



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPTIE

Nr. EDA20/6921 din 05.11.2020

Ia proiectul de decizie a Consiliului municipal Bălți cu privire la constituirea Comisiei municipale pentru protecția drepturilor omului, aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea acesteia, aprobarea componenței nominale a comisiei

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 Primăria municipiului Bălți, ceea ce corespunde art.16-18 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Categoria actului departamental propus este Decizie, ceea ce corespunde art. 16-18 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparentă în procesul decizional la promovarea proiectului

Potrivit 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 corespondere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) *informarea publicului referitor la deciziile adoptate".*

Totodată, art.10 din Legea nr.239/2008 stabilește expres că:

„(1) Autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora prin publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice, prin asigurarea accesului la

sediul autorității, precum și prin expediere prin poștă sau prin alte mijloace disponibile, la solicitarea persoanei interesate.

(2) Proiectul de decizie și materialele aferente acestuia se plasează pe pagina web oficială a autorității publice responsabile cel puțin pentru perioada recepționării și examinării recomandărilor".

Proiectul supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Primăriei municipiului Bălți la data de 07.08.2020, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, de minim 10 zile lucrătoare pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

De asemenea, autorul a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată respectarea 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, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența în procesul decizional a fost asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: "Proiectul de decizie a fost elaborat în temeiul Hotărârii Guvernului nr.65 din 11.02.2019 "Cu privire la Consiliul național pentru drepturile omului", în scopul realizării politicilor naționale pentru drepturile omului în mun. Bălți, creării unui mecanism eficient (funcțional) de monitorizare a implementării politicilor de stat în domeniul drepturilor omului, precum și necesitatea stabilirii modului de organizare, funcționare și împărtășirile Comisiei."

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune constituirea Comisiei municipale pentru protecția drepturilor omului, aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea acesteia și aprobarea componenței nominale a comisiei.

În acest sens, autorul a precizat că, "Anexa nr.1 a proiectului de decizie (Regulamentul privind organizarea și funcționarea Comisiei municipale pentru protecția drepturilor omului) stabilește modul de organizare și funcționare, precum și competența Comisiei municipale pentru protecția drepturilor omului ca organul intersectorial consultativ pe lângă Primăria municipiului Bălți. Regulamentul descrie atribuțiile, drepturile (inclusiv examinarea cazurilor de încălcare a drepturilor omului), structura și activitatea Comisiei, inclusiv modul de luare a deciziilor Comisiei, atribuțiile și modul de numire a membrilor Comisiei.

Anexa nr. 2 prezintă componența nominală a Comisiei: consilieri municipali, reprezentanți ai subdiviziunilor structurale ale Primăriei mun. Bălți, precum și reprezentanți ai autorităților/instituțiilor publice și societății civile, care activează în domeniul drepturilor omului."

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Proiectul promovează interesul Primăriei municipiului Bălți privind crearea unui mecanism eficient de monitorizare a modului de implementare în municipiul Bălți a politicii de stat în domeniul drepturilor omului, precum și a tratatelor internaționale din domeniul drepturilor omului la care Republica Moldova este parte, ceea ce este conform interesului public.

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 justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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*”.

Reieșind din prevederile proiectului se constată că implementarea acestora nu vor genera alocarea mijloacelor financiare din bugetul public național, autorul a menționat despre acest fapt în nota informativă prezentată. Potrivit notei informative: „*Implementarea proiectului de decizie nu presupune cheltuieli bugetare 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 „*textul 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 sunt utilizate sau cu sens ambiguu;*
- g) *se evită tautologiile juridice;*
- h) *se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]".*

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 nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii referitor la componența numerică a Comisiei municipale pentru protecția drepturilor omului, ceea ce va crea impedimente la aplicare, în special la realizarea procedurii de vot, precum și stabilirea discreționară a componenței nominale a Comisiei de către Consiliul municipal Bălți.

De asemenea, proiectul regulamentului expertizat contravine prevederilor Hotărârea Guvernului nr. 65/2019 în ceea ce privește drepturile Comisiei municipale pentru drepturile omului.

Aspectele respective au fost analizate detaliat în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea Comisiei municipale Bălți pentru protecția drepturilor omului, în componență căreia sunt incluși în calitate de președinte - viceprimarul mun. Bălți pe probleme sociale, vicepreședinte – șeful Direcției Juridice a Primăriei mun. Bălți, secretarul Comisiei – specialistul principal în domeniul drepturilor omului, membri - consilieri municipali, reprezentanți ai subdiviziunilor structurale ale Primăriei mun. Bălți, precum și reprezentanții autorităților/ instituțiilor publice și societății civile, care activează în domeniul drepturilor omului.

Însă, se atenționează asupra caracterului lacunar al proiectului în ceea ce privește autoritatea responsabilă de controlul executării prevederilor deciziei, fiind stabilite atribuții identice pentru comisiile consultative de specialitate ale Consiliului municipal Bălți, ceea ce va genera conflicte de competență dintre entitățile respective.

De asemenea, unele norme din proiect instituie atribuții discreționare pentru Comisie privind solicitarea de documente și informații de la autoritățile/instituțiile publice și reprezentarea de către președinte a intereselor Comisiei în relațiile cu alte entități publice.

La fel, unele norme din proiect sunt contradictorii referitor la componența numerică a Comisiei municipale pentru protecția drepturilor omului, ceea ce acordă dreptul Consiliului municipal Bălți de a stabili numărul membrilor în dependență și scop urmărit, fapt ce va admite aplicarea abuzivă a normelor prin comiterea manifestărilor de corupție la aprobarea componenței nominale a Comisiei și va duce la lipsa transparenței a procedurilor de vot.

Se atestă caracterul abuziv al normei formulate la pct.2.2. lit.b), aceasta instituie drepturi improprii unei Comisii municipale pentru drepturile omului și pot genera conflicte de competență. Or, Legea nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), stabilește că Avocatul Poporului este organul competent de examinare a cazurilor privind încălcarea drepturilor și libertăților omului.

Aspectele respective au fost analizate detaliat în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturile 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 -

Pct.5 potrivit proiectului deciziei cu privire la la constituirea Comisiei municipale pentru protecția drepturilor omului, aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea acesteia, aprobarea componenței nominale a comisiei

5. Controlul asupra executării prezentei decizii se pune în sarcina comisiilor consultative de specialitate pentru drept și disciplină, pentru educație, protecție socială și sănătate publică, pentru colaborare cu alte autorități, înfrătire, turism, culte și activități social-culturale.

Obiectii:

Se atenționează asupra caracterului lacunar al proiectului deciziei Consiliului municipal Bălți în ceea ce privește autoritatea responsabilă de controlul executării prevederilor deciziei. În acest sens, stabilirea unor atribuții identice pentru comisiile consultative de specialitate ale Consiliului municipal Bălți vor genera conflicte de competență dintre entitățile respective, ceea ce crează dificultăți privind organizarea și funcționarea eficientă a Comisiei municipale pentru protecția drepturilor omului.

În aceste condiții, stabilirea unor atribuții paralele va determina interpretări abuzive din partea comisiilor consultative de specialitate, care vor aprecia și stabili în fiecare caz separat controlul asupra deciziei Consiliului municipal Bălți cu privire la constituirea Comisiei municipale pentru protecția drepturilor omului, aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea acesteia, aprobarea componenței nominale a comisiei, cu eventuale apariții de comitere a abuzurilor de către funcționari care manifestă interes personale în domeniu.

Astfel, atunci când pentru una și aceeași decizie sau acțiune sunt responsabile mai multe entități, riscurile de corupție determinate de acest factor sunt în creștere.

Recomandări:

Reformularea prevederilor pct.5 din proiectul deciziei, astfel încât controlul asupra executării prezentei decizii se pune în sarcina unui/unei agent public/entități publice (de exemplu, se propune următorul cuprins: "Controlul asupra executării prezentei decizii se pune în sarcina viceprimarului de ramură al municipiului Bălți.").

Factori de risc:

- Atribuții paralele
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)

Riscuri de corupție:

- Generale

Anexa nr.1 pct. 3.1, pct. 3.4. și pct. 3.5, anexa nr.2 potrivit proiectului deciziei cu privire la la constituirea Comisiei municipale pentru protecția drepturilor omului, aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea acesteia, aprobarea componenței nominale a comisiei

Anexa nr.1

Regulamentul privind organizarea și funcționarea Comisiei municipale pentru protecția drepturilor omului

3.1. Comisia are următoarea structură: președinte, vicepreședinte, secretarul și membrii Comisiei.

[...]

3.4. Componenta nominală a Comisiei se aprobă prin decizia Consiliului municipal Bălți.

3.5. Numărul-limită al membrilor Comisiei este de 19 persoane. [...]

Anexa nr.2

Componenta nominală a Comisiei municipale pentru protecția drepturilor omului

Obiecții:

Normele prenotate conțin reglementări neclare referitor la componența numerică a Comisiei municipale pentru protecția drepturilor omului, ceea ce va crea impidențe la aplicare, în special la realizarea procedurii de vot, precum și stabilirea discreționară a componenței nominale a Comisiei de către Consiliul municipal Bălți.

În acest sens, la pct.3.5 din proiectul Regulamentului, autorul indică la 19 membri, iar pe de alta, componența nominală a Comisiei se propune să fie aprobată în număr de 20 de membri, inclusiv, președintele, vicepreședintele și secretarul. Acest fapt poate admete impidențe în aplicarea corectă a normei și va crea premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei "convenabile" care se va aplica într-o situație concretă.

Astfel, norma acordă dreptul Consiliului municipal Bălți de a stabili numărul membrilor în dependență și scop urmărit, fapt ce va admete aplicarea abuzivă a normelor prin comiterea manifestărilor de corupție la aprobarea componenței nominale a Comisiei și va duce la lipsa transparenței a procedurilor de vot.

De asemenea, se atestă reglementări discreteționare cu referire la dreptul secretarului Comisiei de a își exprima votul sau nu. Norma în formula propusă va admete apariția comiterii manifestărilor de corupție prin influențarea, în special a secretarului Comisiei în ceea ce privește realizarea procedurii de vot.

Conform pct.11 din Regulamentul Consiliului național pentru drepturile omului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.65/11.02.2019, "Şedințele Consiliului sunt deliberative în prezența majorității membrilor cu drept de vot ai acestuia."

Recomandări:

Excluderea pct.3.4. și 3.5 din proiectul Regulamentului, iar pct.3.1 se propune de a fi reformulat astfel încât să fie prevăzut numărul membrilor Comisiei, inclusiv președintele, vicepreședintele și secretarul. (spre exemplu se propune următorul cuprins pentru pct.3.1.: "Componența nominală a Comisiei municipale pentru protecția drepturilor omului este aprobată prin decizia Consiliului municipal Bălți și este formată din președinte, vicepreședinte, secretar și X număr de membri.")

Iar, ca urmare componența nominală a Comisiei să fie aprobată reiesind din componența numerică prevăzută de Regulament.

Suplimentar, se recomandă de a prevedea expres dacă secretarul Comisiei are sau nu drept de vot și de a stipula acest fapt la pct.3.1 reformulat conform obiecțiilor expuse mai sus.

Factori de risc:	Riscuri de corupție:
<ul style="list-style-type: none"> • Concurența normelor de drept • Lacună de drept • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<ul style="list-style-type: none"> • Generale • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă - trafic de influență • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 3 -

Pct.2.2 lit.a) și b) potrivit Regulamentului privind organizarea și funcționarea Comisiei municipale pentru protecția drepturilor omului

2.2. Comisia are următoarele drepturi:

- a) să solicite de la autoritățile/instituțiile publice și ONC - le din teritoriu informațiile și documentele necesare pentru exercitarea atribuțiilor Comisiei;
- b) să examineze cazurile de încălcare a drepturilor omului;
- c) să studieze opiniile persoanelor fizice și juridice referitor la respectarea drepturilor omului la nivel local;
- d) să propună primarului municipiului Bălți subiecte aferente domeniului drepturilor omului pentru includerea în ordinea de zi a ședințelor Consiliului municipal Bălți.

Obiectii:

Formularea utilizată de autor în pct.2.2. lit.a) are un sens confuz și va permite interpretări abuzive la aplicare. Dreptul instituit prin prevederea formulată la pct.2.2 lit.a) din proiectul Regulamentului poate genera apariția riscului de corupție care constă în faptul că Comisia ce se bucură de atribuții excesive va detine discreții exagerate referitor la solicitarea de documente și informații de la autoritățile/instituțiile publice. În sensul dat, factorii de decizie din cadrul Comisiei vor fi în drept să solicite orice informație și cu depășirea competenței sale.

Instituirea unor atribuții excesive Comisiei va face imposibilă atragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, ceea ce va perpetua săvârșirea abuzurilor sau depășiri a atribuțiilor de serviciu.

De asemenea, se atestă caracterul abuziv al normei formulate la pct.2.2. lit.b), aceasta instituie drepturi improprii unei Comisii municipale pentru drepturile omului și pot genera conflicte de competență. Or, Legea nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), stabilește că Avocatul Poporului este organul competent de examinare a cazurilor privind încălcarea drepturilor și libertăților omului.

Totodată, se remarcă și normele curpinse în Regulamentul Consiliului național pentru drepturile omului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.65/2019, care la capitolul II prevede atribuțiile Consiliului, nefiind reglementate și careva drepturi. Respectiv, proiectul regulamentului expertizat contravine prevederilor Hotărârea Guvernului nr.65/2019. Or, art.18 din Legea nr.100/2017 statuează că, actele normative ale autorităților administrației publice locale se emit pentru realizarea atribuțiilor funcționale și în limitele competențelor stabilite de Constituție, de Carta Europeană a Autonomiei Locale și de alte acte normative, fiind aplicate doar în raza teritoriului administrat de către acestea.

Recomandări:

De a exclude pct.2.2 din proiectul Regulamentului.

Factori de risc:	Riscuri de corupție:
<ul style="list-style-type: none"> ● Concenția normelor de drept ● Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive 	<ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 4 -

Pct.4.2 sub pct.5) potrivit Regulamentului privind organizarea și funcționarea Comisiei municipale pentru protecția drepturilor omului

4.2. Președintele Comisiei exercită următoarele funcții:

[...]

5) reprezintă Comisia în relațiile cu terții.

Obiectii:

Astfel, expresia utilizată de autor de genul "reprezintă Comisia în relații cu terții" este formulată ambiguu și ar putea fi interpretată în situații similare în mod diferit care persoane fizice/juridice sunt considerate "terți".

În sensul dat, utilizarea sintagmei invocate supra generează atribuții discreționare pentru președintele Comisiei de a stabili entitatea și lasă la discreția acestuia de a decide reprezentarea sau nu a intereselor Comisiei.

Caracterul lacunar al proiectului va face imposibilă tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci, astfel, va perpetua săvârșirea abuzurilor, precum și altor manifestări de corupție în cauză.

Recomandări:

De a substitui cuvântul "terți" cu cuvintele "autoritățile la nivel local și alte organizații cu competențe și/sau activități în domeniul protecției și promovării politicilor în domeniul drepturilor omului".

Factori de risc:	Riscuri de corupție:
<ul style="list-style-type: none"> ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive 	<ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Primăria municipiului Bălți în scopul realizării politicilor naționale pentru drepturile omului în mun. Bălți, creării unui mecanism eficient (funcțional) de monitorizare a implementării politicilor de stat în domeniul drepturilor omului, precum și necesitatea stabilirii modului de organizare, funcționare și împăternicirile Comisiei.

Proiectul respectă rigorile de transparentă impuse de Legea nr.239/2008 privind transparenta în procesul decizional, autorul a asigurat informarea publicului despre inițierea elaborării proiectului de decizie, precum și consultarea publică a acestuia.

Cu toate acestea, în cadrul proiectului expertizat au fost identificați factori de risc, precum:

- atribuții paralele; lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative; lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) - referitor la autoritatea responsabilă de controlul

executării prevederilor deciziei, fiind stabilite atribuții identice pentru comisiile consultative de specialitate ale Consiliului municipal Bălți;

- concurența normelor de drept; lacună de drept; atribuții care admit derogări și interpretări abuzive; lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative - unele norme din proiect sunt contradictorii referitor la componența numerică a Comisiei municipale pentru protecția drepturilor omului, ceea ce acordă dreptul Consiliului municipal Bălți de a stabili numărul membrilor în dependență și scop urmărit, fapt ce va admite aplicarea abuzivă a normelor prin comiterea manifestărilor de corupție la aprobarea componenței nominale a Comisiei și va duce la lipsa transparenței a procedurilor de vot;
- concurența normelor de drept; atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice; atribuții care admit derogări și interpretări abuzive - proiectul regulamentului expertizat contravine prevederilor Hotărârea Guvernului nr.65/2019 privind drepturile Comisiei municipale pentru protecția drepturilor omului;
- atribuții care admit derogări și interpretări abuzive referitor la reprezentarea de către președinte a intereselor Comisiei în relațiile cu alte entități publice.

Prin urmare, proiectul conține factori 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 corruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

05.11.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Xenia VAMES, Inspector principal

