează modul de adoptare a unei decizii în regim de urgență de către autoritățile administrației publice locale.

public în corespundere cu Legea nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

7	Art.II completarea Legii nr.436/2006 cu articolul 10 cu indice 1, alin. (1) lit.d) – sintagma „alte categorii de acte ale autorităților publice locale, inclusiv ale autorităților cu statut special, stabilite prin hotărâre de Guvern”	Instituirea atribuțiilor paralele	<p>Considerăm că în mod discreționar se acordă dreptul Guvernului de a decide care „alte categorii de acte ale autorităților administrației publice locale, inclusiv ale autorităților cu statut special” sunt obligatorii de a fi introduse în Registrul actelor locale.</p> <p>Norma articolului 10 cu indice 1 în redacția propusă reglementează modul de asigurare a evidenței actelor autorităților administrației publice locale. Astfel, este inacceptabil ca un alt organ (Guvernul Republicii Moldova) să fie împuternicit printr-o normă specială de a decide alte categorii de acte emise de autoritățile publice locale de a fi incluse în Registrul actelor locale.</p>	<p>Atribuirea acestui drept ar putea echivala cu o depășire de competență a Guvernului și va putea fi interpretată ca o ingerință în implementarea principiilor autonomiei locale și decizionale a autorităților publice locale. Norme primare urmează să fie incluse în actul normativ superior (lege), Guvernul în acest sens putând adopta acte care să reglementeze în mod eficient gestionarea Registrului actelor locale. În final, propunem ca norma conținută la lit.d) să fie exclusă.</p> <p>Proiectul urmează să conțină exhaustiv lista actelor juridice emise de autoritățile administrației publice locale care urmează să fie incluse în mod obligatoriu în Registrul actelor locale. În altă ordine de idei, atragem atenția la modul de utilizare a sintagmei „inclusiv ale autorităților</p>
---	--	-----------------------------------	--	--

Totodată, odată ce Legea nr.436/2006 se resfrînge și asupra acestor autorități, propunem autorului a efectua modificări și în Legea nr.344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz-Yeri) la compartimentul asigurării transparenței actelor emise (art.7,11,12 reglementează modul de emitere a actelor juridice ale Adunării Populare a Găgăuziei și domeniile în care acestea pot fi adoptate, însă Legea este lacunară în privința obligativității respectării principiului transparenței în procesul decizional și există riscul ca actele adoptate să nu fie incluse

				în registrul actelor locale).
8	Art.III, propunerea de completare a Codului contravențional cu art.330 cu indice 4, alin.(5) și propunerea din proiect de modificare a art.396 alin.(1) din Codul contravențional –	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare	<p>În opinia noastră, din conținutul normei nu se poate distinge persoana care poate fi învinuită de comiterea contravenției date. Or, la elaborarea unui proiect de lege/hotărîre de Guvern pot participa mai multe persoane din cadrul unei subdiviziuni a autorității publice. Mai mult decît atît, subdiviziunile-autor din cadrul autorităților publice, înainte de a remite proiectul organului emitent, îl avizează pe interior cu unele direcții, spre exemplu – direcția juridică.</p> <p>La fel nu se poate ști cu exactitate cine cade sub incidența „persoanei cu funcție de răspundere”. Astfel, subdiviziunea-autor poate avea, în dependență de structura fiecărei autorități publice centrale, cîteva persoane cu funcții de răspundere. În aceste cazuri există riscul ca norma să fie interpretată discreționar.</p> <p>În ceea ce privește atribuirea competenței de soluționare a cauzei contravenționale procurorului menționăm că, în opinia noastră, în ceea ce ține de constatarea adoptării unui act normativ în lipsa expertizei anticorupție, aceasta poate duce la apariția riscului de neaplicare a contravenției din motivul lipsei sesizărilor privind comiterea contravenției, lipsei unor proceduri de verificare din partea procurorului a comiterii contravenției.</p>	<p>Propunem autorului a analiza repetat categoriile de persoane asupra cărora se vor răsfrînge prevederile normei contravenționale. Aceste persoane urmează a fi delimitate strict în vederea excluderii caracterului discreționar al normei.</p> <p>În ceea ce privește autoritatea competentă în drept să soluționeze cauza contravențională statuată la alin.(5) art.330 cu indice 4 înaintăm propunerea de a se analiza oportunitatea instituirii competenței Centrului Național Anticorupție în calitate de organ responsabil de examinarea și sancționarea persoanelor care se fac vinovate de comiterea contravenției prenotate. Astfel, propunem completarea art.401 din Cod contravențional cu</p>

				contravenția ce se referă la aprobarea unui act normativ fără efectuarea expertizei anticorupție. În acest sens, examinarea contravenției stabilită în art.330 cu indice 4 alin.(5) în partea ce ține de adoptarea unui act normativ fără efectuarea expertizei anticorupție urmează să fie atribuită în competența Centrului Național Anticorupție.
9	Art.II, art. 1, propunerea de completare a Legii nr.436/2006 cu art.10 cu indice 1, alin.(3) și altele – utilizarea sintagmei „se publică pe pagina web proprie” –	Stabilirea condițiilor dificile de realizat	<p>Norma instituie obligativitatea consiliului local de a publica pe pagina web proprie în vederea consultării publice proiectul actului normativ ce urmează să fie adoptat.</p> <p>Este salutară intenția autorului de a face în mod cât mai transparent activitatea de emitere/adoptare a deciziilor în cadrul autorităților administrației publice locale.</p> <p>Problema care se impune a fi analizată este faptul că nu toate autoritățile publice locale dispun de propria pagină web. Or, pentru a avea și gestiona o pagină web este necesar atât mijloace financiare, cât și personal calificat în domeniu.</p> <p>Considerăm că la moment impunerea prin normă legală a deținerii paginii web de către toate autoritățile administrației publice locale, ținând cont de bugetele austere ale acestora, este prematură. Asigurarea transparenței procesului decizional a</p>	În vederea eliminării caracterului excesiv al normei, precum și în vederea conformării normelor din proiectul prenotat la prevederile statuate în Legea nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional propunem autorului excluderea obligativității plasării proiectelor de decizii pe paginile web ale autorităților publice locale. În acest sens, normele urmează să fie modificate

			<p>autorității publice locale urmează să fie efectuată în strictă conformitate cu prevederile Legii nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, care prin norma art.9 atribuie caracter opțional de plasare a informației privind anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei pe pagina web oficială a autorității emitente.</p>	<p>în sensul că doar acele autorități care dețin pagină web să fie obligate să plaseze pe aceasta informațiile respective.</p>
10	<p>Art.II, alin. 4 modificarea art.20 din Legea nr.436/2006, alin.5 modificarea art.32 din Legea nr.436/2006 și alin.8 din proiect modificarea art.54 din Legea nr.436/2006 –</p>	<p>Stabilirea condițiilor dificile de realizat</p>	<p>Normele stabilesc data intrării în vigoare a actelor emise. Astfel, după o analiză constatăm că actele consiliului local, precum și dispozițiile președintelui raionului nu pot intra în vigoare înainte de data publicării acestora în Registrul actelor locale.</p> <p>În opinia noastră, este o abordare greșită din partea autorului de a impune asemenea condiții în vederea producerii efectelor juridice ale unui act emis de consiliul local sau de președintele raionului. Norma prevede expres acordarea unui termen de 5 zile de la data semnării de către președintele ședinței consiliului local ca secretarul consiliului să publice în Registrul actelor locale actele emise.</p> <p>Nu este clar ce se întâmplă în cazul în care o decizie urmează să producă efecte juridice de îndată, în timp ce secretarul nu a inclus acea decizie în Registru.</p> <p>În opinia noastră, considerăm eronată abordarea autorului.</p>	<p>Propunem a modifica normele, ținând cont și de faptul că aceste acte nu se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.</p> <p>Astfel, efectul juridic urmează să se producă din momentul adoptării actului sau din data menționată expres în actul emis.</p> <p>Publicarea în Registru urmează să se facă în termenul legal de până la 5 zile.</p>