



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/R-4258 din 23.07. 2019
La nr. 100 din 03.07.2019

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind statutul municipiului Bălți.

Anexă:

Raportul de expertiză anticorupție – 7 file.

Director adjunct

Lascau V.

Victor LAȘCOV

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1192
25	07
Ora	2019



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/5950 din 23.07.2019

la proiectul de lege privind statutul municipiului Bălți

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 deputat, 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 corespondere 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."

Textul proiectului supus expertizei anticorupție și nota informativă aferentă acestuia au fost remise Centrului Național Anticorupție la data de 08.07.2019, însă au fost plasate pentru consultare publică pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, la data de 03.07.2019, nefiind asigurat termenul legal de 10 zile lucrătoare pentru ca părțile interesate să-și expună opiniile, comentariile și recomandările pe marginea acestuia.

Prin urmare, având în vedere că autorii nu au respectat termenul de 10 zile lucrătoare pentru prezentarea recomandărilor pe marginea proiectului, se constată respectarea parțială a rigorilor de transparență decizională.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă, autorul susține că: „Aprobarea proiectului de lege privind statutul municipiului Bălți va moderniza procesul de administrare a unității administrativ-teritoriale, va crea condițiile pentru un proces decizional transparent și echitabil, asigurând serviciile publice de calitate. Buna guvernare va avea efecte pozitive directe asupra mediului de afaceri, social și educațional. Angajamentul pro-activ al autorităților publice locale ca duce la îmbunătățirea atractivității orașului și promovării competitive a acestuia într-un mod integral, armonios și durabil”.

Analizând normele elaborate se constată că prin proiect se propune reglementarea particularităților specifice ale organizării și funcționării administrației publice ale municipiului Bălți. În acest context, menționăm principalele prevederi care se referă la: organizarea administrativ-teritorială a municipiului Bălți; componența, constituirea, funcționarea și competențele consiliului municipal, atribuțiile primarului, alegerea viceprimarilor, organizarea serviciilor publice; administrarea patrimoniului, formarea bugetului municipal.

Deși, în urma expertizei efectuate se constată că prevederile proiectului servesc scopului declarat de către autor în nota informativă, se remarcă că reglementările proiectului, în mare parte, sunt preluate din Legea nr.136 din 17.06.2016 privind statutul municipiului Chișinău. Totodată, se semnalează că unele norme din proiect vin în contradicție cu Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală și Carta Europeană a Autonomiei locale în ceea ce privește acordarea unor competențe primarului în detrimentul consiliului municipal.

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

La general, proiectul promovează interesele autorităților administrației publice ale municipiului Bălți de a beneficia de un cadru normativ privind modul de organizare și funcționare a unității administrativ-teritoriale, ceea ce nu este în detrimentul interesului public.

În special, se promovează unele interese sporite pentru primar, care este o autoritatea

reprezentativă a populației din municipiul Bălți și executivă a consiliului local, prin acordarea unor împuterniciri (decizionale) în defavoarea consiliului municipal, care este o autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale. Aceste interese contrare legislației și standardelor internaționale, ar putea să prejudicieze drepturile și libertățile anumitor persoane din municipiul Bălți, deoarece nerespectarea echilibrului de competențe între autoritățile administrației publice poate duce la unele abuzuri la exercitarea atribuțiilor.

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”.*

În nota informativă autorul relevă condițiile ce au impus elaborarea proiectului, enunțând deficiențele privind conlucrarea dintre organul deliberativ și executiv, sistemul managerial, administrarea patrimoniului, cadrul limitat al drepturilor financiare și administrative, managementul defectuos al serviciilor publice, precum și efectele negative ale politizării excesive a administrației publice locale. Totodată, sunt reliefate succint principalele prevederi și efectul social-economic la implementarea proiectului.

Totuși, autorul nu prezintă argumente suficiente în vederea descrierii gradului de compatibilitate cu actele comunitare, doar menționează succint actele normative care au tangență cu proiectul, inclusiv Carta Europeană a Autonomiei locale. În acest context, propunem autorului să prezinte argumente concrete în ceea ce privește compatibilitatea proiectului cu normele acestui act comunitar, și anume în ceea ce privește acordarea anumitor împuterniciri excesive primarului față de consiliul local prin prisma conceptul de autonomie locală promovat de Carta Europeană a Autonomiei locale.

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: „*Municipiul Bălți reprezintă un centru economic, industrial și social foarte important, dar valorificarea optimă a potențialului lui este posibilă doar printr-o administrare teritorială eficientă. Conform prevederilor Constituției Republicii Moldova, Cărții Europene a Autonomiei Locale și Legii administrației publice locale, administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor descentralizării, autonomiei locale, desconcentrării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit. Punerea în aplicare a prezentei legi nu presupune cheltuieli 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, [...]"

Deși textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, autorul trebuie să revadă conținutul unor norme pentru a înlătura unele formulări ambigui (pentru detalii a se vedea compartimentul III din raportul de expertiză).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii cu Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, Carta Europeană a Autonomiei Locale, Recomandarea CoE nr. 113 cu privire la relațiile dintre comunitate, consiliile locale și primari și Recomandarea CoE nr. 151 cu privire la avantajele și dezavantajele primarilor aleși direct (pentru detalii a se vedea ompartimentul III din raportul de expertiză).

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

Proiectul conține reglementări ce se referă la organizarea și funcționarea autorităților administrației publice ale municipiului Bălți. În acest context, se menționează competențele consiliul municipal (autoritate deliberativă), atribuțiile secretarului consiliului municipal, ale primarului (autoritate executivă). În rezultatul examinării atribuțiilor instituite acestor entități publice, se remarcă unele conflicte de norme cu Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală în ceea ce privește alegerea/eliberarea viceprimarilor și aprobarea regulamentelor.

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 asupra proiectului și anume la sintagma „în condițiile legii”

Obiecții:

Analizând normele elaborate, se stabilește că proiectul abundă de sintagma „în condițiile legii”, fapt ce generează norme de trimitere confuze și interpretări de o manieră imprecisă. Concret, evidențiem următoarele prevederi: art.6 alin.(1); alin.(2) subpct.1) lit.b), d), e); subpct.2) lit.a), e), f), g), d); subpct. 3) c), d), e), f), i), j); subpct.4) c); art.7 alin.(5); art.12 alin.(1), alin.(5); art.15 alin.(1) subpct.1) lit.b), d), i); subpct. 2) lit.e); subpct.3) lit.b); subpct.4) lit.b); art.19 alin.(1), (3), (4); art.20 alin.(3), (4).

Aceste norme, nu prevăd expres și clar conținutul acestora, fapt ce afectează coerența și predictibilitatea normelor. Totodată, este dificil de stabilit reglementările concrete la care se face referire, din conținutul legii sau altor acte normative.

În acest sens, se menționează art.55 alin.(5) din Legea nr.100/2017 privind actele normative, ce stabilește că: „(5) În cazul în care se face trimitere la o normă juridică care este stabilită în alt act normativ, pentru evitarea reproducerii normelor complementare, se face trimitere la elementul structural sau constitutiv respectiv, indicându-se denumirea, numărul și anul adoptării, aprobării sau emiterii actului citat.”

Astfel, normele de trimitere defectuoase pot favoriza săvârșirea actelor de corupție prin interpretarea diferită, deoarece nu este stabilit clar actul normativ la care se face trimitere.

Recomandări:

Revizuirea proiectului pentru a stabili concret actul normativ în conformitate cu exigențele art.55 alin.(5) din Legea nr.100/2017 privind actele normative.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.4 alin.(2) din proiect

(2) Raporturile dintre autoritățile administrației publice ale municipiului Bălți și cele ale satelor din componența municipiului Bălți se întemeiază pe principiile autonomiei, subsidiarității, legalității, transparenței și colaborării în vederea administrării eficiente a municipiului Bălți.

Obiecții:

Examinând principiile care stau la baza raporturilor dintre autoritățile publice locale, se stabilește că autorul a formulat diferit principiul „colaborării în vederea administrării eficiente a municipiului Bălți”. Prin urmare, atât în Constituția Republicii Moldova (art.113 alin.(3)), cât și în Legea nr.436/2006 privind administrarea publică locală (art.6 alin.(2)) stabilesc expres că raporturile dintre autoritățile publice locale au la bază

principiile autonomiei, legalității și „colaborării în rezolvarea problemelor comune”.

Astfel, întru evitarea formulărilor neuniforme ale principiilor care stau la baza raporturilor dintre autoritățile publice locale care pot provoca practici vicioase de interpretare a sensului acestui principiu, se propune utilizarea sintagmei în conformitate cu prevederile constituționale.

Recomandări:

Substituirea sintagmei „colaborării în vederea administrării eficiente a municipiului Bălți” cu sintagma „colaborării în rezolvarea problemelor comune în vederea administrării eficiente a municipiului Bălți”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

Art.4 alin.(3) din proiect

(3) Între autoritățile administrației publice municipale și cele ale satelor din componența municipiului Bălți nu există raporturi de subordonare.

Obiecții:

Se stabilește că norma prenotată reglementează insuficient raporturile dintre autoritățile administrației publice. Analizând prin prisma art. 6 alin.(3) al Legii nr.436-XVI din 28.12.2006 privind administrarea publică locală, se constată că autorul nu menționează despre raporturile de subordonare dintre autoritățile publice centrale și locale, precum și faptul că trebuie să fie stabilit expres în lege, excepțiile în cazul subordonării dintre autoritățile administrației publice.

Astfel, norma proiectului reglementează la general raporturile de subordonare dintre autoritățile administrației publice, însă în cazul în care se impun anumite subordonări acestea urmează să fie stabilite expres în lege pentru a asigura transparența și buna funcționare a acestora.

Prin urmare, această reglementare va genera un conflict normativ extern, între două legi organice de aceeași forță juridică, fapt ce va crea un impediment în aplicarea corectă a prevederilor și premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile”.

Recomandări:

Reformularea normei în conformitate cu art. 6 alin.(3) al Legii nr.436-XVI din 28.12.2006 privind administrarea publică locală.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.6 alin.(2) lit.c) din proiect

Articolul 6. Competențele consiliului municipal Bălți

c) aprobă, la propunerea primarului, Regulamentul de organizare și funcționare a Primăriei municipiului Bălți, regulamentele de organizare și funcționare a subdiviziunilor administrației publice municipale; în cazul în care, la 2 ședințe consecutive, consiliul municipal exclude de pe ordinea de zi proiectele de decizie privind aprobarea acestor regulamente sau le respinge, primarul emite dispoziția cu privire la aplicarea provizorie a acestora până la aprobarea de către consiliul municipal, în temeiul prezentei legi, a regulamentelor respective;

Obiecții:

Luând în considerare subiecții prin care se realizează autonomia locală și anume consiliile locale ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive, se remarcă o neclaritate în cazul în care primarul emite dispoziția cu privire la aplicarea provizorie a acesteia, până la aprobarea de către consiliul municipal. În acest context, primarul prin emiterea și executarea unei decizii, fiind și provizorie, exercită funcții paralele, extensive și improprii statutului de autoritate executivă, contrar cadrului legal general.

Totodată, perioada de utilizare a deciziei provizorie emise de către primar, la fel este echivocă, deoarece norma nu stabilește un termen concret de aplicare a acesteia, fapt ce va crea premise ca autoritatea executivă să emită ori de câte ori consideră necesară - decizii provizorii, fără acordul consiliului municipal, și să le aplice fără a fi aprobate de către consiliul, într-un termen acceptabil autorității executive.

Pericolul acestor factori de risc constă în instituirea neîntemeiată a unei derogări la exercitarea atribuțiilor de către primar prin cumularea competențelor de a emite și aplica decizii provizorii, fapt ce va duce la legalizarea acestui mecanism de aprobare a deciziilor, diminuând rolul autorității deliberative în favoarea autorității executive (primarului) și de a lua anumite decizii „convenabile”. Instituirea acestui mecanism, va aduce atingere principiilor care stau la baza raporturilor dintre autoritățile publice locale (consiliul municipal și primar) și anume a principiilor legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune (art.113 din Constituție și art.6 alin.(2) al Legii nr.436/2006) .

Astfel, norma prenotată generează cumularea atribuțiilor improprii „primarului - ca putere executivă” într-un termen incert, fapt ce va favoriza săvârșirea actelor de corupție, făcând imposibilă tragerea la răspundere a persoanei responsabile pentru depășirea atribuțiilor de serviciu/abuzurilor de serviciu, traficului de influență, deoarece derogarea instituită în proiect va permite discreții de interpretare ce depășesc cadrul legal.

Recomandări:

Revizuirea normei astfel încât să nu fie instituite ingerințe în activitatea consiliilor locale privind aprobarea regulamentelor, iar activitatea autorităților administrației publice să se bazeze pe principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor
- Concurența normelor de drept
- Atribuții paralele

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:

<ul style="list-style-type: none"> ● Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor 	<ul style="list-style-type: none"> - trafic de influență - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu
--	--

- 5 -

Art.6 alin.(5) din proiect

Articolul 6. Competențele consiliului municipal Bălți

(5) În scopul organizării și administrării în comun a domeniilor de activitate, conform atribuțiilor prevăzute de prezenta lege, consiliul municipal și primarul formează împreună, pe bază paritară, următoarele comisii: comisia pentru administrarea fondului de rezervă, comisia pentru organizarea licitațiilor funciare, comisia pentru privatizarea imobilelor (locative și nelocative), comisia pentru desemnarea reprezentanților și a membrilor consiliilor de administrare în societățile pe acțiuni etc. Deciziile comisiilor se iau cu votul majorității din numărul total al membrilor.

Obiecții:

Se remarcă că deciziile comisiilor se iau cu votul majorității din numărul total al membrilor. Însă, nu este stabilit clar din numărul total al membrilor comisiei respective sau poate fi interpretat că din numărul total de membri prezenți la ședința comisiei în care se discută decizia respectivă.

Astfel, formularea insuficientă a normei poate periclita procedura administrativă de luare a deciziilor de către comisii, inclusiv în ceea ce privește întrunirea numărului necesar de voturi pentru a susține sau nu, deciziile promovate, deoarece norma poate fi interpretată diferit.

Recomandări:

Stabilirea clară în norma prenotată că deciziile comisiilor se iau cu votul majorității din numărul total al membrilor numiți în comisie.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Art.7 alin.(6) din proiect

Art.7 Convocarea consiliului municipal în ședințe

(6) Ședința consiliului municipal este publică. Consiliul municipal poate decide limitarea accesului la ședințele consiliului municipal pe subiectele ce constituie secret de stat conform Legii Nr. 245 din 27.11.2008.

Accesul public nu poate fi limitat de la ședința consiliului municipal privind subiecte ce țin de achiziții, licitații, privatizări, vânzări, înstrăinări, dare în locațiune și altă formă de administrare a patrimoniului municipal.

Cazurile de încălcare a ordinii publice la ședința consiliului municipal vor fi examinate de către poliție.

Obiecții:

Conceptul normei prenotate este important în vederea asigurării transparenței funcționării consiliului municipal și accesului la informație de interes public, însă nu este clar acțiunea consiliului municipal în cazul în care nu va putea să asigure tuturor participanților accesul la ședințele consiliului municipal din lipsa spațiului suficient/locurilor disponibile.

În acest sens, norma acordă tuturor drepturi egale și nediscriminatorii pentru a participa la ședințele consiliului municipal, însă pentru a evita cazurile de încălcare a ordinii publice la ședința consiliului municipal, nu este suficient de reglementat că poliția le va examina, dar este necesar de a stabili clar reguli de organizare și de accedere la ședințele publice ale consiliului, precum și în cazul în care numărul de solicitări/participanți este mult mai mare decât cel disponibil pentru buna organizare și desfășurare a ședințelor publice de către consiliul municipal.

Recomandări:

Stabilirea în proiect a unei norme care să instituie entitatea responsabilă de aprobarea unui act normativ care să asigure clar mecanismul de publicare, organizare și accedere a persoanelor cointeresate la ședințele publice ale consiliului municipal.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice

Riscuri de corupție:

- Generale

Art. 10 alin.(6) din proiect

Articolul 10. Examinarea proiectelor de decizii și adoptarea deciziilor de către consiliul municipal (6) Dacă secretarul consiliului municipal consideră motivat că decizia consiliului este ilegală, el are dreptul să nu o contrasemneze și să solicite consiliului reexaminarea acesteia. Decizia respectivă va fi inclusă de drept în ordinea de zi a ședinței următoare, fiind examinată cu prioritate. În cazul în care consiliul municipal își menține decizia, secretarul este obligat să o contrasemneze.

Obiecții:

Nu este clară obligativitatea secretarului consiliului municipal de a contrasemna decizia care o consideră că este ilegală și are motive întemeiate în acest sens. Norma citată creează „o procedură” prin care se constrânge secretarul consiliului să contrasemneze deciziile cu care nu este de acord și să poartă răspundere pentru aceste decizii. Întru respectarea principiilor instituite în serviciul public pentru funcționarii publici (Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public) și anume principiul legalității, profesionalismului, imparțialității, independenței, responsabilității se consideră relevant ca secretarul consiliului în această situație să i se acorde posibilitatea să aibă o opinie separată asupra deciziei și să nu fie obligat să o contrasemneze.

Astfel, se instituie obligații excesive secretarului consiliului municipal la exercitare atribuțiilor de serviciu care admit interpretări abuzive, deoarece condițiile stabilite sunt prea exagerate în raport cu răspunderea pe care poate să o poarte în cazul contrasemnării deciziilor cu care nu este de acord.

Recomandări:

Reformularea normei, de ex. „în cazul în care consiliul municipal își menține decizia, secretarul are dreptul să o contrasemneze și să anexeze o opinie separată la decizie”.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.14 alin.(2) din proiect

(2) Primarul este șef al administrației publice municipale. Primarul poate participa la ședințele consiliului municipal și are dreptul să se pronunțe asupra tuturor problemelor supuse dezbaterii.

Obiecții:

Utilizarea cuvântului „poate” în norma prenotată redă acesteia posibilitate de a aplica norma discreționar. Caracterul relativ al acestei prevederi, va genera o implementare diferită, deoarece persoana vizată, va acționa reieșind din interesele urmărite la exercitarea atribuțiilor ce îi revin. Norma elaborată defectuos, va genera concurența normelor, ambiguitate la procedurile administrative și atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, acestea pot favoriza și încuraja săvârșirea actelor de corupție, făcând imposibilă tragerea la răspundere pentru abuz de serviciu sau depășirea atribuțiilor de serviciu, deoarece formularea normei generează discreții de interpretare ce poate depăși cadrul legal.

Recomandări:

Excluderea cuvântului „poate”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

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

Helamaya

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | <ul style="list-style-type: none"> • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - trafic de influență - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu |
|---|---|

- 9 -

Art.17 alin.(2)-(3) din proiect

Articolul 17. Viceprimarii municipiului

(2) Viceprimarul este ales la propunerea primarului prin decizia consiliului municipal, adoptată cu votul majorității consilierilor aleși. În cazul în care proiectul de decizie privind alegerea în funcția de viceprimar a candidaturii propuse este exclus de pe ordinea de zi la 2 ședințe consecutive de către consiliul municipal sau nu întrunește numărul necesar de voturi la 2 ședințe consecutive, primarul numește viceprimarul prin dispoziție, care se aduce la cunoștința consiliului municipal.

(3) Viceprimarul este eliberat din funcție la propunerea primarului prin decizia consiliului municipal, adoptată cu votul majorității consilierilor aleși. În cazul în care proiectul de decizie privind eliberarea din funcția de viceprimar este exclus de pe ordinea de zi la 2 ședințe consecutive de către consiliul municipal sau nu întrunește numărul necesar de voturi la 2 ședințe consecutive, primarul eliberează viceprimarul din funcție prin dispoziție, care se aduce la cunoștință consiliului municipal.

Obiecții:

Examinând prevederile enunțate mai-sus, se constată un conflict de norme cu prevederile art. 31 al Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală și legislația internațională, în ceea ce privește numirea și eliberarea viceprimarilor.

Prin urmare, în proiect se stabilește că primarul numește viceprimarul prin dispoziție, care se aduce la cunoștința consiliului municipal, în cazul în care proiectul de decizie privind alegerea în funcția de viceprimar a candidaturii propuse este exclus de pe ordinea de zi la 2 ședințe consecutive de către consiliul municipal sau nu întrunește numărul necesar de voturi la 2 ședințe consecutive. Însă, la art.31 din Legea nr.436/2006, se stipulează că: „*Viceprimarii sînt aleși, la propunerea primarului, prin decizie a consiliului, adoptată cu votul majorității consilierilor aleși. În cazul în care candidatura propusă nu întrunește numărul necesar de voturi la 2 ședințe consecutive, primarul propune consiliului o altă candidatură*”.

Mai mult, se constată că norma prenotată este incompatibilă cu standardele internaționale în ceea ce privește acordarea împuternicirilor suplimentare primarului, în detrimentul consiliului municipal (acest aspect se referă și la art.6 alin.(2) lit.c) din proiect, ce se referă la emiterea provizorie a deciziilor de către primar).

În acest context enunțăm principalele acte la nivel internațional în susținerea celor menționate mai sus:

1) Carta Europeană a Autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, ratificată prin Hotărîrea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1253 din 16 iulie 1997, stabilește în Articolul 3. Conceptul de autonomie locală că:

„1. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efective ale colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populațiilor, o parte importantă din treburile publice.

2. Acest drept este exercitat de consilii, sau adunării compuse din membri aleși prin vot liber, secret, egal, direct și universal și putînd dispune de organe executive responsabile în fața lor. Această dispoziție nu poartă prejudiciul recursului la adunări de cetățeni, la referendum sau la oricare altă formă de participare directă a cetățenilor acolo unde e permisă de lege”.

Articolul 4. Raza de acțiune a autonomiei locale că:

„1. Competențele de bază ale colectivităților locale sunt fixate prin Constituție sau prin lege.

2. Colectivitățile locale dispun în cadrul legii de toată latitudinea de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din câmpul competențelor lor sau care este atribuită unei alte autorități.

4. *Competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională numai în cadrul legii*”.

Articolul 11, Protecția legală a autonomiei locale, Carta stabilește că: „Colectivitățile locale trebuie să dispună de un drept jurisdicțional de recurs pentru a asigura liberul exercițiu al competențelor lor și respectul principiilor de autonomie locală care sunt consfințite în Constituție sau în legislația internă”.

2) Recomandarea Camerei Autorităților Locale a Congresului Puterilor Locale și Regionale din Europa, CPL (9) 2 din 04.06.2002, Consiliul Europei a aprobat la 6 iunie 2002,

Recomandarea CoE nr. 113 cu privire la relațiile dintre comunitate, consiliile locale și primari, prin care reconfirmă prevederile Art. 3.2 al ale Cartei Europene a autonomiei locale care prevede „supremația Consiliilor Locale în exercitarea autonomiei locale asupra primarului” și recomandă statelor membre semnatare ale Cartei să abiliteze consiliile locale cu pârghii eficiente de asigurare a controlului asupra activității executivului. Totodată, Recomandarea nr. 113 (2002) prevede că anumite funcții cu ar fi: stabilirea politicilor de dezvoltare generale, stabilirea obiectivelor politice ale comunităților, gestiunea patrimoniului, planurile de dezvoltare urbană și toate reglementările locale să fie în competența exclusivă a consiliilor locale alese în urma unor alegeri locale libere - elementele de bază ale democrației la nivel local.

3) Recomandării Camerei Autorităților Locale a Congresului Puterilor Locale și Regionale din Europa, CPL (9) 2 din 25.05.2004, Consiliul Europei a aprobat la 27 mai 2004,

Recomandarea CoE nr. 151 cu privire la avantajele și dezavantajele primarilor aleși direct. Prin Recomandarea respectivă, Consiliul Europei scoate în evidență avantajele și dezavantajele alegerii directe a primarului și cheamă Parlametele statelor membre să „acorde o atenție deosebită pentru asigurarea echilibrului de puteri dintre consiliile locale și primarii aleși direct, pentru a nu admite diminuarea rolului de reprezentare al consiliilor locale, garantat de Carta europeană a autonomiei locale prin art. 3.2. Totodată, ținând cont de riscurile majore ale autorităților executive alese direct, Consiliul Europei, atrage atenție statelor membre asupra evitării riscurilor de personalizare a administrației publice locale și de crearea de „rețele clientelare - surse de protecționism, trafic de influență și corupție” în jurul primarilor aleși direct. În mod special, CoE încurajează statele membre să acorde o atenție deosebită gestionării proprietății municipale, care ar trebui să aibă loc sub supravegherea unui organ reprezentativ și deliberativ ales.

Astfel, normele proiectului nu sunt elaborate întru respectarea principiului colaborării în rezolvarea problemelor comune ale municipiului Bălți, între primar și consiliul municipal, dar aceste prevederi vin se instituie atribuții derogatorii, contrare și excesive primarului în vederea numirii viceprimarilor. Autorul urmează să revizuiască reglementările întru asigurarea unui echilibru funcțional între aceste autorități ale administrației publice locale astfel încât să ajungă la un acord comun asupra numirii viceprimarilor.

Recomandări:

Reformulare normei privind numirea viceprimarilor în conformitate cu art. 31 al Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală și standardele internaționale.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Legalizarea actelor de:<ul style="list-style-type: none">- abuz de serviciu- depășire a atribuțiilor de serviciu |
|---|

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de lege supus expertizei anticorupție are drept scop reglementarea particularităților specifice ale organizării și funcționării autorităților administrației publice ale municipiului Bălți.

Autorul respectă parțial rigorile de transparență decizională. Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborare proiectului, enunțând deficiențele, necesitatea și finalitățile urmărite la promovarea proiectului. Însă, autorul nu prezintă argumente suficiente în vederea descrierii gradului de compatibilitate cu actele comunitare, doar menționează succint actele normative care au tangență cu proiectul, inclusiv Carta Europeană a Autonomiei Locale. În acest context, propunem autorului să prezinte argumente concrete în ceea ce privește compatibilitatea proiectului cu acest act comunitar, și anume în ceea ce privește acordarea anumitor împuterniciri excesive primarului față de consiliul local prin prisma conceptul de autonomie locală promovat de Carta Europeană a Autonomiei Locale.

La general, proiectul promovează interesele autorităților administrației publice ale municipiul Bălți de a beneficia de un cadru normativ privind modul de organizare și funcționare a unității administrativ-teritoriale, ceea ce nu este în detrimentul interesului public.

În special, aceste prevederi ar putea promova interese sporite pentru primar, în ceea ce privește alegerea/eliberarea viceprimarilor și emiterea dispozițiilor cu privire la aplicarea provizorie a regulamentelor de organizare și funcționare, acordând împuterniciri (decizionale) în defavoarea consiliului municipal, care este o autoritate reprezentativă și deliberativă, reglementări contrare legislației naționale (Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală) și standardelor internaționale (Carta Europeană a Autonomiei Locale, Recomandarea CoE nr. 113 cu privire la relațiile dintre comunitate, consiliile locale și primari, Recomandarea CoE nr. 151 cu privire la avantajele și dezavantajele primarilor aleși direct).

Proiectul urmează să fie revizuit prin prisma recomandărilor înaintate, întru excluderea factorilor și riscurilor de corupție identificați.

23.07.2019

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Dorina GALAMAGA, Inspector principal

