



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 229/10.06.20
CAP:cy

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

Nr. 06/2-3517 din 25.06.2020

La nr. 229 din 10.06.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr.797/1996, nr.435/2006, nr.436/2006, nr.98/2012, nr.136/2017).

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

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1635
"30"	06 2020
Ora	

15. 10. 10.



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6594 din 25.06.2020

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (Legea nr. 797/1996, nr.435/2006, nr.436/2006, nr.98/2012, nr.136/2017)

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

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

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

Autor al proiectului de act normativ este un deputat din Parlamentul Republicii Moldova, ceea ce corespunde art.102 din Constituție.

Categoria actului normativ propus este o lege organică, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, 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."*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, *"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."* Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleași legi prevede că *"Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea*

proiectului de decizie”.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 10.06.2020, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Totodată, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la 12.06.2020, respectiv nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2/2) 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 cadrul notei informative autorul stabilește că: *„Elaborarea proiectului în cauză a fost dictată de necesitatea elaborării, concretizării și consolidării unui mecanism de implicare și consultare efectivă a autorităților locale în procesul național decizional și de elaborare a cadrului normativ și de politici din Republica Moldova, în conformitate cu prevederile Constituționale, Cartei Europene a Autonomiei Locale și cadrului legal național din domeniul APL.*

De asemenea, necesitatea elaborării acestui proiect de lege, rezultă din constatarea unei practici extrem de dăunătoare și novice din Republica Moldova, unde apar tot mai multe inițiative/proiecte legislative care vizează direct drepturile și interesele colectivităților locale, însă care nu sunt consultate cu reprezentanții APL și corelate cu realitățile existente în teritoriu. Astfel, fiind aduse atingeri și prejudicii enorme funcționalității administrației publice locale [...]

În contextul celor menționate, se propune ca în Legea cu privire la Guvern, Legea privind administrația publică centrală de specialitate să fie stabilite dreptul APL prin intermediul asociațiilor reprezentative, să participe la ședințele Guvernului, în grupuri de lucru organizate în cadrul ministerelor și altor autorități ale administrației publice centrale, se propune mecanismul de consultare, precum și garantarea dreptului APL de a fi consultate, inclusiv prin crearea condițiilor de reprezentare. Guvernul și asociație reprezentativă, anual trebuie să încheie acorduri privind principalii parametri privind proiectul legii bugetului de stat. Iar dezacordul și toate elementele sale să fie fixate în proces verbal care urmează să însoțească proiectul legii bugetului de stat în Parlament, pentru a fi cunoscut de către legislatori.”.

Analizând prevederile propuse se constată că acestea servesc scopul declarat de către autor în nota informativă.

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

Proiectul de lege promovează interesele autorităților publice locale de a implementa mecanisme funcționale privind descentralizarea administrativă, în special prin stabilirea unui dialog instituțional, care presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, ceea ce corespunde 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".

Nota informativă stabilește necesitatea elaborării proiectului. La fel, în notă sunt analizate principalele prevederi și condițiile care au impus elaborarea proiectului, în conformitate cu cerințele statuate la art.30 al Legii nr.100/2017 privind actele normative.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

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

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat. În acest sens, nota informativă stipulează că „Referitor la resursele necesare sau fundamentarea economico-financiară a proiectului, acesta nu necesită resurse financiare, deoarece stabilește un șir de garanții pentru APL în cadrul procedurilor existente”.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

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

- a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]
- c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]
- e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]
- f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;
- g) se evită tautologiile juridice;
- h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"

Proiectul întrunește parțial rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Astfel, unele texte de dispoziții sunt formulate confuz, în mod special normele care vin să reglementeze procedura de informare a reprezentanților autorităților publice locale asupra inițiativelor legislative promovate în Parlament (a se vedea Art.I pct.1 din proiectul de lege). La fel, nu poate fi destins cu exactitate limita minimă de timp garantată autorităților publice locale pentru consultare, prin utilizarea unei formulări generale, precum: „perioadă de documentare rezonabilă” (a se vedea Art.IV alin.(4) din proiectul de lege).

Formulări ambigue permit interpretarea abuzivă a normei ceea ce constituie un factor de coruptibilitate. Aspectele date sunt analizate în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

Într-o altă ordine de idei, se recomandă autorului revizuirea proiectului sub aspectul respectării cerințelor de tehnică legislativă statuate în Legea nr.100/2017. În special se atestă utilizarea concomitentă a abrevierii „APL” și a „autoritățile administrației publice locale” în cadrul textului proiectului de lege. În acest sens, legea sus-citată prevede că „(1) Textul proiectului actului normativ se elaborează în limba română, cu respectarea următoarelor reguli: [...] c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, [...] d) noțiunea se redă prin termenul respectiv, evitându-se definiția acesteia sau utilizarea frazeologică, aceleași noțiuni se exprimă prin aceiași termeni”.

La fel, se recomandăm indicarea corectă a aliniatelor din proiect (a se vedea Art.IV din proiect completarea cu alin.(2) și (3)), ulterior indicându-se alin.(2) și (4).

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

Normele elaborate vizează direct activitatea și cooperarea autorităților administrației publice locale cu alte entități publice centrale precum: Guvernul, Parlamentul etc. În acest sens, Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă stabilește expres la art.3 „principiul dialogului instituțional” care presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sunt legate de procesul descentralizării administrative.

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>Art.I pct.1 potrivit proiectului. Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996 [...] se completează cu articolul 49/2, cu următorul cuprins: Articolul 49/2. Consultarea obligatorie a APL de către comisia permanentă sesizată în fond [...] (2) [...] <u>Autorul inițiativei legislative și/sau comisia de fond, informează asociația reprezentativă a APL și furnizează în scris informații clare și detaliate, cu privire la proiectele propuse, în termene cu mult înainte ca dezbaterile să aibă loc, pentru ca autoritățile administrației publice locale și reprezentanții acestora să fie informați cu privire la motivele și obiectivele fiecărei inițiative.</u></p>
<p>Obiecții: Potrivit prevederii propuse, responsabilitatea informării reprezentanților autorităților publice locale vis-a-vis de proiectele de acte normative inițiate aparține fie autorului inițiativei legislative, fie comisiilor permanente sesizate în fond. În acest sens, proiectul nu prevede cu exactitate cine și în ce condiții vor informa</p>

reprezentanții autorităților publice locale. Atribuirea unei singure responsabilități pentru doi subiecți separați concomitent (fără o reglementare clară asupra modului/ordinii de informare), riscă să aibă drept consecință nerespectarea cerinței de către aceștia, fiecare din subiecții responsabili bazându-se pe faptul că celălalt trebuie să informeze reprezentanții autorităților publice locale asupra proiectelor de decizii.

Necesitatea unei reglementări ample, în ce privește stabilirea procedurii informării derivă din principiul precizie textului normativ. Astfel, conform art.6 alin.(1) din Legea nr.100/2017 „(1) La elaborarea unui act normativ se respectă următoarele principii: [...] d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice”.

Prin urmare, optăm pentru o reglementare detaliată, care ar exclude orice interpretare abuzivă a normelor de drept. În acest sens, proiectul trebuie să prevadă un mecanism exact de informare (identificarea unui singur subiect responsabil să prezinte inițiativele reprezentanților autorităților publice locale spre avizare/coordonare/consultare, iar în cazul în care acesta nu s-a conformat acestor cerințe legale, ca grant, să se implice al doilea subiect pentru a asigura un dialog constant) .

Subsidiar, cu referire la sintagma „*în termene cu mult înainte ca dezbaterile să aibă loc*”, statuăm că aceasta comportă un caracter declarativ și riscă să nu producă efecte reale. Afirmția în cauză se datorează faptului că nu există o identificare a termenului minim garantat, iar operarea cu asemenea sintagme precum „*cu mult înainte*” nu implică un mecanism măsurabil, ceea ce va admite încălcarea lui. Fiecare subiect implicat în procesul descris în normă poate interpreta diferit sintagma sus-citată, ceea ce va determina și aplicarea imparțială a normei de drept propuse.

Recomandări:

1) Recomandăm stabilirea unei proceduri exacte de informare a reprezentanților autorităților publice locale, cu indicarea unui singur subiect responsabil de informare, iar ulterior, în cazul în care acesta nu se conformă cerințelor legale, să se indice al doilea subiect care va garanta informarea reprezentanților sus-citați.

2) Recomandăm substituirea sintagmei „*în termene cu mult înainte ca dezbaterile să aibă loc*” cu indicarea expresă a unui termen minim garantat (ex: „*în termene de minim X zile calendaristice până ca dezbaterile să aibă loc*”).

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 2 -

Art.IV potrivit proiectului.

Art.7 din Legea nr.98/2012 [...] se modifică după cum urmează:

alineatul unic devine alineatul (1);

articolul se completează cu alineatele (2) – (3) cu următorul cuprins: [...]

(4) [...] Ministerele și alte autorități ale administrației publice centrale furnizează în scris informații complete, cu privire la politicile propuse, cu acordarea unei perioade de documentare rezonabilă până ca consultările să aibă loc, pentru ca autoritățile administrației publice locale sau reprezentanții acestora să fie informați din timp cu privire la motivele și obiectivele fiecărei decizii sau politici planificate.

Obiecții:

Similar obiecției expuse mai sus, stabilim că și în cazul acestei norme autorul nu a impus un termen real care să garanteze „rezonabilitatea perioadei acordate” pentru informarea reprezentanții autorităților publice locale. Astfel, optăm pentru instituirea unui indicator măsurabil la stabilirea termenului garantat, ceea ce va garanta o informare corectă și în termeni legali.

Repetat, atenționăm că necesitatea unei reglementări ample, în ce privește stabilirea procedurii informării derivă din principiul precizie textului normativ. Astfel, conform art.6 alin.(1) din Legea nr.100/2017 „(1) La elaborarea unui act normativ se respectă următoarele principii: [...] d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice”. Prin urmare, lipsa unui termen concret la stabilirea unei responsabilități, riscă să determine încălcarea acestui termen, iar în consecință va fi afectat interesul legal al autorităților publice locale.

Recomandări:

Recomandăm substituirea sintagmei „cu acordarea unei perioade de documentare rezonabilă până ca consultările să aibă loc” cu indicarea expresă a unui termen/perioade minime garantate (ex: „minim X zile calendaristice până ca consultările să aibă loc”).

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 3 -

Art.V pct.3 potrivit proiectului.

Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern [...] se modifică după cum urmează: [...]

3. Articolul 46 se completează cu alineatele (3/1) – (3/5) cu următorul cuprins: (3/1) Opinia și expertiza din partea autorităților administrației publice locale este asigurată la toate etapele procesului decizional, începând cu etapa de conceptualizare, elaborare și finalizând cu etapa de adoptare a deciziei/actului normativ, prin participarea la grupuri de lucru, mese rotunde și alte forme de consultare prevăzute de lege.

Obiecții:

Cu referire la termenul de „*expertiză*” menționăm că procesul de legiferare reglementată prin Legea nr. 100/2017 prevede expres categoriile de expertize care se întocmesc asupra proiectelor de acte normative. Astfel, potrivit art.21 alin.(1) lit.e) din legea sus-citată „(1) Proiectul unui act normativ se elaborează în câteva etape consecutive, după cum urmează: a) desemnarea persoanei responsabile sau, după caz, formarea grupului de lucru care va elabora proiectul, precum și asigurarea suportului tehnic, organizatoric și financiar al procesului de elaborare; b) determinarea categoriei, conceptului și stabilirea structurii actului normativ; [...] e) consultarea publică, avizarea proiectului actului normativ de către autoritățile a căror competență are tananță directă sau indirectă cu obiectul de reglementare a proiectului actului normativ, efectuarea expertizelor, inclusiv expertiza anticorupție, expertiza juridică și, după caz, expertiza de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene și expertiza grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător; [...]”. Astfel, legislația națională stabilește exact categoriile de expertize care pot fi realizate asupra proiectelor de acte normative. Respectiv, în cadrul procesului de legiferare autoritățile publice locale trebuie să fie consultate în cazul în care prevederile proiectul au un impact asupra acestora, iar consultarea se va materializa fie prin elaborarea unui aviz din partea acestora, fie organizarea unor grupuri de lucru, mese rotunde etc. unde se vor discuta normele proiectelor, dar

nicidecum legislația nu prevede expertizarea proiectelor de decizii de către autoritățile publice locale. În acest sens, nu este clar la care expertiza face referire autorul în norma sus-citată.

Recomandări:

Recomandăm substituirea cuvântului „*expertiza*” cu alt termen caracteristic procesului avizării, precum: recomandările sau obiecțiile.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este o inițiativă legislativă a unui deputat din Parlamentul Republicii Moldova în scopul îmbunătățirii cadrului normativ în vigoare referitor la reglementarea serviciului diplomatic, în speță responsabilizarea personalului instituțiilor serviciului diplomatic.

Autorul nu a respectat în totalitate cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional, statuate în Legea nr.239/2008.

Prevederile proiectului necesită a fi revizuite prin prisma cerințelor de tehnică legislativă statuate în Legea nr.100/2017 (a se vedea recoamndările de la compartimentul II.1. Limbajul proiectului).

Totodată, în proiect se atesta prezența unor formulări ambigui care admit interpretări abuzive, precum „*perioade de documentare rezonabilă*”, „*în termene cu mult înainte*” etc. La fel, unele prevederi nu identifică cu suficientă precizie subiectul responsabil de realizarea prevederilor propuse, ceea ce prezintă un risc de corupție.

Prin urmare, este necesară o evaluare a prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

25.06.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina DIACENCO, Inspector principal

C. Diacenco

