

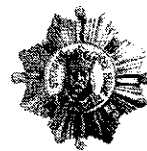
Pr. 330/16.07.20
04



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



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

Nr. 06/2-5539 din 14.09.2020

La nr. 330 din 16.07.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege modificarea și completarea Legii nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova .

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

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	<i>del 06</i>	
<i>"del"</i>	<i>09</i>	<i>2020</i>
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6803 din 14.09.2020

la proiectul de lege modificarea și completarea Legii nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova

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 privind 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, 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, scopul declarat al proiectului este *"[...] asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității unității teritoriale autonome Găgăuzia, pentru ajustarea prevederilor legislative ale Republicii Moldova referitoare la statutul special al UTA Găgăuzia stabilit de normele constituționale.*

Inițiativa legislativă are drept scop modificarea și completarea prevederilor Legii nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova în conformitate cu art. 111 din Constituția Republicii Moldova."

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. În acest sens, scopul real al proiectului constă în modificarea legislației referitor la statutul unității teritoriale autonome Găgăuzia, cu acordarea unui *"nivel special de administrare"* precum și facilitarea procesului de intrare a localităților în componența UTA Găgăuzia (Găgăuz-Yeri), proces care va reglementat de Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), și nu de Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.

Ca urmare, potrivit normelor propuse, aprobarea acestui proces este trecut din competența Parlamentului Republicii Moldova în competența Adunării Populare a Găgăuziei.

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

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, proiectul promovează interesul public de a perfecționa cadrul normativ privind organizarea și funcționarea unității teritoriale autonome cu un statut special Găgăuz-Yeri, în corespundere cu prevederile constituționale.

Cu toate acestea, prin atribuirea în competența autorităților UTA Găgăuzia de a modifica statutul unității teritoriale autonome, prevederile propuse nu asigură interesul public invocat, deoarece acestea contravin normelor constituționale care stabilesc modul de adoptare a legilor organice privind statutul special al unității teritoriale autonome Găgăuzia. Conform art.111 alin.(7) din Constituția Republicii Moldova, *"Legea organică care reglementează statutul special al unității teritoriale autonome Găgăuzia poate fi modificată cu votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși în Parlament."*

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 suficient necesitatea elaborării proiectului, nefiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. În acest sens, nota informativă nu cuprinde argumente plauzibile referitor la modificarea propusă la art. 17 din Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, cu referire la procesul de intrare/ieșire a localităților în/din în componența UTA Găgăuzia (Găgăuz-Yeri),

Astfel, norma propusă contravine art.1 din Constituția Republicii Moldova cu încălcarea caracterului suveran, independent, unitar și indivizibil al statului Republica Moldova. Or, modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice locale este reglementat de Constituția Republicii Moldova, Legea nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală și Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.

Raționamentele care justifică aplicabilitatea prevederilor în vigoare ale Legii nr.764/2001 (și nu a Legii nr.344/1994) sunt că localitățile din sudul țării sunt componente ale unităților administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova (ale raioanelor).

Totodată, al doilea argument are la bază art.7 alin.(3) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative care prevede că *"În cazul în care între două acte normative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme, se aplică prevederile ultimului act normativ adoptat, aprobat sau emis"*. În acest sens, Legea nr.764/2001 este adoptată posterior Legii nr.344/1994.

În altă ordine de idei, din perspectiva localităților care doresc să intre în componența UTA Găgăuzia, reglementarea vine în contradicție cu Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, care stabilește principiile de bază ale administrării publice locale, reglementările conținute la art.3 din legea precitată arată adevărata dimensiune pe care acționează administrația publică locală – administrează treburile publice locale beneficiind de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, în limitele permise de legislația în vigoare, iar intrarea și ieșirea din componența UTA Găgăuzia trebuie să se realizeze în conformitate cu prevederile generale în domeniu - Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.

Astfel, incompatibilitatea prevederilor proiectului cu normele precitate supra va crea premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei *"convenabile"* care se va aplica în situația modificării statutului unității teritoriale autonome Găgăuzia.

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 prevederilor proiectului de lege nu necesită alocarea unor mijloace financiare suplimentare."*

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 *"textului 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 100/2017.

Unele norme din proiect conțin termeni nedefiniți în legislație de genul *"nivel special de administrare"* (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu Constituția Republicii Moldova, cât și cu art.17 alin.(1) din Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și pct.1 din Regulamentul cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova, aprobat prin Legea nr.741/1996, privind modificarea statutului unității teritoriale autonome Găgăuzia (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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

Prevederile proiectului se vor răsfrînge asupra activității unității teritoriale autonome Găgăuzia, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte componentă a Republicii Moldova.

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

Articol unic pct.1 potrivit proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova

Articol unic. - Legea nr.764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova [...], se modifică și se completează după cum urmează:

1. La articolul 4: [...]

alineatul (4) va avea următorul cuprins:

„(4) Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova se efectuează pe următoarele niveluri: satele (comunele) și orașele (municipiile) constituie nivelul întâi, raioanele, municipiul Chișinău și municipiul Bălți constituie nivelul al doilea, iar unitatea teritorial autonomă Găgăuzia are un nivel special de administrare”.

Obiectii:

Norma analizată stabilește organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, astfel încât unitatea teritorială autonomă Găgăuzia are un nivel special de administrare. În sensul dat, termenul *“nivel special de administrare”* utilizat în contextul proiectului posedă potențial coruptibil, dat fiind faptul că noțiunea menționată nu este reglementată de legislația națională, ceea ce îi conferă un sens echivoc și poate genera anumite confuzii la aplicare. Or, potrivit art.54 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, *“Textul proiectului actului normativ se elaborează în limba română, cu respectarea următoarelor reguli: [...] 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.”*

Pericolul acestui factor de risc constă în faptul că, la aplicare, termenul utilizat poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului acestei norme, în dependență de interesul responsabililor de implementare, practici care pot fi abuzive de stabilire a regulilor convenabile propriilor interese.

Astfel, lipsa clarității în ceea ce privește înțelegerea corectă a noțiunii de *“nivel special de administrare”*, creează premise pentru interpretări și aplicări abuzive, cu repercusiuni directe asupra coerenței și modului de organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova, astfel se va produce un dezechilibru a nivelurilor de administrație publică.

Recomandări:

De exclus pct.1 de la Articolul unic din proiect.

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

Articol unic pct.3 potrivit proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova

Articol unic. - Legea nr.764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova [...], se modifică și se completează după cum urmează: [...]

3. Articolul 17 se completează cu alineatul (1/1) cu următorul cuprins:

„(1/1) Modificarea statutului unității teritoriale autonome Găgăuzia, intrarea sau ieșirea localităților în/din componența unității teritoriale autonome Găgăuzia se efectuează în conformitate cu prevederile Legii nr.344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz-Yeri)”.

Obiecții:

Analizând prevederile legale citate supra, se atestă conflicte de norme cu referire la procesul de intrare/ieșire a localităților în/din în componența UTA Găgăuzia (Găgăuz-Yeri), iar pentru a soluționa conflictul de norme respectiv, legiuitorul urmează să modifice Legea nr.344/1994, astfel încât aceasta să corespundă Constituției Republicii Moldova, care la art.111 alin.(1) statuează că *"Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural."*

Astfel, norma propusă contravine art.1 din Constituția Republicii Moldova cu încălcarea caracterului suveran, independent, unitar și indivizibil al statului Republica Moldova. Or, modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice locale este reglementat de Constituția Republicii Moldova, Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală și Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.

Conform art.5 alin.(2) din Legea nr.344/1994 *"Localitățile unde găgăuzii constituie mai puțin de 50 procente din populație pot fi incluse în componența Găgăuziei în baza voinței majorității alegătorilor, liber exprimate în cadrul referendumului local, efectuat din inițiativa a cel puțin o treime din alegătorii localității respective."*, prevedere incompatibilă cu prevederea de la art.18 din Legea nr.764/2001 care stabilește că *"Modificarea hotarelor unității administrativ-teritoriale cauzată de necesitatea transferării localităților dintr-o unitate administrativ-teritorială în alta, precum și transferarea centrului administrativ se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor."*

În acest sens, potrivit Comentariului la Constituția Republicii Moldova, *"Sintagma „este o formă de autodeterminare a găgăuzilor” accentuează decizia populației din teritoriul respectiv de a-și realiza interesele și de a se administra într-o manieră autonomă în cadrul poporului Republicii Moldova și împreună cu acest popor, fără a prejudicia integritatea și inalienabilitatea teritoriului țării. Iar prin expresia „este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova”, legiuitorul constituant reiterează prevederile art. 3 din Constituție, prin care se stabilește că teritoriul Republicii Moldova este inalienabil. Se reliefează ideea că Găgăuzia nu poate să-și realizeze autonomia în afara Republicii Moldova și se stipulează interdicția înstrăinării teritoriului sub orice formă"*.

Totodată, art.17 alin.(1) din Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova statuează că formarea, desființarea și schimbarea statutului unității administrativ-teritoriale se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor.

Prevederi similare se conțin și în pct.1 din Regulamentul cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova, aprobat prin Legea nr.741/1996 care prevede că *"Formarea și desființarea unităților teritoriale autonome cu statut juridic special și a raioanelor, comasarea și decomasarea raioanelor, stabilirea și transferarea centrelor lor administrative se hotărăsc de către Parlament la propunerea autorității reprezentative a unității teritoriale autonome cu statut juridic special sau a consiliului raional, Președintelui Republicii Moldova sau a deputaților în Parlament, după consultarea cetățenilor, pornindu-se de la interesele naționale și oportunitate, precum și ținându-se cont de interesele economice ale unităților administrativ-teritoriale primare."*

Primul raționament care justifică aplicabilitatea prevederilor în vigoare ale Legii nr.764/2001 (și nu a Legii nr. 344/1994) sunt că localitățile din sudul țării sunt componente ale unităților administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova (ale raioanelor).

Al doilea argument are la bază art.7 alin.(3) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative care prevede că *"În cazul în care între două acte normative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme, se aplică prevederile ultimului act normativ adoptat, aprobat sau emis"*. În acest sens, Legea nr.764/2001

este adoptată posterior Legii nr.344/1994.

În completarea Legii nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova vine art.9 al Legii nr.382/2001 cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor, care statuează că „Statul garantează că modificarea organizării administrativ-teritoriale nu va urmări modificarea componenței etno-demografice a regiunilor. La efectuarea unor astfel de modificări, se va ține cont de opinia populației locale, inclusiv de opinia persoanelor aparținând minorităților naționale.”

În altă ordine de idei, din perspectiva localităților care doresc să intre în componența UTA Găgăuzia, reglementarea vine în contradicție cu Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, care stabilește principiile de bază ale administrării publice locale, reglementările conținute la art.3 din legea precitată arată adevărata dimensiune pe care acționează administrația publică locală – administrează treburile publice locale beneficiind de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, în limitele permise de legislația în vigoare, iar intrarea și ieșirea din componența UTA Găgăuzia trebuie să se realizeze în conformitate cu prevederile generale în domeniu - Legea nr.764/2001.

Astfel, incompatibilitatea prevederilor proiectului cu normele precitate supra va crea premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile” care se va aplica în situația modificării statutului unității teritoriale autonome Găgăuzia.

Recomandări:

De exclus pct.3 de la Articolul unic din proiect.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop modificarea și completarea prevederilor Legii nr.764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova în conformitate cu art.111 din Constituția Republicii Moldova.

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 acestuia.

Argumentele invocate de autor în nota informativă nu justifică necesitatea elaborării proiectului, nefiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. În acest sens, nota informativă nu cuprinde argumente plauzibile referitor la modificarea propusă la art. 17 din Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, cu referire la procesul de intrare/ieșire a localităților în/din în componența UTA Găgăuzia (Găgăuz-Yeri).

De asemenea, în cadrul proiectului expertizat au fost identificați factori de risc, precum sunt:

- introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect; lacună de drept

- termenul *"nivel special de administrare"* utilizat în contextul proiectului posedă potențial coruptibil, dat fiind faptul că noțiunea menționată nu este reglementată de legislația națională;

- concurența normelor de drept - referitor la autoritatea competentă de a modifica statutul unității teritoriale autonome Găgăuzia.

Prin urmare, proiectul conține factori de risc și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

14.09.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal