



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

Nr. 06/4023 din 13.09. 2016
La nr.354 din 17 august 2016

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului legii pentru modificarea și completarea Legii nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 3 file;*

Anexa raportului de expertiză – 2 file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, autor nemijlocit - Adunarea Populară a Găgăuziei, 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. Scopul declarat al proiectului este „asigurarea în cadrul normelor constituționale a funcționalității unității teritoriale autonome Găgăuzia, pentru ajustarea prevederilor legislative ale Republicii Moldova referitoare la statutul special al UTA Găgăuzia”.

Scopul real al proiectului constă în modificarea legislației naționale privind statutul unității teritoriale autonome Găgăuzia, cu acordarea unui „nivel special de administrare”, precum și facilitarea procesului de intrare a localităților în componența UTA Găgăuzia (Gagauz-Yeri), proces care nu va mai fi reglementat de Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, ci de Legea nr.344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). Aprobarea acestui proces este trecută din competența Parlamentului Republicii Moldova în competența Adunării Populare a Găgăuziei.

d. Suficiența argumentării. Deși autorul formal a respectat prevederile art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, considerăm că argumentele invocate de autor în nota informativă nu justifică necesitatea elaborării și promovării proiectului.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea prevederilor proiectului nu generează cheltuieli financiare suplimentare pentru bugetul de stat.

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

În opinia noastră, proiectul promovează interesele administrației UTA Găgăuzia, care se va bucura de un grad sporit de autonomie, mai ales în ce privește organizarea teritorială a Găgăuziei, stabilirea și modificarea categoriei localităților, a hotarelor raioanelor și denumirilor acestora. La modul concret, prevederile proiectului pun bazele unui proces de „creștere” a UTA Găgăuzia (Gagauz-Yeri) prin absorbirea localităților din sudul Republicii Moldova.

Interesele promovate sunt în detrimentul interesului general al Republicii Moldova, care conform Constituției (art.1) este stat unitar și indivizibil.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Proiectul supus expertizei nu reglementează expres domeniul anticorupție, motiv din care compatibilitatea acestuia cu standardele internaționale anticorupție nu este evaluată. Totodată, date fiind obiecțiile expuse în acest raport cu privire la neîntrunirea rigorilor de expertiză anticorupție, considerăm proiectul insuficient compatibil cu standardele naționale anticorupție.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. La momentul examinării, proiectul legii pentru modificarea și completarea Legii nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ teritorială a Republicii Moldova și nota informativă la acesta erau publicate pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova www.parlament.md, ceea ce atestă faptul că proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile art. 8-12 ale Legii nr.239-XVI/2008 privind transparența în procesul decizional.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

Obiecție generală asupra întregului proiect de lege.

Atenționăm autorul asupra diferențelor de text între variantele din limba română și limba rusă a proiectului de lege.

Recomandarea: Recomandăm uniformizarea proiectului de lege.

Articol unic. – Legea nr.764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.16, art.53), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. La articolul 4:

alineatul (4) va avea următorul cuprins:

„(4) Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova se efectuează pe următoarele niveluri: satele (comunele) și orașele (municipiile) constituie nivelul întâi, raioanele, municipiul Chișinău și municipiul Bălți constituie nivelul al doilea, iar

unitatea teritorial autonomă Găgăuzia are un nivel special de administrare”.

Atenționăm autorul asupra unei reglementări ambigue. În legislația Republicii Moldova nu este consacrat termenul „nivel special de administrare”. În lipsa unei reglementări exprese a acestui termen, există riscul unei interpretări și aplicări abuzive a normei, cu repercusiuni directe asupra coerenței și modului de organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova.

Recomandarea: Recomandăm modificarea textului normei cu utilizarea termenilor consacrați în legislația națională.

2. Conflicte ale normelor de drept

Articol unic. – Legea nr.764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.16, art.53), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

3. Articolul 17 se completează cu alineatul (1/1) cu următorul cuprins:

„(1/1) Modificarea statutului unității administrativ teritoriale autonome Găgăuzia, intrarea sau ieșirea localităților în/din componența unității teritoriale autonome Găgăuzia se efectuează în conformitate cu prevederile Legii nr.344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri)”.

Atenționăm autorul asupra unei reglementări care vine să eludeze cadrul normativ național în domeniul organizării administrativ-teritoriale. Norma propune o formă disimulată de autodeterminare care vine în conflict cu prevederile art.1 din Constituție cu încălcarea caracterului suveran, independent, unitar și indivizibil al Republicii Moldova.

Modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice locale se reglementează în baza prevederilor fixate în Constituție, în Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală și bineînțeles, Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Încercarea de a stabili derogarea de la cadrul legislativ enumerat mai sus în favoarea Legii nr.344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei este un pas greșit care încalcă coerența întregului sistem al legislației.

Intrarea localităților din sudul Republicii Moldova în componența UTA Găgăuzia este reglementată de Constituție și de legea organică în domeniu - Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. La moment, art.5 al Legii nr.344/1994 care reglementează modalitatea de intrare și/sau ieșire a localităților în UTA Găgăuzia, generează un conflict de norme care durează de mai mulți ani, deoarece și Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova stabilește la art.18 că: „Modificarea hotarelor unității administrativ-teritoriale cauzată de necesitatea transferării localităților dintr-o unitate administrativ-teritorială în alta, precum și transferarea centrului administrativ se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor”.

În favoarea aplicării Legii nr.764/2001 (și nu a Legii nr.344/1994) stau cel puțin două raționamente – (1) localitățile din sudul republicii sunt componente ale unităților administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova (ale raioanelor); (2) Legea nr.764/2001 are caracterul „de lege nouă” față de Legea nr.344/1994 și deci ar trebui să se aplice în situația unei colizii de norme. Conform legislației naționale la acest aspect, în completarea Legii nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova vine art.9 al Legii nr.382/2001 cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor, care stabilește expres: „Statul garantează că modificarea organizării administrativ-teritoriale nu va urmări modificarea componenței etno-demografice a regiunilor. La efectuarea unor astfel de modificări, se va ține cont de opinia populației locale, inclusiv de

opinia persoanelor aparținând minorităților naționale.”

În altă ordine de idei, din perspectiva localităților care doresc să intre în componența UTA Găgăuzia, reglementarea vine în contradicție cu art.3 al Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală, care stabilește următoarele principii pentru administrația publică locală: „(1) Administrarea publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit. (2) Autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat. (3) Aplicarea principiilor enunțate în prezentul articol nu poate afecta caracterul unitar și indivizibil al statului.”

Reglementările conținute în art.3 a Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală arată adevărata dimensiune pe care acționează administrația publică locală – administrează treburile publice locale beneficiind de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, în limitele permise de legislația în vigoare, iar intrarea și ieșirea din componența UTA Găgăuzia trebuie să se realizeze în conformitate cu prevederile generale în domeniu - Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.

Recomandarea: Recomandăm evaluarea normei prin prisma principiilor deja consacrate în legislația națională referitoare la organizarea administrativ-teritorială.

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

Nu sînt identificate discreții excesive ale autorităților publice, capabile să genereze coruptibilitate.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

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 Hotărîrea 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


Roman Starășciuc
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție
06 Septembrie 2016

*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 pentru modificarea și completarea Legii nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea
administrativ-teritorială a Republicii Moldova**

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	Obiecție generală asupra întregului proiect de lege.	Utilizarea termenilor diferiți pentru același fenomen sau invers	Atenționăm autorul asupra diferențelor de text între variantele din limba română și limba rusă a proiectului de lege.	Recomandăm uniformizarea proiectului de lege.
2	Articol unic. – Legea nr.764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.16, art.53), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează: 1. La articolul 4: alineatul (4) va avea următorul cuprins: „(4) Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova se efectuează pe următoarele niveluri: satele (comunele) și	Utilizarea termenilor neconsacrați în legislație / neaplicați în practică	Atenționăm autorul asupra unei reglementări ambigue. În legislația Republicii Moldova nu este consacrat termenul „nivel special de administrare”. În lipsa unei reglementări exprese a acestui termen, există riscul unei interpretări și aplicări abuzive a normei, cu repercusiuni directe asupra coerenței și modului de organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova.	Recomandăm modificarea textului normei cu utilizarea termenilor consacrați în legislația națională.

	<p>orașele (municipiile) constituie nivelul întâi, raioanele, municipiul Chișinău și municipiul Bălți constituie nivelul al doilea, iar unitatea teritorial autonomă Găgăuzia are un nivel special de administrare”.</p>			
3	<p>Articol unic. – Legea nr.764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.16, art.53), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează: 3. Articolul 17 se completează cu alineatul (1/1) cu următorul cuprins: „(1/1) Modificarea statutului unității administrativ teritoriale autonome Găgăuzia, intrarea sau ieșirea localităților în/din componența unității teritoriale autonome Găgăuzia se efectuează în conformitate cu prevederile Legii nr.344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri)”.</p>	<p>Prevederi incompatibile cu legislația în vigoare</p>	<p>Atenționăm autorul asupra unei reglementări care vine să eludeze cadrul normativ național în domeniul organizării administrativ-teritoriale. Norma propune o formă disimulată de autodeterminare care vine în conflict cu prevederile art.1 din Constituție cu încălcarea caracterului suveran, independent, unitar și indivizibil al Republicii Moldova.</p> <p>Modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice locale se reglementează în baza prevederilor fixate în Constituție, în Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală și bineînțeles, Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Încercarea de a stabili derogarea de la cadrul legislativ enumerat mai sus în favoarea Legii nr.344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei este un pas greșit care încalcă coerența întregului sistem al legislației.</p> <p>Intrarea localităților din sudul Republicii Moldova în componența UTA Găgăuzia este reglementată de Constituție și de legea organică în domeniu - Legea nr.764/2001 privind organizarea</p>	<p>Recomandăm evaluarea normei prin prisma principiilor deja consacrate în legislația națională referitoare la organizarea administrativ-teritorială.</p>

administrativ-teritorială a Republicii Moldova. La moment, art.5 al Legii nr.344/1994 care reglementează modalitatea de intrare și/sau ieșire a localităților în UTA Găgăuzia, generează un conflict de norme care durează de mai mulți ani, deoarece și Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova stabilește la art.18 că: „Modificarea hotarelor unității administrativ-teritoriale cauzată de necesitatea transferării localităților dintr-o unitate administrativ-teritorială în alta, precum și transferarea centrului administrativ se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor”. În favoarea aplicării Legii nr.764/2001 (și nu a Legii nr.344/1994) stau cel puțin două raționamente – (1) localitățile din sudul republicii sunt componente ale unităților administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova (ale raioanelor); (2) Legea nr.764/2001 are caracterul „de lege nouă” față de Legea nr.344/1994 și deci ar trebui să se aplice în situația unei colizii de norme. Conform legislației naționale la acest aspect, în completarea Legii nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova vine art.9 al Legii nr.382/2001 cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor, care stabilește expres: „Statul garantează că modificarea organizării administrativ-teritoriale nu va urmări modificarea componenței etno-demografice a regiunilor. La efectuarea unor astfel de modificări, se va ține cont de opinia populației locale, inclusiv de opinia persoanelor aparținând minorităților

naționale.”

În altă ordine de idei, din perspectiva localităților care doresc să intre în componența UTA Găgăuzia, reglementarea vine în contradicție cu art.3 al Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală, care stabilește următoarele principii pentru administrația publică locală: „(1) Administrarea publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit. (2) Autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat. (3) Aplicarea principiilor enunțate în prezentul articol nu poate afecta caracterul unitar și indivizibil al statului.”

Reglementările conținute în art.3 a Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală arată adevărata dimensiune pe care acționează administrația publică locală – administrează treburile publice locale beneficiind de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, în limitele permise de legislația în vigoare, iar intrarea și ieșirea din componența UTA Găgăuzia trebuie să se realizeze în conformitate cu prevederile generale în domeniu - Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.