

20 Iunie 2011, nr. 488

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul Legii privind modificarea și completarea Legii privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006 (art.49)

(înregistrat în Parlament cu numărul 1271 din 27 Mai 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 Legii privind modificarea și completarea Legii privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006 (art.49).

### 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.** Potrivit notei informative proiectul are drept scop specificarea unor aspecte ce țin de procedura alegerii președintelui raionului, precum și evidențierea unor momente cheie în procesul de alegere a vicepreședinților raionului, stabilite în art.49 din Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006. Autorul consideră că amendamentele propuse vor duce la evitarea unor interpretări și situații confuze ce apar în practică.

### 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. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă** Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul fiind plasat pe site-ul Parlamentului și nefiind încă supus dezbaterilor în plenul legislativului.

- 6. Suficiența argumentării.** Nota informativă la proiectul de lege nu conține o argumentare suficientă a modificărilor și completărilor ce se propun în procedura privind alegerea președintelui și vicepreședinților raionului, stabilită în Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006. Odată ce autorul argumentează necesitatea unor asemenea modificări și completări pentru evitarea unor interpretări și situații confuze din practică, acesta trebuia să prezinte o analiză detaliată în acest sens, unde să fie indicate exemple din practică, problemele și interpretările diferite ce apar în procesul de alegere.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice, Guvernului, societății civile pentru formularea recomandărilor, iar în final avizele, sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor, trebuiau să fie anexate

la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ, așa cum prevede art.23, alin.(2) lit.e) din Legea privind actele legislative.

**7. 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 nota informativă lipsesc referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale. În acest sens menționăm, că proiectul nu este în contradicție directă cu standardele internaționale anticorupție, dar nu s-a făcut referire și nu este clar dacă acest proiect ar încălca unele norme sau principii internaționale existente la moment.

Totuși autorul nu face referire nici la Convenția Europeană pentru Autoadministrarea Locală în concordanță cu care trebuie să fie proiectul de lege. Potrivit Convenției autoritățile locale trebuie consultate într-o manieră adecvată în tot ceea ce le privește, or autorul proiectului nu specifică acest lucru.

**8. 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

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Din textul proiectului rezultă că modificările propuse promovează interesele corporative a grupurilor de consilieri și ale partidelor politice, care pot fi în anumite împrejurări în detrimentul comunităților locale.

**10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia rezultă posibila prejudiciere a intereselor colectivităților locale și a persoanelor care pot candida la funcțiile de președinte sau vicepreședinte al raionului.

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Prevederile proiectului nu corespund întocmai cerințelor constituționale și legale în vigoare. Potrivit prevederilor art.109 alin.(1) din Constituție, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale și consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. În același context relevante sînt prevederile art.8 din Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28.12.2006, care obligă consultarea autorităților administrației publice locale în procesul de elaborare, adoptare sau modificare a legilor sau altor acte normative referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale. Din conținutul notei informative nu putem conchide că astfel de consultări au avut loc înainte de înaintarea inițiativei legislative.

Prin urmare, în vederea respectării normelor legale, precum și a dreptului autorităților administrației publice locale de a-și expune opiniile pe marginea proiectului dat, considerăm că acesta poate fi propus spre examinare doar după desfășurarea consultărilor respective. Luînd în considerare că legea stabilește în mod expres că responsabili de organizarea consultărilor și coordonarea procedurilor respective este Cancelaria de Stat în cooperare cu autoritățile administrației publice centrale, considerăm necesară solicitarea opiniei Guvernului pe marginea proiectului de lege.

**12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Formulările conținute în proiect sînt, în principiu, suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul stabilește proceduri administrative noi ce vizează alegerea președintelui și vicepreședinților raionului. Aceste proceduri conduc la limitarea cercului

de persoane care pot fi propuse la funcția de președinte al raionului. Menționăm, că propunerea nu respectă principiul stabilității legislației, și a durabilității soluțiilor legislative adoptate anterior. În acest context se impune a accentua că pînă la adoptarea Legii nr.436/2006 legislația Republicii Moldova conținea o astfel de normă, care prevedea că președintele raionului este ales din rîndul consilierilor raionali. Restricționarea accesului altor persoane decît consilierii raionali la funcția de președinte al raionului a generat probleme ce țin de asigurarea unei bune administrări locale. Practica a demonstrat că în unele raioane nu se găseau candidaturi adecvate pentru a realiza în mod responsabil și profesional administrarea unui raion. Cu atît mai mult că atît doctrina cît și experiența internațională recomandă ca consiliile să dispună de dreptul discreționar pentru a selecta persoane ce vor administra raionul. Aceste recomandări se întemeiază pe necesitatea asigurării îndeplinirii calitative a funcțiilor manageriale la nivel raional.

Intervenția la acest capitol al legiuitorului cu restricții pentru autoritățile locale, fără ca acestea să fie consultate în mod adecvat, cu atît mai mult că acest lucru se propune în plină campanie electorală pentru alegerea autorităților locale, nu poate fi justificată.

#### 14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Titlul proiectului	PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA LEGE privind 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)	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. Plus la aceasta, urmează să fie indicat corect, între paranteze, sursa publicării actului.	<b>Alte riscuri</b> Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Propunem următoarea redacție a titlului proiectului de lege: "Lege privind modificarea și completarea articolului 49 din Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006 (Monitorul Oficial al R.M. nr.32-35 din 09.03.2007, art.116)"
2	Articol unic	"Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006 (Monitorul Oficial al R.M. nr.116 din 09.03.2007)..."	Aceeași obiecție referitor la indicarea corectă, între paranteze, a sursei publicării actului.	<b>Alte riscuri</b> Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă	Este necesar de a indica corect sursa publicării: "... (Monitorul Oficial al R.M. nr.32-35 din 09.03.2007, art.116)..."
3		1. Art.49 aliniatul (1) va avea următorul cuprins: ".....În caz de paritate de voturi, se consideră ales candidatul care a obținut sumar cel mai mare număr de voturi în primele două ședințe."	Cu toate că aceste prevederi au menirea de a rezolva unele situații din practică, atunci cînd nu este posibilă alegerea președintelui raionului, opinăm că și cu o asemenea abordare ar putea apărea aceleași situații. Ipotetic vorbind, spre exemplu într-un consiliu de 11 consilieri, e posibil ca la prima votare a președintelui 5 consilieri să susțină un candidat, 5 să susțină un alt candidat, iar un consilier să se abțină de la vot. Dacă același rezultat va fi și la votarea repetată și la votarea suplimentară, aflîndu-ne în prezența unei parități de voturi, conducîndu-ne de prevederile ce se propun în acest proiect de lege, obținem sumar 10 voturi pentru un candidat și 10 voturi pentru altul. În rezultat nu va fi ales președintele de raion și, respectiv, prevederile legii nu vor soluționa problemele ce pot apărea în practică. În același timp, trebuie remarcată o lacună, ce ține de indicarea la sfîrșit, după cuvîntul "ședințe", a sintagmei "de votare".	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative  <b>Alte riscuri</b> Deficiență de redactare	Ar fi oportun ca autorul, luînd în considerație și recomandările tuturor instituțiilor publice, Guvernului, societății civile, să identifice soluția optimală pentru depășirea unor asemenea situații în practica de alegere a președintelui raionului.

## Concluzii

În concluzie notăm, că proiectul de lege este afectat de elemente de coruptibilitate și urmează a fi supus unei examinări suplimentare substanțiale. Lipsa consultării autorităților publice locale în problema alegerii președintelui raionului care le privește în mod direct este contrară principiului autonomiei locale și a principiului statului de drept, principii consfințite de Constituție.

De asemenea se impune a remarca existența în proiect a unor lacune și prevederi care au comportă pericol de coruptibilitate. Printre acestea putem remarca:

- lipsa unei analize a impactului social, pentru a explica necesitatea adoptării legii, avantajele și dezavantajele ei;
- lipsa unei fundamentări economico-financiare a proiectului, pentru a estima dacă vor fi sau nu cheltuieli la realizarea prevederilor legii;
- lipsa avizelor, recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, care trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ
- exigențele de tehnică legislativă nu au fost respectate

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**