

15 Aprilie 2011, nr. 423

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul de lege privind modificarea și completarea Legii privind administrația publică locală

(înregistrat în Parlament cu numărul 621 din 10 Martie 2011)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului de lege privind modificarea și completarea Legii privind administrația publică locală.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este deputat în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Scopul acestui proiect de lege, potrivit notei informative, constă în ajustarea prevederilor art.24 din Legea privind administrația publică locală nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 la prevederile art.5 alin.(2) al Legii privind statutul alesului local nr.768 din 02.02.2000, care prevede încetarea mandatul consilierului înainte de termen, în caz de absență fără motive întemeiate de la 3 ședințe consecutive ale consiliului sau ale comisiei din care face parte. Considerăm că autorul proiectului de lege, la elaborarea acestui proiect, a pornit de la un scop, care nu este în concordanță cu reglementările mai recente din legislație, nici cu principiile și standardele internaționale. În acest sens, urma să fie abordată necesitatea de ajustare a prevederilor din Legea privind statutul alesului local la prevederile Legii privind administrația publică locală, adoptată în 2006 și expertizată de experții Consiliului Europei.

Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

- 5. Suficiența argumentării.** Nota informativă la proiect conține o serie de argumente în sprijinul ideilor ce stau la baza proiectului, însă acestea poartă un caracter general, nu oferă un tablou statistic (spre exemplu, cifre concrete privitor la numărul ședințelor anulate pe motivul absențelor consilierilor etc.) și nu argumentează detaliat necesitatea adoptării respectivei legi, ceea ce nu corespunde exigențelor impuse de articolul 20 din Legea 780/2001 privind actele legislative.

- 6. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ

cu reglementările în cauză. În acest sens menționăm, că proiectul trebuia să specifice dacă este sau nu în contradicție directă cu standardele internaționale sau dacă ar încălca unele principii internaționale în vigoare. Așa fiind, trebuie remarcată existența recomandărilor experților Consiliului Europei, incluse în Raportul din 13 decembrie 2006, prin care se propune de a modifica sau exclude prevederile ce țin de ridicarea mandatului consilierului de către consiliu în caz de absență fără motive întemeiate de la 3 ședințe consecutive. La acel moment, recomandările Consiliului Europei au fost luate în considerație și Legiuitorul a exclus aceste prevederi din Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28 decembrie 2006.

În același context, referindu-ne la compatibilitatea cu standardele internaționale, a fost oportun de a ține cont de prevederile art.4 alin.(6) din Carta Autonomiei Locale, potrivit cărora colectivitățile locale trebuie să fie consultate în cursul procesului de planificare și de luare a deciziei pentru toate chestiunile care le privesc direct. În cazul proiectului supus expertizei, ridicarea mandatului consilierului este o chestiune care privește direct colectivitatea locală, deoarece reprezentanții colectivității locale, nemijlocit, își aleg consilierii în consiliul local.

7. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară. În acest sens notăm inexistența unei analize economico-financiare și respectiv nu cunoaștem dacă realizarea prevederilor proiectului de lege necesită sau nu cheltuieli.

Evaluarea de fond a coruptibilității

8. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese necorelate interesului public general. Astfel, completarea ce se propune în proiectul de lege va duce la promovarea intereselor corporative de grup, în mod special a partidelor politice, care vor avea posibilitatea de a ridica mandatele consilierilor "incomози" sau care fac parte din partidele minoritare în consiliu. În așa mod va apărea posibilitatea de a determina opinia unor consilieri, ceea ce e contrar statutului de ales local și principiilor ce guvernează activitatea acestora. Această problemă trebuie de privit și sub alt aspect, care totodată ar reprezenta și o soluție în acest sens și anume disciplinarea partidelor. În asemenea condiții ar fi normal o selectare mai riguroasă apriori a persoanelor în cadrul partidelor, fiind selectați cei mai buni candidați, pentru a preveni asemenea consecințe pe viitor.

9. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. Din analiza textului proiectului de lege este dificil de a identifica eventualele prejudicii cuantificabile care pot fi aduse prin aplicarea actului.

Totuși, trebuie să se țină cont de faptul că democrația din Republica Moldova este reprezentativă, iar conform Constituției, suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție. În acest context, luând în considerație principiul autonomiei locale și principiul conform căruia orice mandat imperativ este nul, opinăm că va fi prejudiciată însăși voința și alegerea cetățenilor colectivităților locale, deoarece consilierii aleși de ei vor putea fi sancționați prin revocarea mandatelor de către consiliul local. Adicional, trebuie să menționăm că prin aplicarea prevederilor proiectului se vor aduce prejudicii independenței consilierilor locali. De fapt, prevederile nominalizate din Legea privind statutul alesului local contravin principiilor, standardelor naționale și internaționale și urmează a fi racordate la noile standarde reglementate și respectate de Legea privind administrația publică locală.

10. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Analiza proiectului nu a demonstrat existența unor discrepante directe cu prevederile legislației naționale în domeniu, deși prin esența sa proiectul de lege ar putea fi calificat drept incompatibil standardelor internaționale în materia autonomiei locale.

11. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, sînt respectate regulile de ortografie și punctuație, însă exprimările nu întrunesc rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic.

12. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul vizează atribuțiile autorităților publice și proceduri administrative noi. Potrivit proiectului legii, consiliul local este investit cu competența de ridicare a mandatului consilierului, în cazul când acesta absentează fără motive întemeiate de la 3 ședințe consecutive ale consiliului sau ale comisiei consultative de specialitate din care face parte. Astfel de situații implică și anumite proceduri administrative noi, care nu sînt suficient de clare și pot genera interpretări defectuoase și abuzuri.

13. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Titlul proiectului de lege "Lege privind <u>modificarea și completarea Legii privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006 (Monitorul Oficial al R.M. nr.116 din 09.03.2007)"</u>	În conformitate cu prevederile art.36 alin.(3) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, dacă se modifică sau se completează un singur articol dintr-un singur act legislativ, în titlul actului de modificare sau completare se face referire expresă la articolul modificat sau completat și la actul respectiv. Totodată, este necesar de a exclude sintagma "modificarea și", deoarece actul respectiv doar se completează cu noi prevederi. Plus la aceasta, unirea a să fie indicat corect, între paranteze, sursa publicării actului.	Coruptibilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	□

Concluzii

Considerăm că proiectul de lege examinat este afectat de elemente de coruptibilitate și, în consecință, este inoportună adoptarea acestuia de către Parlament.

În acest context, reiterăm constatările principale ale prezentului raport de expertiză:

1. Proiectul de lege contravine principiilor și standardelor internaționale în materia autonomiei locale
2. Proiectul de lege nu respectă recomandările experților Consiliului Europei
3. Proiectul de lege este în contradicție cu principiul conform căruia orice mandat imperativ este nul
4. Este necesar de a ajusta prevederile Legii privind statutul alesului local la prevederile Legii privind administrația locală și nu invers
5. Proiectul poate fi interpretat ca "promotor" a intereselor corporative de grup, în mod special a partidelor politice
6. Se vor aduce prejudicii independenței consilierilor locali
7. Se propun proceduri administrative noi, care nu sînt suficient de clare și pot genera interpretări defectuoase și abuzuri
8. Se vor prejudicia interesele colectivităților locale
9. Exigențele de tehnică legislativă nu au fost respectate .

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției