



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**



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

Nr. 06/2/7445 din 13.05.2023
La nr. 29-06-4471 din 26.04.2023

Cancelaria de Stat

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (conex Legii amalgamării voluntare) (număr unic 255/CS/2023).

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

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2023.05.15 11:18:03 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8717 din 13.05.2023

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (conex Legii amalgamării voluntare) (număr unic 255/CS/2023)

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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Cancelaria de Stat, 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 și nota informativă au fost plasate pentru consultare publică pe pagina web oficială a autorității publice, anunțul fiind indentificat la link-ul <https://cancelaria.gov.md/ro/apc/proiecte-supuse-consultarilor-publice>, cât și pe portalul guvernamental www.particip.gov.md. Proiectul a fost publicat la data de 05 aprilie 2023, cu stabilirea termenului de 11 aprilie 2023 pentru recepționarea

recomandărilor, adică 5 zile lucrătoare, fapt ce încalcă prevederea statuată de art.12 alin.(2) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, unde se stipulează că „*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.*”

Prin urmare, apreciind acțiunea autorului de asigurare a accesului părților interesate la proiect și materialele aferente acestuia, dar și ținând cont de insuficiența termenului limită acordat pentru prezentarea propunerilor de modificare, se constată că rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate în Legea nr.239/2008, au fost respectate parțial de către autor.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative „*Proiectul de lege include operarea modificărilor la mai multe acte normative care reglementează organizarea și competențelor autorităților administrației publice locale, statutul alesului local, organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, descentralizarea administrativă, etc. cât și legislația specială în domeniul procedurilor interne ale APL, serviciilor publice de putere administrativă și servicii comunale.*”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea unor acte normative (Legea nr.436/2006, Legea nr.768/2000, Legea nr.764/2001, Legea nr.741/1996, Legea nr.435/2006) având drept obiectiv ajustarea cadrului normativ la prevederile proiectului Legii privind amalgamarea voluntară, înaintat concomitent spre examinare, astfel asigurând coerența legislativă a proiectelor promovate.

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 interesul statului prin asigurarea coerenței cadrului normativ, în contextul promovării proiectului de lege privind amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale. Totodată, proiectul promovează interesul autorităților publice locale de nivelul întâi prin reglementarea procesului de fuziune benevolă a unităților administrativ-teritoriale. Prin urmare, se constată că prevederile proiectului sunt conforme 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 din Legea 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”.

Implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat, fapt menționat și de către autor în nota informativă.

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 nu corespunde tehnicii legislative și normative fiind utilizate expresii ce constituie trimiteri defectuoase și utilizarea neuniformă a termenilor, contrar rigorilor de elaborarea a actelor normative, fapt ce poate afecta interpretarea și aplicarea corectă a normelor. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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 reglementează activitatea consiliilor locale prin atribuirea competenței de a decide amalgamarea voluntară cu alte unități administrativ-teritoriale conform criteriilor, condițiilor și procedurii stabilite în proiectul Legii cu privire la amalgamarea voluntară.

Totodată, în proiect se stabilește sarcina Guvernului de a încuraja amalgamarea voluntară prin oferirea sprijinului informațional, organizatoric, metodologic și financiar pentru realizarea amalgamării, însă modul de descriere a formelor de sprijin stipulate în proiect este ambiguu și lasă loc de interpretare. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

art.I pct.1, art.III și art.V

Art. I. Legea nr. 436/2006 privind administrarea publică locală [...]

1. La articolul 14, alineatul (2) se completează cu litera k²), cu următorul cuprins: „k²) decide în privința amalgamării voluntare cu alte unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi conform condițiilor, criteriilor și procedurii stabilite de legislație.

Art. III. Articolul 18 din Legea nr. 76412001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova [...] se completează cu un alineat nou, (1¹), cu următorul cuprins:

„ (1¹) Amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi are loc în conformitate cu condițiile, criteriile și procedura prevăzute de Legea cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale și alte acte normative.”

Art. V. Articolul 11 din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă [...] în scopul consolidării capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, Guvernul încurajează amalgamarea voluntară a acestora prin oferirea stimulentei financiare și de altă natură, precum și prin organizarea acordării asistenței necesare, în conformitate cu prevederile legislației.

Obiecții:

În normele citate supra se utilizează expresiile „stabilite de legislație” și „alte acte normative” pentru determinarea cadrului normativ ce reglementează procedura amalgamării voluntare.

Riscul utilizării expresiilor generice, pentru stabilirea cadrului legal, poate influența interpretarea și aplicarea corectă a normelor, întrucât identificarea actului normativ la care se face referință poate fi eronată.

Subliniem că, potrivit art.55 alin.(5) din Legea nr.100/2017, se statuează că „(5) În cazul în care se face trimitere la o normă juridică care este stabilită în alt act normativ, pentru evitarea reproducerii normelor complementare, se face trimitere la elementul structural sau constitutiv respectiv, indicându-se denumirea, numărul și anul adoptării, aprobării sau emiterii actului citat.”

Suplimentar, la art.V din proiect se dispune sarcina Guvernului de a încuraja amalgamarea voluntară, însă utilizarea textului „și de altă natură” pentru determinarea formelor de sprijin oferite din partea statului, sunt interpretabile și pot fi utilizate abuziv de către părțile interesate. Adicional, analizând proiectul Legii privind amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, la art.14 *Formele de sprijin din partea statului pentru amalgamarea voluntară* se stabilește despre acordarea „sprijinului informațional, organizatoric, metodologic și financiar pentru realizarea amalgamării”. Respectiv, textul din normă „organizarea asistenței necesare” implică formele de sprijin enumerate la art.14 din proiectul menționat (informațional, organizatoric, metodologic), prin urmare nu este clar despre care alt tip de sprijin „de altă natură” se menționează în proiect.

În cele din urmă, se constată necesitatea de revizuire a normei și ajustare la prevederile proiectului a cărui implementare se asigură prin promovarea proiectului expertizat.

Recomandări:

Se recomandă substituirea textului „stabilite de legislație” și „alte acte normative” cu stabilirea exactă, corespunzător rigorilor de elaborare a actelor normative, a denumirii actului normativ la care se face referință în proiect.

Suplimentar, se recomandă substituirea textului „de altă natură” cu enumerarea expresă a formelor de spijin stabilite în proiect.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

art.I și art.II

Art. I. Legea nr. 43612006 privind administralia publici locală [...]

3. Articolul 25: alineatul (1) se completează cu litera d) cu următorul cuprins: „ iar consiliile locale ale celorlalte UAT comasate - la data intrării în vigoare a legii de modificare a Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.

Art. II. Articolul 5 din Legea nr. 76812000 privind statutul alesului local [...] la alineatul (8) se completează cu literele j) și k) cu următorul cuprins: „j) [...] în cazul primarilor celorlalte UAT comasate;

Obiecții:

Potrivit principiilor de elaborare a actelor normative stabilite la art.3 din Legea nr.100/2017, se statuează că actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, inclusiv prin respectarea terminologiei normative uilizate în actele ce urmează a fi supuse modificării.

Prin urmare, se constată că utilizarea acronimului „UTA” în proiect, nu corespunde rigorilor tehnicii legislative și necesită a fi revizuite.

Recomandări:

Se recomandă substituirea acronimului „UTA” cu textul „uitate administrativ-teritorială” la forma gramaticală corespunzătoare.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ a fost elaborat în scopul modificării unor acte normative (Legea nr. 436/2006, Legea nr.768/2000, Legea nr.764/2001, Legea nr.741/1996, Legea nr.435/2006) având drept obiectiv ajustarea cadrului normativ la prevederile proiectului Legii privind amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, înaintat concomitent spre examinare, astfel asigurând coerența legislativă a proiectelor promovate.

Rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate în Legea nr.239/2008, au fost respectate parțial de către autor fiind stabilit un termen insuficient, de 5 zile lucrătoare pentru recepționarea recomandărilor, contrar prevederilor art.12 alin.(2) din legea prenotată.

Urmare examinării prevederilor proiectului, în conținutul acestuia a fost identificată utilizarea neuniformă a terminologiei, cu stabilirea trimiterilor defectuoase, fapt ce poate afecta interpretarea și aplicarea corectă a normelor. Adițional, se constată instituirea sarcinii Guvernului de a încuraja

amalgamarea unităților administrativ-teritoriale, în acest sens fiind stabilite, în mod ambiguu, formele de susținere acordate unităților administrativ-teritoriale, distinct de cele prezentate în proiectul Legii cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale.

În consecință, în vederea aplicării corecte a prevederilor proiectului, cât și prevenirii apariției incidentelor de integritate, se recomandă revizuirea conținutului proiectului prin prisma obiecțiilor și propunerilor de modificare enunțate în raportul de expertiză.

13.05.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Daniela Carbuni , Inspector principal

Digitally signed by Carbuni Daniela
Date: 2023.05.13 14:11:57 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

