

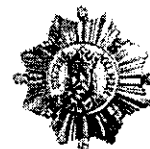
Pr. 187/2023
CAP



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. 06/2/10200 din 30.06.2023

La nr.187 din 15.06.2023

Deputați în Parlament

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală (art.43, 49).

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

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2023.06.30 15:56:28 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1622
"03"	07 2023
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8850 din 30.06.2023

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală (art.43, 49)

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 lege oferă opțiunea prin care la funcția de conducere a unității administrativ-teritoriale de nivelul II poate candida orice persoană din rândul tuturor cetățenilor și nu doar exclusiv din membrii consiliului, facilitând astfel alegerea unui președinte de raion fără mandat de consilier, care nu participă la adoptarea deciziilor. Se va crea astfel o separare între puterea deliberativă și cea executivă la nivel local. Or, anume lipsa unor astfel de delimitări conduce la o politizare a multor activități care ar trebui să fie excluse din sfera politicului și care creează blocaje în activitatea administrației publice locale.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală, prin excluderea de la art.43 alin.(1) lit.k) a cuvintelor „din rândul consilierilor”, iar la art.49 alin.(4) cuvântul „vicepreședinte” se substituie cu cuvintele “președinte și vicepreședinte”.

În acest sens, autorul a precizat că, „În această ordine de idei, principiile de accedere la funcțiile de conducere la nivelul autorităților publice de nivelul II, stabilite în Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, potrivit cărora în funcția de președinte al raionului poate fi aleasă o persoană doar din rândul consilierilor care, de regulă, sunt aleși pe criterii politice, limitează posibilitatea ocupării funcției respective de către un profesionist pregătit, capabil să faciliteze interacțiunile și să soluționeze problemele. Atragerea unor profesioniști/specialiști care să îmbine cunoștințe de natură administrativă, cu aptitudini și abilități manageriale, reprezintă o alternativă în acest sens.”

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 cetățenilor de a candida la funcțiile de conducere din cadrul raionului (președinte al raionului), 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 nu justifică pe deplin necesitatea elaborării proiectului, nefiind astfel întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Prin urmare, nota informativă nu cuprinde o analiză corespunzătoare și complexă care să cuprindă evaluarea tuturor deficiențelor și identificarea obiectivelor/soluțiilor clare și raționale sub toate

aspectele și bazate pe experiența altor țări în domeniu, privind impactul modificărilor propuse de proiect, în special dacă extinderea principiilor de accesare în funcția de președinte al raionului nu va afecta reprezentativitatea autorității executive locale de nivelul II și dacă acest statut nu va fi confundat cu statutul unui funcționar public.

Potrivit art.25 din Legea nr.100/2017, „1) Elaborarea proiectelor actelor normative este precedată, în funcție de importanța și complexitatea proiectelor respective, de efectuarea studiilor de cercetare în scopul fundamentării necesității sau lipsei acestora privind inițierea elaborării unui act normativ. Studiile de cercetare se efectuează pentru cunoașterea temeinică a realităților social-economice ce urmează a fi reglementate, a cadrului normativ relevant, a reglementărilor similare în legislația altor state, inclusiv a țărilor Uniunii Europene.”

Subsidiar, conform art.27 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative: „La elaborarea unui proiect de act normativ, autorul proiectului sau autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului poate să formeze un grup de lucru, alcătuit din specialiști în domeniu, precum și din reprezentanți ai societății civile.” Respectiv, considerăm că în procesul de promovare a proiectului este necesară consultarea autorităților implicate direct în soluționarea problemelor incluse în proiect, și anume a autorităților administrației publice locale și a Congresului Autorităților Locale, precum și al altor persoane interesate.

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: „Realizarea proiectului de lege nu necesită alocarea resurselor financiare suplimentare din 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.

Însă, proiectul este lacunar sub aspectul reglementării cerințelor minime care trebuie să le

întruneacă candidații la funcția de președinte al raionului, alții decât cei din rândul consilierilor locali (aspectele date au fost analizate în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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

Proiectul nu reglementează activitatea agenților publici și/sau a entităților publici.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

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

- 1 -

Obiecție generală la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.436/2006

Obiecții:

Proiectul propune modificarea mecanismului de alegere a președintelui raionului, astfel încât în funcția respectivă va putea candida orice persoană din rândul tuturor cetățenilor și nu doar exclusiv din rândul consilierilor.

Funcția de președinte și vicepreședinte al raionului este o funcția de demnitate publică, conform anexei la Legea nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Astfel, se remarcă că în cazul candidaților numiți din rândul consilierilor locari, aceștia sunt persoanele alese conform condițiilor speciale pentru desemnare prevăzute la art.163 și 164 din Codul electoral, iar în cazul altor persoane propuse pentru funcția respectivă, cadrul normativ nu oferă o claritate vis-a-vis de cerințele minime pe care trebuie să le întrunească. În varianta expusă de autor, persoanele fără cetățenia Republicii Moldova, lipsite de profesionalism, fără studii calificate, fără experiență relevantă, cu antecedente penale, cu reputație reproșabilă, vor dispune de posibilitatea accederii în această funcție.

În conformitate cu art.9 alin.(2) din Legea integrității nr.82/2017, „Integritatea profesională a persoanelor care dețin funcții electivă sau funcții exclusiv politice este asigurată în conformitate cu Legea nr.271/2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice.”, iar potrivit alin.(3) din același articol, „Având în vedere riscurile inerente mediului politic, Parlamentul sau, după caz, Guvernul adoptă norme ce reglementează comportamentul etic al persoanelor care dețin o funcție electivă sau o funcție exclusiv politică, de asemenea instituie structuri responsabile de verificarea respectării acestor norme de etică și de sancționarea încălcării lor.”

Prin urmare, stabilirea unor criterii de eligibilitate este imperativă pentru asigurarea alegerii unor persoane integre, competente și potrivite pentru funcția de președinte al raionului.

Totodată, Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr.7 din 16.04.2015 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale a invocat la pct.181 că „[...] testarea integrității profesionale poate fi aplicată tuturor categoriilor profesionale de agenți publici. Nici o categorie profesională nu este, prin natura sa, exclusă de la testarea integrității profesionale”.

Conform art.29 alin.(7) din Legea nr.82/2017 „Cazierul privind integritatea profesională a agenților publici asigură evidența rezultatelor testării integrității profesionale, necesare în cadrul procedurilor de angajare în entitățile publice”.

Prin urmare, se atestă un vid legislativ în ceea ce privește condițiile minime ce trebuie să le întrunească candidații la funcția de președinte al raionului, dacă aceștia vor fi aleși nu din rândul membrilor consiliului.

Recomandări:

Completarea proiectului cu norme care reglementează condițiile ce trebuie să le întrunească candidații la funcția de președinte al raionului (spre exemplu: lipsa antecedentelor penale, studii superioare în domeniul administrației publice, drept etc.; să aibă reputație ireproșabilă etc.).

Una din cerințele pentru ocuparea funcțiilor enunțate se va expune în redacția următoare: „în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, nu are înscrisuri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art.7 alin.(2) lit.a) din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale.”

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
- conflict de interese și/sau favoritism

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova și oferă opțiunea prin care la funcția de conducere a unității administrativ-teritoriale de nivelul II poate candida orice persoană din rândul tuturor cetățenilor și nu doar exclusiv din membrii consiliului, facilitând astfel alegerea unui președinte de raion fără mandat de consilier, care nu participă la adoptarea deciziilor.

Prin proiect se propune modificarea Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală, prin excluderea de la art.43 alin.(1) lit.k) a cuvintelor „din rândul consilierilor”, iar la art.49 alin.(4) cuvântul „vicepreședinte” se substituie cu cuvintele “președinte și vicepreședinte”.

Nota informativă nu cuprinde o analiză corespunzătoare și complexă care să cuprindă evaluarea tuturor deficiențelor și identificarea obiectivelor/soluțiilor clare și raționale sub toate aspectele și bazate pe experiența altor țări în domeniu, privind impactul modificărilor propuse de proiect, în special dacă extinderea principiilor de accesare în funcția de președinte al raionului nu va afecta reprezentativitatea autorității executive locale de nivelul II și dacă acest statut nu va fi confundat cu statutul unui funcționar public.

Totodată, proiectul este lacunar în ce privește condițiile minime ce trebuie să le întrunească candidații la funcția de președinte al raionului, din moment ce în această funcție poate fi aleasă orice persoană, nu doar exclusiv din membrii consiliului.

Prin urmare, se recomandă revizuirea proiectului de decizie prin prisma obiecțiilor și recomandărilor prezentate în raportul de expertiză anticorupție.

Subsidiar, conform art.27 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative: „La elaborarea unui proiect de act normativ, autorul proiectului sau autoritatea responsabilă de elaborarea

proiectului poate să formeze un grup de lucru, alcătuit din specialiști în domeniu, precum și din reprezentanți ai societății civile." Respectiv, considerăm că în procesul de promovare a proiectului este necesară consultarea autorităților implicate direct în soluționarea problemelor incluse în proiect, și anume a autorităților administrației publice locale și a Congresului Autorităților Locale, precum și altor persoane interesate.

30.06.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Xenia VAMEȘ, Inspector principal

Digitally signed by Vameș Xenia
Date: 2023.06.30 15:47:38 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

