



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



*Pr. 223/07.09.21  
CJ, CAP*

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

Nr. 06/2-6198 din 22.09.2021  
La nr. 223 din 07.09.2021

### Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul administrativ – art.2, 20, 39, 44 etc., Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală – art.66, 67, Codul de procedură civilă).

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

Director

*R. Flocea*

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	<u>1992</u>	
" <u>23</u> "	<u>09</u>	<u>2021</u>
Ora	_____	





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

Nr. ELO21/7422 din 21.09.2021

### **la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul administrativ – art.2, 20, 39, 44 etc., Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală – art.66, 67, Codul de procedură civilă)**

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, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

### I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: *„Necesitatea adoptării prezentului proiect de lege rezultă din necesitatea de a acorda aleșilor locali, inclusiv organizațiilor nonguvernamentale dreptul efectiv de a contesta actele ilegale adoptate de autoritatea locală executivă, sau consiliile locale. Această modificare de lege va acorda dreptul societății civile, inclusiv aleșilor locali din opoziție de a interveni efectiv atunci când problemele colectivităților sunt administrate ilegal, ori când sunt adoptate acte ilegale ce afectează interesul public.”*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Codului administrativ, a Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală și a Codului civil, fiind instituit mecanismul de contestare a actelor administrative normative adoptate de autoritatea locală executivă sau consiliile locale (modalitatea de contestare a actului administrativ normativ, subiecții cu drept de a contesta actele administrative normative, limita în care actul administrativ normativ poate fi supus controlului, temeiurile de anulare a actului administrativ normativ și modalitatea de suspendare a acestor acte).

În acest sens, autorul a precizat că, *„Prin modificările propuse se urmărește acordarea dreptului consilierilor locali de a solicita oficiului teritorial al Cancelariei de Stat să efectueze controlul de legalitate, să inițieze controlul judecătoresc a actelor adoptate de autoritatea locală executivă, sau consiliile locale, pe care consilierul local le consideră a fi ilegale.*

*Suplimentar, prin acest proiect de lege se oferă dreptul societății civile de a cere oficiului teritorial al Cancelariei de Stat supunerea controlului de legalitate a deciziilor administrative cu caracter normativ. [...]*

*Modificările propuse extind subiecții cu drept de solicitare a controlului de legalitate sau a controlului judiciar. [...]*

*La art. 66 al. 1 și 2 se propune ca sintagmele „Consiliul local”, „primarul, președintele raionului” să fie înlocuite cu sintagma „ales local”, deoarece potrivit art. 2 al. 1) din Legea privind statutul alesului local, în această noțiune se includ consilierii consiliilor sătești (comunale), orășenești (municipale), raionale și consiliului municipal Chișinău, deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor.*

*Prevederile Codului administrativ se propun a fi modificate oferindu-le aplicabilitate procedurii de elaborare și adoptare a actelor administrative normative. Aceste modificări ar impune respectarea procedurilor de inițiere, transparență, avizare, expertizare și procedura de emiter, votare a deciziilor administrative în modul prevăzut de lege.*

*Proiectul de lege propus instituie mecanismul de suspendare a actului administrativ normativ, în*

*condițiile în care este inițiat controlul judecătoresc asupra acestuia act și doar în cazurile de înlăturare a unor pericole eminente.*

*Modificările propuse la art. 218<sup>1</sup> urmăresc instituirea unor condiții și limite clare de control normativ, acest control urmează să se limiteze la verificarea actului administrativ normativ contestat prin prisma corespunderii sale cu actele normative de nivel superior, sau dacă a fost emis de autoritatea publică competentă, cu respectarea procedurilor legale.*

*Proiectul de lege prevede o procedură specială de examinare a acțiunilor de contencios administrativ în procedură scrisă și în termen restrâns.”*

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 aleșilor locali, cât și a societății civile, privind instituirea unui mecanism eficient de supunere unui control de legalitate a actelor administrative normative, 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 prevederilor proiectului dat ar putea mări numărul cererilor adresate oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat privind inițierea controlului de legalitate a actelor emise de autoritățile publice locale, dar în același timp toate aceste acte sunt verificate în mod obligatoriu de oficiile teritoriale. Aceste modificări de lege vor mări numărul cererilor de chemare în judecată în ordine control normativ, dar aceste acțiuni vor fi examinate în proceduri simplificate și în termene restrânse.

*Considerăm că modificările de lege propuse nu necesită cheltuieli suplimentare de la 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 reglementează activitatea aleșilor locali, fiind instituit dreptul acestora de a supune controlului legalității actele administrative normative, cât și activitatea instanței de judecată privind procedura de examinare a acțiunilor de control normativ.

Însă, unele norme din proiect stabilesc atribuții improprii alesului local/asociației obștești de a exercita controlul judecătoresc al actelor administrative normative (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție 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**

**Art.I pct.3 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative**

Art. I. - Codul administrativ al Republicii Moldova [...], se modifică după cum urmează: [...]

3. Articolul 39 se completează cu alineatul (3) cu următorul conținut:

“(3) Alesul local sau asociația obștească pot iniția controlul judecătoresc al actelor administrative normative în apărarea unui interes public.”

**Obiecții:**

Norma precitată stabilește dreptul alesului local/asociației obștești de a iniția controlul judecătoresc al actelor administrative normative în apărarea unui interes public.

Conform art.37 al Codului administrativ, „La înfăptuirea controlului judecătoresc asupra activității administrative, instanțele de judecată competente și judecătorii competenți sînt independenți și se supun numai legii. Orice imixtiune în activitatea de judecată este inadmisibilă și atrage răspunderea prevăzută de lege.”

Din analiza normei precite, cât și per ansamblul prevederile Codului administrativ, controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită de către instanța de contencios administrativ.

Astfel, se atestă stabilirea unei atribuții impropriei alesului local/asociației obștești de a exercita controlul judecătoresc al actelor administrative normative, atribuții care sunt de competența instanței de judecată ca organ de jurisdicție însărcinat cu soluționarea litigiilor dintre persoanele fizice sau dintre acestea și persoanele juridice. Or, atribuțiile impropriei sau contrare statutului entității publice pot genera conflicte de interese sau conflicte de competență în activitatea entităților înzestrate cu asemenea atribuții, la caz instanța de judecată.

Pericolul coruptibil al reglementării defectuoase constă în faptul că entitatea publică care se bucură de atribuții excesive sau contrare statutului său deține discreții exagerate, iar cetățenii se văd nevoiți să ofere remunerații ilicite agenților publici pentru a se „proteja” de efectele considerabile pe care aceste discreții le pot avea asupra lor.

**Recomandări:**

De a exclude pct.3 din Art.I potrivit proiectului de lege.

**Factori de risc:**

- Atribuții excesive, impropriei sau contrare statutului entității publice
- Atribuții paralele

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu

## IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova în scopul de a acorda aleșilor locali, inclusiv organizațiilor nonguvernamentale dreptul efectiv de a contesta actele ilegale adoptate de autoritatea locală executivă, sau consiliile locale. Această modificare de lege va acorda dreptul societății civile, inclusiv aleșilor locali din opoziție de a interveni efectiv atunci cînd problemele colectivităților sunt administrate ilegal, ori cînd sunt adoptate acte ilegale ce afectează interesul public.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării

acestui.

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

În normele formulate prin proiectul supus expertizei anticorupție au fost identificați factori și riscuri de corupție, precum atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice, atribuții paralele, privind exercitarea controlului judecătoresc al actelor administrative normative. Respectiv, pentru interpretarea și aplicarea eficientă a normelor propuse, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

21.09.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



*Xenia VAMEȘ, Inspector principal*