



COMISIA ELECTORALĂ CENTRALĂ
A REPUBLICII MOLDOVA

Adresa: str. Vasile Alecsandri, nr. 119, Chișinău, Republica Moldova, MD-2012
Telefon: +373 22 251-451, fax: +373 22 234-047
Website: www.cec.md, e-mail: info@cec.md



Nr. CEC-8/ 1004 din 02 mai 2023

la nr. 29-06-4465 din 26 aprilie 2023

Domnului Artur MIJA,
Secretar general al Guvernului Republicii Moldova

Stimate Domnule Secretar general al Guvernului,

Cu referire la solicitarea de avizare repetată a proiectului de hotărâre a Guvernului „Pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale” (număr unic 254/CS/2023), vă comunicăm următoarele.

Studiind tabelul cu sinteza obiecțiilor și propunerilor la proiectul hotărârii Guvernului și materialele aferente acestuia, apreciem că o mare parte a observațiilor Comisiei au fost luate în considerare, respectiv nu avem propuneri suplimentare și obiecții la proiect.

Totodată, privitor la recomandările neacceptate în versiunea finală, Comisia își menține punctul de vedere formulat în avizul aprobat prin Hotărârea Comisei Electorale Centrale nr. 1044 din 14 aprilie 2023.

Vicepreședintele
Comisiei Electorale Centrale

Pavel POSTICA

Ex.: Diana Hamac
Tel.: 022 201-897



CONGRESUL AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

Str. Columna 106 A, Chișinău, Republica Moldova (secretariat)
Tel: 22-35-09, Fax: 22-35-29, mob. 079588547, info@calm.md, www.calm.md

Nr.82 din 12 aprilie 2023

Către: CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII
MOLDOVA

OPINIE

la proiectul de Lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale

1. Considerații generale

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat proiectul de Lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, în continuare Proiect.

CALM a analizat prevederile Proiectului în cauză prin prisma respectării principiilor de organizare, funcționare și a intereselor autorităților administrației publice locale (APL), stabilind următoarele.

2. Legislația aplicabilă

- ❖ Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994;
- ❖ Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, publicată în ediția oficială "Tratate internaționale", 1999, volumul 14, pag.14;
- ❖ Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006;
- ❖ Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006;
- ❖ Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova;
- ❖ Codul electoral al RM, nr. 325/2022;
- ❖ Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

3. Constatări/obiectii

CALM menționează că prezenta Opinie poartă un caracter preliminar, în temei conceptual, și mizăm pe un proces de consultare efectiv pe parcursul tuturor etapelor de promovare a Proiectului.

1. Primul aspect conceptual este că autorul Proiectului pune „scop în sine” amalgamare voluntară, fiind necesar ca scopul legii să fie consolidarea capacităților APL cu menționarea tuturor modalităților de cooperare, asociere, delegare intercomunitară, precum și finalmente amalgamarea voluntară ca o modalitate avansată în rezultatul aplicării/analizei

tuturor posibilităților optimale de consolidare. În caz contrar va persista senzația permanentă, chiar distructivă, că există o "agendă ascunsă" de micșorare cu orice preț a numărului unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi.

2. Al doilea aspect este unul de echitate și chiar discriminare între APL de diferite niveluri. De ce nivelul II nu ar putea participa la acest proces prin utilizarea modalității de municipalizare (pe baza experienței actuale a mun. Chișinău și mun. Bălți). Cu atât mai mult proiectul va fi mai diversificat și va include și mecanismul de „poli de creștere,, adică nu doar unilateral - amalgamarea?

3. Minimul de 3000 locuitori (art. 5 din Proiect) este unul cantitativ, neargumentat și chiar abuziv din punct de vedere a sensului legii de proces volitiv. Ar trebui exclus pragul obligatoriu, în special că art. 17 alin. (2) din Legea nr. 764/2001 prevede că unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale, iar alin. (3) că „în cazuri excepționale, Parlamentul poate stabili, prin lege organică, formarea unei unități administrativ-teritoriale de sine stătătoare cu un număr de locuitori mai mic decât cel prevăzut la alin. (2), modificând anexa respectivă a prezentei legi”. Credem că trebuie să fie criterii sau repere calitative orientative pentru APL. Respectiv minimul de 1500 locuitori din legislația privind organizarea administrativ-teritoriale este suficient în condițiile depopulării excesive a teritoriului statului.

4. De asemenea nu este prevăzută expres derogarea de la norma prin care consiliile raionale, municipale, aprobă propunerile privind hotarele unităților administrativ-teritoriale (art. 9 din Codul funciar).

5. În contextul celor menționate, criteriile și condițiile generale de amalgamare trebuie să fie în lege (art. 5 alin. (3) din Proiect), altfel efectiv are loc *delegarea legislativă* Guvernului de a adopta unele norme primare. Aceasta contravine principiilor transparenței, previzibilității sau *securitatea raporturilor juridice*, precum și *autonomiei locale* („dreptul și capacitatea efectivă a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, **în condițiile legii...**”, *notă*: dar nicidecum în condițiile Guvernului (!?)). Astfel, în mai multe norme ale Proiectului, contrar statuărilor Art. 72 alin. (3) lit. f) din Constituția Republicii Moldova (care prevede că organizarea administrației locale și organizarea teritoriului se reglementează prin lege organică), se încredințează Guvernului (art. 5 alin. (3), art. 6 lit. b) ș.a.) aprobarea criteriilor și condițiilor pentru amalgamare voluntară, inclusiv pentru selectarea centrelor administrative a UAT amalgamate, aprobarea metodologiei de amalgamare voluntară, ceea ce înseamnă că prin aceste norme se intră într-o dimensiune de neconstituționalitate. Or, toate reglementările ce vizează domeniile statuate de Constituție trebuie să fie parte componentă a legii organice și nicidecum să fie aprobate de Guvern. Conform Constituției, organizarea teritoriilor la fel ține de competența Parlamentului care urmează să adopte legi organice, nicidecum a Guvernului. „În proiectul de lege este prevăzut că metodologia cu

criterii de amalgamare concrete se va regăsi într-o hotărâre de Guvern, ceea ce ar însemna o încălcare a Constituției”.

6. Conform prevederilor Art. 18¹ din Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, unitățile administrativ-teritoriale sunt supuse înregistrării în Registrul de stat al unităților administrativ-teritoriale și al adreselor, iar Proiectul nu reglementează aspectele de modificare sau radiere a înscrierilor din Registru.

7. Principiul „transparența în procesul decizional”, așa cum este descris la art. 3 lit. d) din Proiect, de fapt este principiul constituțional (Art. 109 alin. (1) din Constituție) „consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit” și urmează a respecta norma constituțională, iar principiul (respectarea principiilor autonomiei locale) expus la art. 3 lit. c) ar trebui expus în redacția în care este formulat în Carta Europeană a Autonomiei Locale.

8. *Ireversibilitatea amalgamării* (art. 5 alin (1) lit. c) din Proiect). Problema cu ireversibilitatea se referă la motivare, respectiv există riscuri că APL vor fi mai reticenți la amalgamare din cauza ireversibilității. Mai ales că Republica Moldova nu dispune, ca alte țări dezvoltate, de resurse financiare pentru motivarea continuă și de lungă durată a procesului. Aceste restricții de asemenea afectează sensul legii de amalgamare ca un proces volitiv, respectiv ulterior după amalgamare ar trebui să intre mecanisme generale de reorganizare a unităților administrativ-teritoriale conform „**dreptului autorităților publice locale de a adopta liber decizii**, în condițiile legii, fără intervenții din partea altor autorități publice, **în scopul realizării intereselor sale**” (principiul *autonomiei decizionale*).

9. Un APL poate iniția amalgamare pentru un alt APL (art. 8 alin. (1) lit. d) din Proiect). Este un amestec în autonomia și democrația locală precum și în suveranitatea teritorială. În mod normal, mai întâi trebuie de înțeles cu unul din trei – cu primarul, cu consiliu local sau cu populația. Dacă acești trei nu vor să inițieze amalgamarea, cum se poate de permis unui alt APL de a iniția procedura de amalgamare pe alt teritoriu, respectiv de pierdut timp și resurse de trecere prin toate proceduri stabilite? Plus va fi o pierdere de timp și pentru celelalte APL care vor să intre în procesul de amalgamare respectiv. Această situație chiar ar duce la o anumită antagonizare dintre APL. Eventuala soluție ar fi de scos acest alineat.

10. *Aderare la amalgamare* (art. 13 din Proiect). Întrebarea este – ce înseamnă aderare la amalgamare? De fapt este vorba despre o alta amalgamare, un alt proces de amalgamare. Mai ales dacă prima amalgamare a unit niște localități cu o anumită populație per total, iar apoi se dorește amalgamarea cu altă APL cu populație semnificativ mai mare. Mai ales dacă dorința de amalgamare va apărea peste un anumit timp – peste 2-3 ani după prima amalgamare. Eventual articolul respectiv poate fi exclus.

11. În proiect lipsește rolul Comisiei paritare privind politicile (cele mai importante etape ale procesului) și acordarea stimulentei financiare (art. 6, etc. din Proiect). Ar urma de inclus la concret.

12. La art. 7 și altele din Proiect (competența APL) trebuie să rămână loc și pentru referendum local, nu doar formele transparenței în procesul decizional. Art. 7 din Proiect nu stabilește expres competențele autorităților deliberative și competențele autorităților executive ale administrației publice locale, nefiind respectate criteriile de previzibilitate și claritate a normelor. Respectiv articolul nu stabilește în mod obligatoriu consultarea cetățenilor prin referendum local și după caz, derogări de la Codul electoral, pentru a elimina eventuale blocaje (art. 240 Cod electoral: referendumul local nu este valabil dacă la el au participat mai puțin de 1/3 din numărul cetățenilor înscriși în listele electorale).

13. Proiectul nu stabilește măsuri de promovare a „procesului”, ceea ce este de presupus că cetățenii în mare parte nu vor fi informați în mod plenar asupra acestuia și în special asupra efectelor. „Discuțiile neformale prealabile proiectului de amalgamare” (art. 8 alin. (5) din Proiect ar putea fi înlocuite cu „faptul notoriu” care denotă din informații publicate pe paginile oficiale ale APL. Formele de „consultare publică” de la art. 10 alin. (1) din Proiect ar trebui înlocuite cu „principiile transparenței în procesul decizional” prevăzute de Legea nr. 239/2008.

14. Formularea de la art. 10 alin. (5) din Proiect – „Cancelaria de Stat va emite un aviz motivat privind corespunderea sau necorespunderea proiectului de amalgamare voluntară criteriilor și condițiilor prevăzute de prezenta lege și de metodologia de amalgamare voluntară aprobată de Guvern” ar putea crea blocaje și cheltuieli publice nejustificate. Dacă și este necesar acest „aviz motivat”, el ar trebui prevăzut anticipat cu caracter de recomandare, până la adoptarea deciziilor de către consiliile locale.

15. Intrarea în vigoare a efectelor amalgamării (art. 13 alin. (3) din Proiect) ar trebui să fie odată cu expirarea mandatelor aleșilor locali. În special fiindcă există norme care stabilesc expres cazurile de încetare înainte de termen a mandatelor (Codul electoral, Legea statutului alesului local). Totodată, nu va exista o reticență sau opunere presupusă din partea aleșilor locali care își vor putea pierde mandatele.

16. Proiectul nu stabilește un mod ce ar face posibilă cuantificarea stimulentei în urma amalgamării voluntare, inclusiv eventuali coeficienți, adică mecanismul de sprijin din partea statului este unul mai mult iluzoriu. În contextul celor menționate Proiectul nu admite promovarea și altor metode care pot fi aplicate în sensul /scopul așteptat, cum ar fi municipalizarea, delegarea, asocierea prin cooperare și care ar putea fi mai puțin costisitoare, mai posibile de realizat și mai previzibile.

17. În proiect este utilizat impropriu termenul de „fuzionare” a UAT, pe când ar trebui utilizată terminologia Legii nr. 764/2001 - intrare sau ieșirea localității din componența UAT. Or, fuziunea în sensul legislației civile prevede încetarea subiectului de drept ce participă la proces, iar în cazul amalgamării voluntare, localitatea își păstrează identitatea (denumirea).

18. Eventual, Proiectul ar trebui să stabilească expres soarta angajaților din APL amalgamate, cheltuielile de inventariere și înregistrare a bunurilor, cheltuielile de perfectare a actelor de stat ce vizează domiciliul etc. În Proiect nu se menționează nimic despre perioada de după amalgamare. Respectiv cu toate crizele existente, amalgamarea voluntară este dubioasă, ar fi foarte greu de motivat APL-le de făcut amalgamări. Cu atât mai mult de asigurat un proces continuu și evolutiv. În special mecanismul privind sprijinul financiar trebuie previzibil și expus în lege, dar nu stabilit de Guvern (art. 15 din Proiect). Sprijinul se face până, după amalgamare și ce perioadă – Proiectul nu dă răspuns concret la aceste întrebări.

Ținând cont de cele menționate, CALM consideră că Proiectul necesită revizuire complexă în cadrul unui grup de lucru comun, iar ulterior aprobat la Comisia paritară.

Cu respect,

Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM



Ex: Viorel Rusu
Expert CALM, tel. 22-35-09



Guvernul Republicii Moldova

Agencia Proprietății Publice

MD-2012, Chișinău, Piața Marii Adunări Naționale 1
Tel: (00373 22) 234-350
e-mail: office@app.gov.md

Nr.05-03-2703 din 27.04.2023

Cancelaria de Stat
cancelaria@gov.md

Urmare demersului 29-06-4465 din 26 aprilie 2023, Agenția Proprietății Publice a examinat **proiectul definitivat** al hotărârii Guvernului „*Pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale*” (număr unic 254/CS/2023), autor – Cancelaria de Stat și, în limita competențelor funcționale, comunică despre lipsa obiecțiilor și propunerilor.

Director general
Alexandru MUSTEAȚĂ

Digitally signed by Musteață Alexandru
Date: 2023.05.02 08:26:15 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Executor: Vitalie Manole, tel. 022-222-350
e-mail: vitalie.manole@app.gov.md

**AGENȚIA
RELAȚII FUNCiare ȘI CADASTRU
A REPUBLICII MOLDOVA**

MD-2004, or. Chișinău, str. S. Lazo, 48
tel. 022-88-12-55, fax. 022-22-63-73
e-mail: info@arfc.gov.md
www.arfc.gov.md



**АГЕНТСТВО
ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И КАДАСТРА
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

MD-2004, г. Кишинэу, ул. С. Лазо, 48
тел. 022-88-12-55, факс. 022-22-63-73
e-mail: info@arfc.gov.md
www.arfc.gov.md

03 mai 2023 nr. 36/01-05/378
La nr. 29-06-4465 din 26.04.2023

Cancelaria de Stat

Agenția Relații Funciare și Cadastru a examinat repetat proiectul definitivat al hotărârii Guvernului ”Pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale” (*număr unic 254/CS/2023*) și reieșind din competențele funcționale, comunică lipsa de obiecții și propuneri.

Director general adjunct

Ștefan CRIGAN

Digitally signed by Crigan Ștefan
Date: 2023.05.03 09:42:27 GMT+02:00
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Ex: Albina Nazarciuc
tel.: 022 88-12-68



AGENȚIA SERVICIILOR PUBLICE A REPUBLICII MOLDOVA
PUBLIC SERVICES AGENCY OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

MD-2012, mun. Chișinău, str. Aleksandr Pușkin, nr. 42

42 Aleksandr Pushkin str., MD-2012 Chisinau

tel.: +373 22 50 46 54, fax: +373 22 21 22 59, e-mail: asp@asp.gov.md, web: asp.gov.md

05.05.2023

Nr. 01/0669

29-06-4465

26.04.2023

Cancelaria de Stat

Ca urmare a examinării repetate a proiectului hotărârii de Guvern *pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale (număr unic 254/CS/2023)*, comunicăm lipsa de obiecții.

Director

Digitally signed by Eșanu Mircea
Date: 2023.05.10 09:17:58 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Mircea EȘANU



Guvernul Republicii Moldova

Agencia Proprietății Publice

MD-2012, Chișinău, Piața Marii Adunări Naționale 1
Tel: (00373 22) 234-350
e-mail: office@app.gov.md

Nr.05-03-2334 din 10.04.2023

Cancelaria de Stat

cancelaria@gov.md

Urmare demersului 18-69-3741 din 6 aprilie 2023, Agenția Proprietății Publice a examinat proiectul de hotărâre *pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale (număr unic 254/CS/2023)*, autor – **Cancelaria de Stat** și, în limita competențelor funcționale, comunică despre lipsa obiecțiilor și propunerilor.

Director general

Alexandru MUSTEAȚĂ

Digitally signed by Musteață Alexandru
Date: 2023.04.11 09:11:08 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Executor: Vitalie Manole, tel. 022-222-350
e-mail: vitalie.manole@app.gov.md

**AGENȚIA
RELAȚII FUNCiare ȘI CADASTRU
A REPUBLICII MOLDOVA**



MD-2004, or. Chișinău, str. S. Lazo, 48
tel. 022-88-12-55, fax. 022-22-63-73
e-mail: info@arfc.gov.md
www.arfc.gov.md

**АГЕНТСТВО
ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И КАДАСТРА
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

MD-2004, г. Кишинэу, ул. С. Лазо, 48
тел. 022-88-12-55, факс. 022-22-63-73
e-mail: info@arfc.gov.md
www.arfc.gov.md

14 aprilie 2023 nr.36/01-05/341

La nr. 18-69-3741 din 06.04.2023

Cancelaria de Stat

Agenția Relații Funciare și Cadastru a examinat proiectul de hotărâre pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale (**număr unic 254/CS/2023**) și reieșind din competențele funcționale, comunică lipsa de obiecții și propuneri.

Director general adjunct

Ștefan CRIGAN

Digitally signed by Crigan Ștefan
Date: 2023.04.14 10:29:53 GMT+02:00
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



*Ex: Gheorghe Rusu
tel.: 022 88-12-68*



AGENȚIA SERVICII PUBLICE A REPUBLICII MOLDOVA
PUBLIC SERVICES AGENCY OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

MD-2012, mun. Chișinău, str. Aleksandr Pușkin, nr. 42

42 Aleksandr Pushkin str., MD-2012 Chisinau

tel.: +373 22 50 46 54, fax: +373 22 21 22 59, e-mail: asp@asp.gov.md, web: asp.gov.md

21.04.2023
18-69-3741

Nr. 01/0603
06.04.2023

Cancelaria de Stat
(cancelaria@gov.md)

Agenția Servicii Publice a examinat *proiectul de lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale (număr unic 254/CS/2023)* și vă informează că nu are propuneri și obiecții conceptuale sau de conținut asupra acestuia.

Totodată, sub aspect redacțional, considerăm necesar în tot textul proiectului cuvântul „*amalgamare*” de substituit cu „*contopire*”, „*comasare*”, „*alipire*” sau „*fuzionare*” la cazul respectiv. Cuvântul „*amalgamare*”, conform DEX-lui, se referă la un amestec de metale, este un termen puțin cunoscut și neutilizat în legislația națională. Or, Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, în art.54, prevede că conținutul proiectului de act normativ se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație. Terminologia utilizată trebuie să fie constantă, uniformă și să corespundă celei utilizate în alte acte normative. Se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, se evită folosirea regionalismelor, a cuvintelor și expresiilor nefuncționale, idiomatice, care nu sunt utilizate sau cu sens ambiguu.

La fel, în proiect, la art.5 alin.(1) lit.a), propunem de revizuit utilizarea cuvântului „*enclavă*”, noțiune care se atribuie unui teritoriu populat în raport cu teritoriul statului cărui aparține și alte state, ci nu în raport cu teritoriile unităților administrativ-teritoriale.

Director adjunct

Digitally signed by Talmaci Francisco
Date: 2023.04.21 15:22:30 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Francisco TALMACI



COMISIA ELECTORALĂ CENTRALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

Adresa: str. Vasile Alecsandri, nr. 119, Chișinău, Republica Moldova, MD-2012.
Telefon: +373 22 251-451, fax: +373 22 234-047.
Website: www.cec.md, e-mail: info@cec.md



HOTĂRÂRE

pentru aprobarea avizelor asupra proiectului de hotărâre a Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, număr unic 254/CS/2023, și a proiectului de hotărâre a Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (conexe Legii amalgamării voluntare), număr unic 255/CS/2023

Prin adresa nr. 18-69-3741 din 6 aprilie 2023, înregistrată la Comisie sub nr. CEC-7/4755 din 6 aprilie 2023, Cancelaria de Stat a solicitat avizarea proiectului de hotărâre a Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, număr unic 254/CS/2023.

De asemenea, prin adresa nr. 18-69-3770 din 6 aprilie 2023, înregistrată la Comisie sub nr. CEC-7/4765 din 10 aprilie 2023, Cancelaria de Stat a solicitat avizarea proiectului de hotărâre a Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (conexe Legii amalgamării voluntare), număr unic 255/CS/2023.

În temeiul art. 25 lit. d) și art. 32 din Codul electoral nr. 325/2022, art. 2 alin. (3) lit. d) din Codul administrativ nr. 116/2018, art. 32 și art. 33 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, Comisia Electorală Centrală h o t ă r ă ș t e:

1. Se aprobă avizul asupra proiectului de hotărâre a Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, număr unic 254/CS/2023, conform anexei nr. 1.

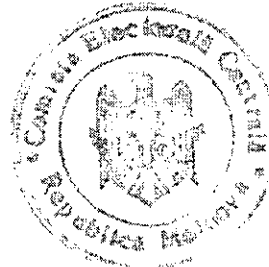
2. Se aprobă avizul asupra proiectului de hotărâre a Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (conexe Legii amalgamării voluntare), număr unic 255/CS/2023, conform anexei nr. 2.

3. Hotărârea Comisiei Electorale Centrale se transmite conform solicitării Cancelariei de Stat.

4. Prezenta hotărâre intră în vigoare la data adoptării și se publică pe pagina web oficială a Comisiei Electorale Centrale.

**Președinta
Comisiei Electorale Centrale**

Chișinău, 14 aprilie 2023
Nr. 1044



Angelica CARAMAN

Comisia Electorală Centrală
CORESPUNDE
ORIGINALULUI

Aviz
asupra proiectului de hotărâre a Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea
proiectului de lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-
teritoriale, număr unic 254/CS/2023

Prin adresa nr. 18-69-3741 din 6 aprilie 2023, înregistrată la Comisie sub nr. CEC-7/4755 din 6 aprilie 2023, Cancelaria de Stat a solicitat avizarea proiectului de hotărâre a Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, număr unic 254/CS/2023.

Conform Notei informative, autorul proiectului este Cancelaria de Stat în cooperare cu partenerii de dezvoltare. Proiectul are drept scop crearea cadrului normativ necesar pentru amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi în vederea consolidării capacității administrative ale autorităților administrației publice locale și de prestare a serviciilor publice de calitate și accesibile populației.

Examinând prin prisma atribuțiilor funcționale proiectul de hotărâre pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, Comisia formulează următoarele obiecții și propuneri:

1. La art. 2, conform definiției primei noțiuni „*amalgamare voluntară*”, fuziunea benevolă a două sau mai multe UAT de nivelul întâi are loc în baza „*deciziilor consiliilor locale respective*”, astfel fiind omisă, cel puțin ca opțiune suplimentară de consultare a cetățenilor, procedura referendumurilor locale consultative, observație valabilă pentru întreg conceptul proiectului de lege.

Mai mult, art. 17 și 18 din Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ teritorială a Republicii Moldova prevede obligația consultării cetățenilor în problema modificării hotarelor unității administrativ-teritoriale.

În același timp, notăm că art. 7 din proiectul de lege conține prevederi privind competența UAT de nivelul întâi de a asigura consultarea populației în procesul de luare a deciziilor privind amalgamarea voluntară prin metodele și formele prevăzute de legislația în domeniul transparenței decizionale. Astfel, potrivit art. 11 alin. (1) din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, consultarea cetățenilor se asigură de către autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului de decizie prin următoarele modalități: dezbateri publice, audieri publice, sondaj de opinie, referendum, solicitarea opiniilor experților în domeniu, crearea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc cu participarea reprezentanților societății civile.

Având în vedere prevederile citate, desprindem că legislația în domeniul transparenței decizionale stabilește ca formă de consultare a cetățenilor și cea de efectuare a referendumurilor. Cu toate acestea, observăm că proiectul de lege nu conține specificări privind valorificarea opțională a acestei modalități de consultare a cetățenilor având în vedere procedura necesară de a îi respectată, termenele de efectuare a referendumurilor, precum și eventual restricțiile stabilite de lege în vederea organizării acestora.

În contextul enunțat, atragem atenția că, potrivit art. 215 din Codul electoral nr. 325/2022, referendumul local reprezintă consultarea cetățenilor în probleme de interes deosebit pentru sat (comună), oraș (municipiu), raion, unitate administrativ-teritorială. Mai mult, art. 218 alin. (2) din cod stabilește că referendumului local consultativ poate fi supusă problema privind comasarea mai multor localități de același nivel.

În concluzie, relevăm că prevederile cadrului normativ instituie mecanismul necesar pentru consultarea directă a cetățenilor prin intermediul referendumurilor consultative, inclusiv în problemele ce vizează modificarea hotarelor unității administrativ-teritoriale de același nivel. În acest sens, considerăm oportun ca proiectul de lege să contină prevederi privind opțiunea alternativă de consultare a cetățenilor și prin referendum în cadrul procedurii de amalgamare voluntară.

2. Cu referire la termenul „fuziune” utilizat în cea de-a treia noțiune „proces de amalgamare voluntară”, reiterăm că, potrivit art. 218 alin. (2) din Codul electoral, poate fi supusă referendumului local consultativ „comasarea” mai multor localități de același nivel. Totodată, cadrul normativ aferent, în particular Legea nr. 741/1996 despre Regulamentul cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova și Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, utilizează expresiile juridice privind formarea (desființarea), comasarea (decomasarea) sau schimbarea statutului UAT, după caz, modificarea hotarelor UAT.

Astfel, pentru a evita interpretările și a menține firul logic, Comisia recomandă utilizarea uniformă a termenilor aferenți procesului inițiat sau clarificarea deosibirilor dintre procedura de comasare și, eventual, fuziune a UAT.

3. Art. 4 alin. (2) din proiect prevede că o UAT amalgamată al cărei centru administrativ a fost selectat și agreat un oraș/municipiu obține statut de oraș/municipiu.

Considerăm că la atribuirea acestui statut ar trebui să se țină cont de prevederile art. 6-8 din Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, care delimitează clar în ce condiții o unitate teritorial-administrativă obține statutul de oraș/municipiu.

4. Articolul 5 alin. (1) din proiect instituie condițiile de bază care determină realizarea procesului de amalgamare voluntară. Totuși, având în vedere condițiile stabilite la lit. a) – c), coroborate cu lit. d) din norma indicată, considerăm necesară clarificarea dacă acestea urmează a fi respectate cumulativ sau fiind suficientă întrunirea uneia dintre aceste condiții.

La același articol, alin. (1) lit. b), în partea ce ține de respectarea condiției de minim 3000 de locuitori pentru constituirea UAT amalgamate, necesită a fi precizată sursa oficială/instituția responsabilă de furnizarea datelor privind populația unei UAT amalgamate. Atragem atenția că o astfel de informație ar putea fi furnizată atât de Agenția Servicii Publice în baza datelor din Registrul de Stat al Populației, cât de Biroul Național de Statistică în baza datelor procesate. Având în vedere condițiile și criteriile diferite de procesare și stocare a acestor date, se impune necesitatea precizării la nivelul actului legislativ sursa oficială de furnizare a datelor privind populația în procesul de amalgamare voluntară.

În acest sens, recomandăm ca textul „conform datelor oficiale privind populația” să fie substituit cu textul „conform datelor furnizate din Registrul de Stat al Populației” sau, dacă se optează pentru datele procesate de Biroul Național de Statistică, se va substitui cu textul „conform datelor statistice”.

Adițional, relevăm că determinarea numărului minim de locuitori ai UAT amalgamate urmează să fie corelat și cu criteriile de număr prevăzute pentru stabilirea numărului de consilieri în condițiile art. 11 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală.

Totodată, necesită a fi luate în calcul și criteriile numerice privind constituirea secțiilor de votare în condițiile art. 38 alin. (2) din Codul electoral nr. 325/2022.

Cu referire la condiția stabilită la art. 5 alin. (1) lit. c) privind faptul că procesul de amalgamare voluntară este ireversibil, atragem atenția că este un criteriu prea general, iar calificarea acestuia s-ar baza pe aprecieri de ordin subiectiv. Mai mult, deciziile consiliilor locale adoptate în acest sens pot fi atacate în instanțele de judecată, ulterior emise hotărâri privind anularea acestor decizii.

Pe marginea condițiilor de bază aferente procesului de amalgamare, reținem și aceea care permite constituirea UAT amalgamate din UAT de nivelul întâi care fac parte din diferite UAT de nivelul doi. Respectiv, considerăm oportun ca în acest caz să fie reglementat și modul de notificare (coordonare) cu UAT de nivelul doi, atât cu cel în componența căruia urmează să intre UAT amalgamată, cât și cu cel din componența căruia urmează să fie excluse UAT participante. Or, prin prisma Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, precum și a Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală, criteriile teritoriale și cele ale populației determină statutul unităților administrativ-teritoriale respective (structura administrativă a UAT, numărul de consilieri, resurse materiale și instituționale disponibile, capacitatea prestării serviciilor publice descentralizate, planificarea bugetară etc.).

La art. 5 alin. (3) considerăm că ar fi just să fie aprobate la nivel de act legislativ criteriile și condițiile detaliate pentru amalgamarea voluntară, inclusiv pentru selectarea centrelor administrative ale UAT amalgamate.

6. În procesul de amalgamare, conform art. 6 lit. e) și 10 alin. (7) din proiect, Guvernului îi revine atribuția de a examina, aproba și transmite Parlamentului proiectele de legi pentru modificarea Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. În același timp, art. 16 alin. (2) lit. c) din proiect utilizează la numărul singular denumirea actului ce confirmă finalitatea procesului de amalgamare, și anume: „intrarea în vigoare a legii de modificare a Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova”. În aceste condiții, rămâne de precizat intenția autorilor privind decizia de aprobare a amalgamărilor voluntare efectuate. Astfel, necesită a fi clarificat dacă se propune un singur act legislativ care să conțină toate modificările Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova în urma amalgamărilor voluntare sau după fiecare proces desfășurat se va interveni cu modificări. Neclaritatea rezidă și în faptul că proiectul de lege nu instituie un termen în care UAT de nivelul întâi urmează să decidă asupra aplicării amalgamării voluntare. Or, având în vedere argumentele expuse în nota informativă la proiectul de lege, amalgamarea voluntară urmează să fie succedată de amalgamarea legislativă.

7. Descrierea competențelor autorităților administrației publice locale de nivelul întâi în procesul de amalgamare voluntară, conform art. 7 din proiectul de lege, reconfirmă observațiile expuse mai sus privind lipsa reglementărilor care să ofere ca alternativă de consultare a cetățenilor și mecanismul de referendum local.

8. Analizând prevederile art. 7 lit. b) în corelare cu art. 9 alin. (1) din proiectul de lege, observăm că acestea nu conțin reglementări care să stabilească în mod clar modul și entitatea responsabilă pentru crearea grupului de lucru comun al UAT participante. În acest caz, prezumăm că decizia de creare a grupului de lucru comun al UAT participante urmează să fie luată de consiliul local al UAT amalgamate, aspect care, însă, necesită a fi precizat expres în proiectul de lege.

În același context, notăm că prevederile proiectului de lege pe partea constituirii grupurilor de lucru nu explică în care cazuri vor fi create grupuri de lucru cu participarea

reprezentanților UAT interesate și în ce caz va interveni necesitatea creării grupului de lucru comun al UAT participante.

Subsecvent, la art. 9 alin. (2), considerăm oportună precizarea faptului că delegarea de către consiliile locale a reprezentanților autorităților administrației publice în componența grupului de lucru comun are loc prin deciziile consiliilor locale respective.

La același art. 9 alin. (5), termenul „prin consens” utilizat pentru stabilirea procedurii de aprobare a proiectelor de decizii de către membrii grupurilor de lucru îl calificăm drept unul interpretativ și pasibil contestării pe aspecte de procedură. În același timp, menționăm că atât prevederile Codului administrativ nr. 116/2018, cât și ale Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală nu stabilesc forme ale majorității necesare pentru adoptarea (aprobarea) deciziilor „prin consens”. În contextul enunțat, dar și pentru asigurarea desfășurării în condiții uniforme a activității și ședințelor grupurilor de lucru, se impune necesitatea reglementării modului de activitate al acestora, inclusiv la nivel de decizie a consiliilor locale, prin clarificarea mecanismului de aprobare a deciziilor prin consens de către aceste grupuri.

9. Prevederile art. 8 alin. (1) din proiectul de lege stabilesc etapa de inițiere a procesului de amalgamare voluntară, care este urmată de etapa adoptării deciziei privind amalgamarea voluntară în temeiul art. 10. La o primă analiză, notăm că procedura propusă este asemănătoare celei stabilite în cazul inițierii și desfășurării referendumurilor locale în condițiile art. 220 și 226 din Codul electoral. Totuși, în cazul subiecților de inițiere a referendumurilor locale, în particular al celor stabiliți la art. 220 lit. d) din Codul electoral, și anume: 10% din numărul cetățenilor cu drept de vot care au domiciliul pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective, procedura în acest caz este detaliată la art. 221 – 225 din cod.

Prin urmare, notăm că art. 8 alin. (1) lit. c) din proiect identifică în calitate de subiecți ai propunerii de inițiere a procesului de amalgamare voluntară – 10 la sută din numărul cetățenilor cu drept de vot care domiciliază pe teritoriul UAT respective. Cu toate acestea, proiectul de lege nu conține reglementări care să detalieze procedura aplicabilă în acest caz. Respectiv, în cazul cetățenilor nu este stabilit în ce formă se va prezenta propunerea, cum se va identifica numărul de 10 la sută și alte aspecte relevante în situația aplicării etapei de inițiere din partea cetățenilor. Or, instituirea normei privind acordarea dreptului de inițiere, fără clarificarea procedurii în acest sens, va rămâne doar o normă la nivel declarativ.

Procedura de notificare (coordonare) în procesul de amalgamare voluntară stabilită la alin. (3) – (5) ale art. 8 din proiect necesită să prevadă și modalitatea de notificare a UAT de nivelul II în cazul în care UAT participante fac parte din UAT de nivelul al doilea diferite. Observație detaliată la pct. 4 din prezentul aviz.

La același articol alineatul (6), notăm că la etapa de inițiere a procesului de amalgamare voluntară, consiliul local al unei UAT de nivelul întâi poate să refuze participarea la acest proces. Pentru o mai bună aplicare a normei, considerăm oportună stabilirea formei în care urmează să fie exprimat refuzul consiliului local, eventual, adoptarea unei decizii în acest sens, cu respectarea aceleiași proceduri de transparență decizională.

10. Analizând prevederile art. 10 alin. (1) din proiect se reconfirmă observațiile formulate la pct. 1 din prezentul aviz, și anume că referendumul local, în calitate de formă alternativă de consultare directă a cetățenilor, nu a fost luat în calcul de autorii proiectului. Astfel, art. 11 alin. (1) din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, identifică și referendumul în calitate de modalitate de consultare publică a cetățenilor pe marginea proiectelor de decizii, inclusiv celor de inițiere/aprobare a procedurii de amalgamare voluntară. Cu toate acestea, termenul de consultare publică stabilit la art. 10 alin. (1) din proiect nu poate fi respectat în condițiile optării pentru modalitate consultării prin referendum local.

Prin prisma coerenței și predictibilității normei juridice, atragem atenția că art. 10 alin. (3) din proiect utilizează numărul plural în sintagma: „autoritățile administrației publice locale ale UAT desemnată în calitate de centru administrativ al UAT amalgamate”. În acest sens, necesită a fi precizat dacă numărul plural se referă la autoritățile executive și deliberative ale UAT și care dintre acestea va fi responsabilă de informarea Cancelariei de Stat.

11. Observăm că art. 12 din proiect stabilește modul de alegere a autorităților administrației publice locale ale UAT amalgamate. De fapt, norma propusă prevede că în UAT amalgamate se organizează alegeri locale noi, a căror dată se stabilește de Comisia Electorală Centrală ținând cont de prevederile art. 178 din Codul electoral.

În acest context, atragem atenția că, potrivit art. 178 alin. (2) și (4) din Codul electoral, alegeri noi pot fi organizate de două ori pe an, iar în ultimul an al mandatului de primar și în ultima jumătate de an a mandatului de consilier alegeri locale noi nu pot fi organizate.

În același timp, notăm că art. 178 alin. (1) stabilește în mod exhaustiv cazurile în care se organizează alegeri noi, și anume:

a) dacă consiliul a fost dizolvat ori componența lui s-a redus cu mai mult de 1/3 din numărul stabilit de Comisia Electorală Centrală în condițiile prezentului cod și ale Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală;

b) dacă mandatul primarului a încetat înainte de termen în condițiile Legii nr. 768/2000 privind statutul alesului local;

c) dacă și după votarea repetată nu a fost ales consiliul și/sau primarul;

d) dacă a avut loc o reorganizare administrativ-teritorială și în unitățile administrativ-teritoriale nou-formate este necesară alegerea autorităților administrației publice locale (consiliilor, primarilor).

Corespunzător, la această etapă, necesită a fi clarificat care din aceste temeuri vor fi aplicate de Comisia Electorală Centrală în condițiile stabilirii datei alegerilor locale noi în urma notificării despre decizia consiliului local privind aprobarea amalgamării voluntare. Chiar dacă proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (conexe Legii amalgamării voluntare), număr unic 255/CS/2023, clarifică anumite aspecte, totuși, lasă loc de interpretări identificarea temeiului în cazul stabilirii datei alegerii consiliului local amalgamat. Or, relevante speței enunțate ar fi temeuri stabilite la art. 178 alin. (1), atât cel de la lit. a), cât și cel de la lit. d).

12. Analizând prevederile art. 13 alin. (3) în coroborare cu art. 12 din proiect, menționăm intenția autorului proiectului de a reglementa soluții diferite în funcție de tipul alegerilor locale ce urmează a fi organizate.

Astfel, pe de o parte, având în vedere criteriile stabilite la art. 12, pentru consiliile locale și primarii din cadrul UAT amalgamate urmează să fie organizate alegeri locale noi, iar consiliile locale și primarii din UAT participante își vor continua activitatea până la confirmarea rezultatelor acestor alegeri, circumstanță care va duce la încetarea înainte de termen a mandatului acestor aleși locali.

Pe de altă parte, consiliul local și primarul UAT care nu au participat la procedura de amalgamare inițială, iar ulterior decid să adere la o UAT amalgamată, în cazul acestora, mandatul încetează la data intrării în vigoare a legii de modificare a Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. O primă observație în acest sens este că proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (conexe Legii amalgamării voluntare), număr unic 255/CS/2023, nu propune ajustarea corespunzătoare a art. 5 din Legea nr. 768/2000 privind statutul alesului local, în partea ce ține de încetarea mandatului aleșilor locali în condițiile intrării în vigoare a legii.

Totodată, apreciem că, în funcție de circumstanțele diferite de participare la procesul de amalgamare, pentru speța descrisă la art. 13 alin. (3), autorul proiectului propune ca în acest caz consiliul local și primarul UAT amalgamate să fie realeși în cadrul ulterioarelor alegeri locale generale.

În aceste circumstanțe, considerăm judicioase soluțiile diferite propuse pentru organizarea alegerilor, având în vedere condițiile diferite de participare la procedura de amalgamare voluntară. Totuși, atragem atenția asupra necesității corelării temeiurilor de încetare a mandatelor aleșilor locali ținând cont de ambele situații, clarificării aspectelor ce țin de determinarea numărului de consilieri în cazul UAT amalgamate, respectiv, de aplicabilitatea prevederilor art. 11 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică.