

Pr. 390/2023
CY



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



NATIONAL ANTICORRUPTION
CENTRE OF THE REPUBLIC OF
MOLDOVA



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/18395 din 17.11.2023

La nr.390 din 02.11.2023

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Cod administrativ, Cod de executare, Legea nr.181/2014).

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

Director

Digitally signed by Pînzari Alexandr
Date: 2023.11.20 07:43:48 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Alexandr PÎNZARI

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	2962	
"20"	11	2023
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/9213 din 17.11.2023

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Cod administrativ, Cod de executare, Legea nr.181/2014)

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

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

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

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional "*etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

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

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „Prezentul proiect de act normativ a fost elaborat în vederea îmbunătățirii prevederilor Codului administrativ al Republicii Moldova nr.116/2018 în funcție de dificultățile practice cu care se confruntă autoritățile publice și instanțele de judecată în procesul aplicării acestuia.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea unor acte normative (Codul administrativ, Codul de executare și Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale), fiind clarificate aspectele privind finalitățile procedurii administrative, conceptul de autoritate publică, efectul în exterior a operațiunii administrative, autoritate publică ca reclamant fără a admite calitatea de pârât a altei entități sau persoane fizice în contencios administrativ, temeiurile de recuzare/abținere, temeiurile de suspendare, delimitarea contractelor administrative de cele civile în care sunt implicate autoritățile publice, procedura prealabilă, au fost schimbate substanțial procedurile de executare atât la etapa necontencioasă, cât și la cea post-judiciară.

La fel, proiectul propune modul de soluționare a conflictului de legi, legiferarea unui nou concept de „conflict interne de competență”, excluderea acțiunii în constatare în contencios administrativ, specifică rigorile referitoare la asigurarea acțiunii în cazul acțiunilor în control normativ, precum și au fost racordate prevederile Codului administrativ la art.53 al Constituției cu referire la repararea prejudiciilor cauzate.

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

Proiectul promovează interesele entităților publice emitente de acte administrative de a beneficia de un cadru normativ perfecționat în realizarea activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept, cea 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: „Pentru implementarea prevederilor prezentului proiect nu va fi necesară alocarea unor sume de bani din contul bugetului 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, [...]”.

În mare parte, 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.

Însă, unele norme din proiect nu corespund rigorilor de tehnică legislativă stabilite de Legea nr. 100/2017, fiind constatate confuzii privind redarea clară și concisă a conținutului (aspectele date au fost analizate detaliat în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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.&n

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

Proiectul conține reglementări ce se referă la activitatea autorităților publice care realizează activități administrative, precum și la instanțele de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ.

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.22, pct.46, pct.51, pct.58, pct.63, pct.68 potrivit proiectului de lege

Art.I - Codul administrativ [...] se modifică după cum urmează: [...]

22. [...] Articolul 81 se completează cu alineatul (4) cu următorul cuprins:

„Suspendarea procedurii administrative determină suspendarea curgerii tuturor termenelor de procedură.” [...]

46. La articolul 195 alineatul (2) propoziția a doua va avea următorul cuprins:

„Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art.169–171, și altor prevederi care vin în contradicție cu prezentul cod.” [...]

51. La articolul 203 alineatul (1) litera b) va avea următorul cuprins:

„terții;” [...]

58. Articolul 214 se completează cu un nou alineat (9) cu următorul cuprins:

„ În cazul acțiunilor în control normativ nu se admit măsuri asiguratorii și nu poate fi solicitată suspendarea actului normativ contestat.” [...]

63. La articolul 226 alineatul (6) textul „15 zile” se substituie cu textul „45 zile lucrătoare”. [...]

68. La articolul 240 alineatul (2) va avea următorul cuprins:

„Examinînd cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii:

a) respinge apelul și menține hotărârea;

b) admite apelul, casează parțial hotărîrea primei instanțe și emite o altă decizie în partea casată;

c) admite apelul, casează integral hotărîrea primei instanței și emite o nouă decizie.”

Obiecții:

Pct.22 din proiect care modifică art.81 din Codul administrativ, formulează completarea alin.(4) într-o manieră ambiguă.

Astfel, examinînd redacția în vigoare a art.81, se atestă că acesta este structurat în patru alineate. Conform art.81 alin.(4) din Cod, „Pe perioada suspendării procedurii administrative termenul prevăzut la art.60 alin.(1) nu curge.” Respectiv, completarea normei cu același alineat (4) va crea situații incerte privitor la integrarea modificărilor propuse de proiect în actul de bază.

Or, art. 62 alin.(2) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative stabilește expres că *modificările aduse actului normativ trebuie să se integreze armonios în actul respectiv, asigurîndu-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea firească a elementelor structurale.*

Aceeași obiecție este valabilă și pentru art.195 (pct.46 din proiect), art.203 (pct.51 din proiect), art. 214 (pct. 58 din proiect), art.226 (pct.63 din proiect), art.240 (pct.68 din proiect). În acest sens, se remarcă că, în rezultatul evaluării acestor prevederi, se constată o confuzie privind redarea clară și concisă a conținutului, precum și nerespectarea tehnicii legislative la elaborarea acestuia.

În concluzie, se recomandă revizuirea normelor analizate, astfel încât conținutul acestora să corespundă cerințelor impuse de Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Recomandări:

La pct.22 potrivit proiectului , se recomandă reformularea modificărilor propuse pentru art.81 din Cod administrativ, astfel încît să se asigure caracterul consecvent al reglementărilor (aici se prezumă două soluții: 1) se redă un nou cuprins pentru alin.(4) și 2) articolul 81 se completează cu un nou alineat (5)).

La pct.46 potrivit proiectului, se recomandă excluderea de la art.195 a textului „alineatul (2)”.

La pct.51 potrivit proiectului, se recomandă excluderea de la art.203 a textului „alineatul (1)”.

La pct.58 potrivit proiectului, reformularea modificărilor propuse pentru art.214 din Cod administrativ, astfel

încît să se asigure caracterul consecvent al reglementărilor propuse (aici se prezumă două soluții: 1) se redă un nou cuprins pentru alin.(9) și 2) articolul 214 se completează cu un nou alineat (10)).

La pct.63 potrivit proiectului, se recomandă substituirea cifrei „6” cu cifra „4”.

La pct.68 potrivit proiectului, se recomandă substituirea cifrei „2” cu cifra „1”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.I pct.29 potrivit proiectului de lege

Art.I - Codul administrativ [...] se modifică după cum urmează: [...]

29. Articolul 154 va avea următorul cuprins: [...]

(2) Contracte administrative în sensul prezentului Cod sunt: [...]

e) contractul individual de muncă al funcționarului public.

Obiecții:

Potrivit prevederilor citate supra, proiectul consideră contractul individual de muncă al funcționarului public ca fiind unul din tipurile de contract administrativ, ceea ce induce un caracter ambiguu și confuz.

În conformitate cu art.45 din Codul muncii, „Contractul individual de muncă este înțelegerea dintre salariat și angajator, prin care salariatul se obligă să presteze o muncă într-o anumită specialitate, calificare sau funcție, să respecte regulamentul intern al unității, dacă este elaborat și aprobat de angajator, iar angajatorul se obligă să-i asigure condițiile de muncă prevăzute de prezentul cod, de alte acte normative ce conțin norme ale dreptului muncii, de contractul colectiv de muncă, precum și să achite la timp și integral salariul.”

Potrivit art.30 din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, „(1) Raporturile de serviciu apar în baza actului administrativ de numire în funcția publică, emis în condițiile prezentei legi.(2) Actul administrativ de numire are formă scrisă și conține temeiul legal al numirii, referința la una din modalitățile de ocupare a funcției publice specificate la art.28, numele funcționarului public, funcția publică, data de la care acesta urmează să exercite funcția publică, drepturile salariale, perioada de probă, după caz, alte componente stabilite de legislație.”

Coroborînd normele citate, numirea într-o funcție publice se face în baza unui act administrativ, emis de către o persoană cu competențe legale de numire în funcție, și nu în baza unui contract individual de muncă, iar sarcinile de bază, atribuțiile de serviciu, împuternicirile și responsabilitățile specifice funcției publice, precum și cerințele față de titularul acestei funcții sunt prevăzute de fișa postului, care se anexează la actul de numire.

Se remarcă și acel fapt că actul administrativ de numire a funcționarului public nu este un contract individual de muncă, deoarece este un act juridic unilateral, și nu un acord de voințe. Or, potrivit art.10 Cod administrativ, *actul administrativ individual [1.] este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială [2.] întreprinsă de autoritatea publică [3.] pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, [4.] cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.*

Recomandări:

Se recomandă excluderea literei e) din art.154 propus de proiect.

Factori de risc:	Riscuri de corupție:
<ul style="list-style-type: none"> • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<ul style="list-style-type: none"> • Generale

- 3 -

Art.I pct.36 potrivit proiectului de lege

Art.I - Codul administrativ [...] se modifică după cum urmează: [...]

36. Articolul 166 va avea următorul conținut:

„Articolul 166. Inadmisibilitatea cererii prealabile

Cererea prealabilă urmează a fi declarată inadmisibilă dacă: [...]

c) cererea prealabilă este depusă de către o altă persoană decât cea prevăzută la art.166 din prezentul cod;

d) prin cererea prealabilă se solicită efectuarea altor acțiuni decât cele prevăzute de art.162 alin (3)”.

Obiecții:

Norma propusă la art.166 lit.c) și d) conține trimiteri defectuoase, fapt ce va crea incertitudine privitor la temeiurile în baza cărora cererea prealabilă se declară inadmisibilă.

Astfel, conform lit.c) al art.166, cererea prealabilă se declară inadmisibilă dacă este depusă de către o altă persoană decât cea prevăzută la art.166. În acest sens, analizând per ansamblu prevederile art.166 propus de proiect, acesta stabilește doar temeiurile de inadmisibilitate a cererii prealabile, nu și categoriile de persoane care sunt în drept să depună această cerere.

În subsidiar, se menționează că prin redarea unui nou cuprins pentru art.166, proiectul modifică și obiectul de reglementare, creînd astfel „*viduri legislative*” privitor la categoria de persoane care sunt în drept să depună o cerere prealabilă. Pentru claritate, analizînd redacția în vigoare a art.166 din Cod administrativ, acesta prevede dreptul de a depune cererea prealabilă, însă în formula propusă de proiect, art.166 deja stabilește instituția inadmisibilității a cererii prealabile.

La fel, este formulată de o manieră imprecisă norma propusă la lit.d) al aceluiași articol, conform căreia cererea prealabilă se declară inadmisibilă dacă se solicită efectuarea altor acțiuni decât cele prevăzute de art. 162 alin.(3). În acest sens, se remarcă că proiectul propune modificarea art.162 și structurarea acestuia pe 2, și nu pe 3 alineate (pct.32 din proiect).

Respectiv, în varianta expusă de autor, există riscul ca cererea prealabilă să fie declarată inadmisibilă de către autoritatea publică competentă la discreția sa, ceea ce va determina persoanele interesate să recurgă la metode coruptibile în dependență de scopul/ interesul urmărit.

Recomandări:

La lit.c) a art.166 potrivit proiectului, se recomandă excluderea cuvintelor „*art.166*” prin indicarea expresă a normei care stabilește categoriile de persoane care sunt în drept să depună o cerere prealabilă. În acest sens, proiectul se impune a fi completat cu reglementări clare privind dreptul de a depune cererea prealabilă.

La lit.d) a art.166 potrivit proiectului, se recomandă substituirea cifrei „3” cu cifra „2”.

Factori de risc:	Riscuri de corupție:
<ul style="list-style-type: none"> • Norme de trimitere defectuoase • Lacună de drept 	<ul style="list-style-type: none"> • Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova în vederea îmbunătățirii prevederilor Codului administrativ al Republicii Moldova nr.116/2018 în funcție de dificultățile practice cu care se confruntă autoritățile publice și instanțele de judecată în procesul aplicării acestuia.

Prin proiect se propune modificarea unor acte normative (Codul administrativ, Codul de executare și Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale), fiind clarificate aspectele privind finalitățile procedurii administrative, conceptul de autoritate publică, efectul în exterior a operațiunii administrative, autoritate publică ca reclamant fără a admite calitatea de pârât a altei entități sau persoane fizice în contencios administrativ, temeiurile de recuzare/abținere, temeiurile de suspendare, delimitarea contractelor administrative de cele civile în care sunt implicate autoritățile publice, procedura prealabilă, modul de soluționare a conflictului de legi, legiferarea unui nou concept de „*conflict interne de competență*”, excluderea acțiunii în constatare în contencios administrativ, specificate rigorile referitoare la asigurarea acțiunii în cazul acțiunilor în control normativ, precum și au fost racordate prevederile Codului administrativ la art.53 al Constituției cu referire la repararea prejudiciilor cauzate.

Proiectul promovează interesele entităților publice emitente de acte administrative de a beneficia de un cadru normativ perfecționat în realizarea activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept, cea ce este conform interesului public.

Cu toate acestea, unele norme din proiect nu corespund rigorilor de tehnică legislativă stabilite de Legea nr.100/2017, fiind constatate confuzii privind redarea clară și concisă a conținutului.

La fel, proiectul reglementează lacunar categoriile de contracte din domeniul dreptului public considerate ca fiind contracte administrativ și examinate conform Codului administrativ, precum și instituția cererii prealabile, și anume temeiurile în baza cărora se declară inadmisibilă.

În concluzie, autorul urmează să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

17.11.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Xenia V. V. S. Inspector principal

Digitally signed by Xenia Vameș Xenia
Date: 2023.11.17 14:40:08 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

