



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 128/07.04.22
CAP

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

Nr 06/2-2494 din 28.04.2022

La nr. 128 din 07.04.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală (art.29).

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr. <u>1016</u>	
" <u>03</u> "	<u>05</u> 20 <u>22</u>
Ora _____	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/7911 din 26.04.2022

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală (art.29)

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 un grup de 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 a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop „[...]impulsionarea procesului de soluționare a problemelor comunităților locale.”

Autorul a mai precizat că, „Legea despre statutul deputatului în Parlament, nr.39 din 7 aprilie 1994, articolul 21 alin.(1) prevede că pentru a soluționa problemele legate de interesele alegătorilor, deputatul beneficiază de dreptul de a fi primit în audiență, fără întârziere, de conducători și de alte persoane oficiale. Având în considerație că atât deputații cât și primarii sunt aleși poporului și beneficiază de statutul de persoane cu demnitate publică iar raportul dintre deputat și instituții publice privind reprezentarea interesului cetățenilor este același ca al primarilor este oportun să oferim primarilor posibilitate să își exercite atribuțiile funcției în timp cât mai restrâns. [...]

Prin susținerea proiectului de lege, vom oferi o deschidere spre colaborare ale autorităților publice locale cu autoritățile centrale la realizarea programelor comune privind oferirea cetățenilor servicii calitative de trai.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune completarea art.29 din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală cu un alineat nou care avea următorul cuprins: „Primarul pentru a soluționa problemele legate de interesele satului(comunei), orașului (municipiului) beneficiază de dreptul de a fi primit în audiență în mod prioritar dar nu mai târziu de 5 zile lucrătoare, de conducători și angajații instituțiilor publice.”

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 primarului de a beneficia de un cadru normativ perfecționat astfel încât să fie asigurat un proces rapid și eficient la soluționarea problemelor locale, 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”.

Potrivit notei informative: „Implementarea proiectului de lege nu necesită alocarea unor mijloace financiare din bugetul de stat.”

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 nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea primarului - autoritatea reprezentativă a populației unității administrativ-teritorial, care, potrivit proiectului, va beneficia de dreptul de a fi primit în audiență în mod prioritar, dar nu mai târziu de 5 zile lucrătoare, de conducătorii și angajații instituțiilor publice. În acest sens, prevederi similare se conțin la articolul 18 din Legea nr.768/2000 privind statutul alesului local, fiind astfel instituite paralelisme legislative (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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

Obiecție generală asupra proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.436/2006

Obiecții:

Examinând textul normei propuse la articolul 29 alineatul (3) din proiect, se remarcă că prevederi similare se conțin la articolul 18 din Legea nr.768/2000 privind statutul alesului local, care stabilesc că „*Pentru a soluționa problemele legate de interesele colectivității pe care o reprezintă, alesul local are dreptul să ceară și să fie primit în audiență fără întârziere de persoanele cu funcții de răspundere ale autorităților publice, precum și de conducătorii persoanelor juridice din unitatea administrativ-teritorială respectivă.*” Acest fapt va crea impedimente în aplicarea corectă a prevederilor legislative și va genera premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „*convenabile*” într-o situație concretă. Or, în procesul de legiferare este interzis instituirea aceluiași reglementări în două sau mai multe acte normative, pentru sublinierea unor conexiuni legislative fiind utilizate norme de trimitere.

Articolul 55 alineatul (1) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative stabilește că în cazul în care proiectul actului normativ cuprinde prevederi ce se regăsesc în alte acte normative în vigoare, se face trimitere expresă la actul normativ care le conține.

În acest sens, în Hotărârea nr.2/2020 privind excepția de neconstituționalitate a unor dispoziții din articolul 6 pct.11/1) din Codul de procedură penală (definiția noțiunii de "erorare gravă de fapt") (sesizările nr. 122g/2019 și nr.216g/2019), Curtea Constituțională a indicat că, „47. *La elaborarea unui act normativ, legislatorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor calității, i.e.: accesibilitatea și previzibilitatea. În particular, textul legislativ trebuie să corespundă principiului coerenței. 48. Astfel, legea trebuie să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține și să evite paralelismele legislative, care generează incertitudine și insecuritate juridică. În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative .*”

Aceleași raționamente au fost expuse și în § 45 din Hotărârea Curții Constituționale nr.2/2018 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din art.10 pct.4 din Legea nr.845-XII din 3 ianuarie 1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi (*Sesizarea nr.154g/2017*).

Prin urmare, normele propuse prin proiect la articolul 29 din Legea nr.436/2006 sunt similare celor cuprinse la articolul 18 din Legea nr.768/2000, fapt ce denotă necesitatea eliminării acestora pentru a nu admite paralelisme în legislație.

Totodată, se remarcă neconcordanță între obiectul de reglementare al articolului 29 cu dispozițiile propuse prin proiect. Astfel, reieșind din prevederile articolului 29 din Legea nr.436/2006, acestea stabilesc atribuțiile de bază ale primarului, însă dacă analizăm conținutul alineatului (3) al articolului 29 din proiect, modificarea propusă stabilește un drept al alesului local, și nu obligație. Or, prin termenul de „*atribuție*” se înțelege „*însărcinare, obligație, sarcină dată cuiva spre îndeplinire*”.

Astfel, caracterul lacunar la prevederilor formulate vor putea favoriza la aplicare săvârșirea actelor de corupție, făcând imposibilă tragerea la răspundere a persoanei responsabile pentru săvârșirea abuzurilor de serviciu, deoarece norma instituită în proiect va permite discreții de interpretare.

Recomandări:

Pentru a nu admite paralelisme în legislație, se recomandă excluderea normei din proiect și operarea modificărilor la art.18 din Legea nr.768/2000 privind statutul alesului local.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Cerințe excesive pentru exercitarea

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:

drepturilor/Obligații excesive	- abuz de serviciu
--------------------------------	--------------------

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop impulsivarea procesului de soluționare a problemelor comunităților locale. În acest sens, prin proiect se propune completarea art.29 din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală cu un alineat nou care avea următorul cuprins: *„Primarul pentru a soluționa problemele legate de interesele satului(comunei), orașului (municipiului) beneficiază de dreptul de a fi primit în audiență în mod prioritar dar nu mai târziu de 5 zile lucrătoare, de conducători și angajații instituțiilor publice.”*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Prevederile proiectului corespund scopului declarat de către autor în nota informativă și acesta este în conformitate cu interesul public.

Cu toate acestea, proiectul instituie paralelisme legislative, fiind completat art.29 din Legea nr. 436/2006 privind administrație publică locală cu norme similare ce se conțin în art.18 din Legea nr. 768/2000 privind statutul alesului local. Acest fapt va crea impedimente în aplicarea corectă a prevederilor legislative și va genera premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „*convenabile*” într-o situație concretă. Or, în procesul de legiferare este interzis instituirea acelorași reglementări în două sau mai multe acte normative, pentru sublinierea unor conexiuni legislative fiind utilizate norme de trimitere.

Prin urmare, proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

26.04.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal

