

28 Martie 2016, nr. 674

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice locale – art.25, 27, 68; Legea privind administrația publică locală – art.10'1

(înregistrat în Parlament cu numărul 69 din 29 Februarie 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice locale – art.25, 27, 68; Legea privind administrația publică locală – art.10'1

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, 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. Transparența decizională** Potrivit art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional.

Proiectul, însoțit de nota informativă, este plasat pe web site-ul oficial al Parlamentului, Parlamentul respectînd, astfel, principiul transparenței procesului legislativ. Totuși, pe pagina web a Parlamentului pot fi găsite doar avizele Ministerului Justiției și al Centrului Național Anticorupție, iar opiniile altor autorități publice interesate (de ex. a autorităților publice locale) și a asociațiilor APL lipsesc.

În acest context, transparența promovării proiectului, la etapa actuală a procesului de examinare a acestuia, pare a fi asigurată doar parțial.

- 4. Scopul promovării proiectului.** Potrivit notei informative, proiectul a fost elaborat "cu scopul de a contribui la crearea unui instrument normativ adecvat pentru promovarea și implementarea principiului transparenței procesului decizional la nivelul autorităților publice locale. Acest scop poate fi atins prin stabilirea obligativității de a plasa actele emise de APL-uri pe platforme informaționale publice, precum și prin identificarea unor măsuri adecvate în vederea responsabilizării APL-urilor întru plasarea actelor emise. Prin modificările și completările proiectului se propune asigurarea accesului cetățenilor la informații publice și sporirea transparenței decizionale. Aceste obiective vor fi atinse prin crearea Registrului de stat al actelor locale (Registrul actelor locale) - o bancă de date care va include textele electronice ale actelor emise de autoritățile publice locale "

Fundamentarea proiectului

5. 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.

6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă În contextul prevederilor art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, potrivit cărora autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat, proiectul nefiind încă supus dezbaterilor în plenul Parlamentului, astfel încât subiecții interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului acestuia. Totuși, autorul urma să consulte autoritățile publice locale (și, eventual, organizațiile neguvernamentale care activează în domeniul APL), întrucât proiectul de lege vizează direct activitatea APL.

7. Suficiența argumentării. În general, nota informativă conține o argumentare suficientă a promovării proiectului, fiind descrise: condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite și principalele prevederi ale proiectului, cadrul juridic, sistemele informaționale și sursele de finanțare. Totuși, autorii nu au argumentat nici într-un fel modificările propuse în Codul contravențional.

8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Contrar prevederilor lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, potrivit cărora nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, nota informativă la proiect nu conține referințe la acquis-ul comunitar sau la alte standarde internaționale relevante activității autorităților publice locale.

9. 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 nota informativă autorii nu au efectuat o evaluare a "e-patrimoniului" APL-urilor (de exemplu, nu se știe câte APL dețin site-uri) și a cheltuielilor necesare pentru implementarea proiectului de lege, în caz de adoptare, făcând referință doar la sursa de finanțare.

Potrivit notei informative "implementarea proiectului legii, implică crearea SIA "e-Acte locale" și Registrului actelor locale nu implică cheltuieli din contul bugetului de stat. Cheltuielile ce țin de elaborarea și consultarea publică (organizarea meselor rotunde) a proiectului legii, elaborarea materialelor instructive și de promovare și oferirea cursurilor de instruire pentru APL vor fi acoperite de programul USAID BRITE. De asemenea, Programul USAID BRITE va acoperi integral costurile pentru dezvoltarea sistemului informațional al ghișeului unic pentru autorizarea lucrărilor de construcție....

Suplimentar, implementarea Registrului actelor locale presupune următoarele:

1. activitățile ce țin de completarea și actualizarea Registrului actelor locale - vor fi efectuate de către colaboratorii existenți ai APL, fără a fi necesară majorarea statelor de personal ale APL.....;
- 2.echipamentul tehnic al APL, necesar pentru completarea și actualizarea Registrului actelor locale - nu necesită cheltuieli suplimentare, dat fiind că APL vor utiliza echipamentul tehnic de care dispune în prezent;
- 3.echipamentul tehnic al Cancelariei de Stat, necesar pentru mentenanța și administrarea Registrului actelor locale - nu necesită cheltuieli suplimentare, dat fiind că vor fi utilizate facilitățile tehnice existente și colaboratorii actuali ai Cancelariei de Stat;
- 4.alocarea cheilor digitale către colaboratorii autorizați ai APL - cheile digitale vor fi generate și transmise colaboratorilor APL de către Centrul de Telecomunicații Speciale, fără necesitatea alocării unor resurse financiare suplimentare".

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. În scopul asigurării compatibilității proiectului cu prevederile legislației naționale, atragem atenția asupra următoarelor aspecte :

Autorii nu au prevăzut modalitatea de republicare și rectificare a actelor normative ale autorităților administrației publice locale.

Totodată, ar fi necesar să se reflecteze: a) asupra oportunității introducerii în Legea privind administrația publică locală a reglementărilor privind Registrul de stat al actelor locale (Art.II, p.1, art.10 2); b) asupra oportunității completării Codului contravențional (Art.III din proiect), întrucât răspunderea pentru nerespectarea transparenței decizionale este stabilită în chiar corpul Legii privind transparența în procesul decizional (art.16/1)

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. În general, formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește obligația APL de a ține evidența actelor normative în cadrul Registrului de stat al actelor locale și specifică atribuțiile Cancelariei de Stat în domeniul controlului actelor APL în legătură cu implementarea Registrului de stat al actelor locale.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.I p.3	3. Articolul 68 se completează cu alineatul (3) cu următorul cuprins: „(3) Actele normative ale autorităților administrației publice locale se includ în Registrul de stat al actelor locale, în condițiile stabilite de Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.”	Această normă repetă fidel norma din p.1. "Articolul 25 se completează cu alineatul (5) cu următorul cuprins: „(5) Actele normative ale autorităților administrației publice locale se includ în Registrul de stat al actelor locale, în condițiile stabilite de Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.”"	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept	Revizuirea conținutului noimei, ținînd cont de faptul că art.68 din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale se referă la publicarea actelor normative.
2	Art.II p.1	„Articolul 101. Asigurarea evidenței actelor autorităților administrației publice locale și transparența procesului decizional (1) Autoritățile administrației publice locale sînt obligate să includă în Registrul de stat al actelor locale, în conformitate cu prezenta lege și Legea nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor	Lista actelor autorităților administrației publice locale, care se includ în Registrul de stat al actelor locale trebuie să fie stabilită exhaustiv.	Coruptibilitate Norme de trimitere Lacune de drept	Determinarea exactă a actelor autorităților administrației publice locale care se includ în Registrul de stat al actelor locale, reieșind din prevederile art.64 din Legea privind administrația publică locală în redacția propusă de autori.

		<p>autoritățile administrației publice centrale și locale: a) deciziile consiliului local de nivelurile întâi și al doilea; b) dispozițiile primarului și ale președintelui raionului; c) actele emise de pretor; d) alte acte ale autorităților publice locale, care sînt supuse controlului obligatoriu de legalitate, conform art. 64.</p>			
3	Art.II p.1	<p>(2) Proiectele actelor cu caracter normativ ale autorităților administrației publice locale se fac publice în vederea consultării cu cel puțin 10 zile lucrătoare înainte de ziua aprobării actului. Adoptarea actelor în regim de urgență se efectuează în conformitate cu Legea nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.</p>	<p>Potrivit art.11 din Legea privind transparența în procesul decizional, termenul este de 15 zile lucrătoare. Termenul de 10 zile lucrătoare este stabilit pentru adoptarea deciziilor în regim de urgență (art.14 din Legea privind transparența în procesul decizional)</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept</p>	<p>Substituirea cifrei "10" cu "15".</p>

Concluzii

Proiectul Legii cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice locale – art.25, 27, 68; Legea privind administrația publică locală – art.10'1, etc) a fost elaborat de către Cancelaria de Stat a Republicii Moldova.

Potrivit notei informative, proiectul a fost elaborat "cu scopul de a contribui la crearea unui instrument normativ adecvat pentru promovarea și implementarea principiului transparenței procesului decizional la nivelul autorităților publice locale. Acest scop poate fi atins prin stabilirea obligativității de a plasa actele emise de APL-uri pe platforme informaționale publice, precum și prin identificarea unor măsuri adecvate în vederea responsabilizării APL-urilor întru plasarea actelor emise. Prin modificările și completările proiectului se propune asigurarea accesului cetățenilor la informații publice și sporirea transparenței decizionale. Aceste obiective vor fi atinse prin crearea Registrului de stat al actelor locale (Registrul actelor locale) - o bancă de date care va include textele electronice ale actelor emise de autoritățile publice locale "

Proiectul și de nota informativă au fost plasate pe pagina web al Parlamentului. Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

Din nota informativă, anexată la proiect nu rezultă că autorul ar fi consultat autoritățile publice locale (și, eventual, organizațiile neguvernamentale care activează în domeniul APL), deși ar fi trebuit să organizeze astfel de consultații, întrucît proiectul de lege vizează direct activitatea APL.

În general, nota informativă conține o argumentare suficientă a promovării proiectului, fiind descrise: condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite și principalele prevederi ale proiectului, cadrul juridic, sistemele informaționale și sursele de finanțare. Totuși, autorii nu au argumentat nici într-un fel modificările propuse în Codul contravențional.

Nota informativă la proiect nu conține referințe la acquis-ul comunitar sau la alte standarde internaționale relevante activității autorităților publice locale.

În nota informativă autorii nu au efectuat o evaluare a "e-patrimoniului" APL-urilor (de exemplu, nu se știe câte APL dețin site-uri) și a cheltuielilor necesare pentru implementarea proiectului de lege, în caz de adoptare, făcând referință doar la sursa de finanțare.

Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general și nici prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

În scopul asigurării compatibilității proiectului cu prevederile legislației naționale, ar fi necesar să se reflecteze: a) asupra oportunității introducerii în Legea privind administrația publică locală a reglementărilor privind Registrul de stat al actelor locale (Art.II, p.1, art.10 2); b) asupra oportunității completării Codului contravențional, întrucât răspunderea pentru nerespectarea transparenței decizionale este stabilită în chiar corpul Legii privind transparența în procesul decizional (art.16/1).

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției