



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. EDA23/8869 din 07.07.2023

la proiectul de decizie a Consiliului municipal Bălți cu privire la aprobarea Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului de transparență din municipiul 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 , iar autor nemijlocit este Consiliul Municipal 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 transparență 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 corespundere 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".*

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, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

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

Prin proiect se propune aprobarea Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului de transparență din municipiul Bălți.

În nota informativă se menționează că obiectivele elaborării sunt:

- crearea unui mecanism legal de dezvoltare mai completă a informațiilor de către APL, persoane juridice, realizarea unei mai mari transparențe în domeniul cheltuirii fondurilor publice, precum și creșterea transparenței procesului decizional;
- facilitarea participării cetățenilor în viața publică locală prin încurajarea implicării publicului în procesele politice și decizionale ale APL și entităților juridice, precum și încurajarea participării cetățenilor la stabilirea priorităților bugetare și la evaluarea contractelor de achiziții;
- îmbunătățirea calității serviciilor furnizate de APL, persoane juridice și întărirea controlului asupra utilizării resurselor alocate în aceste scopuri;
- îmbunătățirea responsabilității APL-urilor, a entităților juridice față de cetățeni și consolidarea încrederii în aceștia.

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

Prin proiect se propune aprobarea Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului de transparență din municipiul Bălți, Consiliu care va avea ca atribuții de bază monitorizarea transparenței activității autorității publice locale și a persoanelor juridice care administrează și utilizează resurse financiare publice, ceea ce este conform interesului public.

Cu toate că proiectul promovează interesul public, în conținutul acestuia au fost atestate unele norme care pot periclita asigurarea implementării uniforme a prevederilor proiectului, ceea ce va permite aplicarea confuză și discreționară a normelor privind constituirea și funcționarea Consiliului de transparență în mun.Bălți.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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".

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

1.5.2. 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”.

În nota informativă se menționează că: „Prezentul proiect nu presupune cheltuieli financiare din bugetul municipal și nu va avea nici un impact financiar și economic”.

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 sînt utilizate sau cu sens ambiguu;
- g) se evită tautologiile juridice;
- h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus în mare parte 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.

Totuși, utilizarea în textul Regulamentului a unor sintagme precum „a altor acte legislative”, „alte informații suplimentarea”, „formarea unei liste de APL” va permite aplicarea normei în mod confuz cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Analiza acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.&n

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

Proiectul reglementează activitatea entităților publice și a agenților publici din cadrul acestora responsabili de implementarea prevederilor proiectului.

În proiect au fost atestate unele norme care instituie ambiguități administrative, cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Astfel, se atestă neclaritate:

în privința procedurii de selectare a membrilor Consiliului;

în privința cadrului juridic aplicabil Consiliului;

în privința sarcinilor și a funcțiilor Consiliului;

în privința funcționării Consiliului.

Analiza acestor aspecte este efectuată 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 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 -

Punctul 6 din proiectul Regulamentului -

6. Consiliul funcționează în baza Constituției Republicii Moldova, (...) *altor acte legislative în vigoare aprobate la nivelul național și cel local în domeniul anticorupție.*

Obiecții:

Textul „*altor acte legislative în vigoare aprobate la nivelul național și cel local în domeniul anticorupție*” restrânge cadrul juridic care urmează să fie aplicabil Consiliului.

Or, Consiliul, în activitatea pe care o desfășoară, urmează a monitoriza aplicabilitatea de către autoritatea publică locală nu doar a actelor juridice din domeniul anticorupție. Or, activitatea transparentă a autorității publice locale include și respectarea legislației privind accesul societății civile la informații de interes public, a legislației privind aprobarea transparentă a bugetului autorității publice locale, precum și alte activități exercitate în conformitate cu cadrul legal de către autoritățile publice locale.

În acest sens, textul menționat mai sus va permite interpretarea discreționară a cadrului legal aplicabil.

Recomandări:

Norma punctului 6 urmează să fie modificată prin referința la cadrul legal ce are tangență cu activitatea transparentă a unei entități publice sau făcându-se referință la cadrul juridic general.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Punctul 9 din proiectul Regulamentului -

8. Principalele sarcini ale Consiliului sunt:

a) formarea unei liste de APL, persoane juridice pentru o evaluare independentă, a nivelului de transparență a APL, persoane juridice

(...)

k) alte sarcini și funcții din competența Consiliului

Obiecții:

Punctul 9 din proiectul Regulamentului reglementează sarcinile Consiliului.

Sarcina inclusă la lit.a), în opinia noastră, instituie o ambiguitate administrativă în ceea ce privește modul de selectare a autorităților publice locale.

La fel nu este clar, ce se are în vedere „listă de APL”, or, Regulamentul prenotat urmează să fie aplicabil autorității publice locale a mun.Bălți.

Concomitent, nu este clar ce înseamnă „o listă a persoanelor juridice”.

Astfel, în redacția propusă, norma instituie discreții excesive în stabilirea persoanelor juridice supuse evaluării independente.

În altă ordine de idei, nu este clar ce se are în vedere prin „evaluare independentă”, or, Regulamentul nu stabilește careva proceduri în acest sens pe care urmează să le aplice Consiliul creat.

Sarcina consiliului de la lit.k) nu este clară, or prin textul „alte sarcini și funcții din competența Consiliului” se pot institui drepturi excesive de stabilire a altor sarcini și funcții. În acest sens, nu este clar cine poate stabili aceste sarcini. Totodată, dat fiind lipsa reglementării în conținutul proiectului Regulamentului a funcțiilor Consiliului, este greu de stabilit ce se are în vedere prin termenul „alte funcții ale Consiliului”.

În final, redacția normei va permite interpretări confuze, cu riscul intepretării în dependență de interes, ceea ce poate duce la comiterea manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului stabilirea clară a sensului textului „liste de APL”, ținând cont că proiectul Regulamentului urmează să fie aprobat prin decizia Consiliului municipal Bălți, respectiv cu aplicabilitate în autoritatea publică locală a mun.Bălți.

Propunem autorului modificarea normei prin concretizarea criteriilor de selecție a persoanelor juridice din cadrul autorității publice locale asupra cărora urmează să fie efectuată „evaluarea independentă”.

Propunem completarea Regulamentului cu norme care ar descrie procedura de „evaluare independentă” și în ce constă această evaluare.

La fel, propunem completarea Regulamentului cu stabilirea clară a funcțiilor Consiliului, iar lit.k) urmează să fie exclusă din proiect.

În acest sens, sarcinile Consiliului urmează să fie stabilite expres fără a lăsa loc interpretărilor discreționare în stabilirea altor sarcini, în dependență de interes și scop.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Atribuții extensive de reglementare
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

Punctul 20, punctul 24 și punctul 25 din proiectul Regulamentului -

20. *Documentele se examinează de către Comisia de concurs, aprobată prin dispoziția primarului municipiului Bălți.*

24. *Membrii Comisiei au dreptul de a se familiariza cu orice materiale prezentate pentru participare la concurs și de a solicita informații suplimentare.*

25. *Membrii Comisiei sunt obligați să păstreze confidențialitatea și să fie obiectivi la examinarea documentelor.*

Obiecții:

Normele punctelor 20, 24 și 25 nu instituie o procedură transparentă de selectare a membrilor Consiliului.

Normele nu redau claritate în privința criteriilor de selecție a membrilor în Consiliu, or, după cum reiese din norme, Comisia doar urmează să valideze întrunirea condițiilor de la punctul 14.

În acest sens, nu este clar în baza căror criterii urmează să fie selectați membrii Consiliului, or, în marea majoritate de cazuri, membrii Consiliului vor întruni condițiile stabilite la punctul 14 din proiectul Regulamentului.

La fel, prin instituirea dreptului Comisiei de a „solicita și alte informații suplimentare” pot fi create condiții propice apariției și comiterii manifestărilor de corupție, deoarece Comisia va fi în drept de a solicita acte suplimentare, în dependență de interes și scop.

Astfel, există riscul aplicării normei în dependență de scopul urmărit de către membrii Comisiei de concurs.

Ținând cont că în cadrul consiliului sunt reprezentanți ai autorității publice locale, instituțiilor publice ale municipiului Bălți, societății civile, nu este clară proporția de reprezentare în cadrul Consiliului.

Recomandări:

Textul „și de a solicita informații suplimentare” urmează a fi exclus din normă.

La fel, propunem a stabili criterii transparente de selectare a membrilor Consiliului, or, punctul 14 reglementează, în opinia noastră, doar niște condiții în privința unor documente ce urmează a fi prezentate comisiei de concurs, documente ce urmează a fi verificate în vederea corespunderii veridicității acestora.

La fel, propunem stabilirea clară a proporției de reprezentare în cadrul Consiliului, reieșind din componența acestuia stabilită la punctul 13, or, în caz contrar, există riscul ca în componența Consiliului, spre exemplu, din numărul total de 25 de membri, reprezentant al societății civile poate fi acceptat doar un membru.

Astfel, în concluzie, transparentizarea aprobării membrilor Consiliului se impune cu stringență, având la bază criterii transparente.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa
- Atribuții extensive de reglementare
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Atribuții paralele

Riscuri de corupție:

- Generale

- 4 -

Capitolul III din proiectul Regulamentului -

Capitolul III - Funcționarea Consiliului

(...)

Obiecții:

Capitolul III conține norme care reglementează funcționarea Consiliului.

Totuși, constatăm și unele lacune în reglementarea funcționării Consiliului.

Astfel, nu se reglementează modul de revocare a membrilor Consiliului, termenul pentru care sunt numiți, dacă sunt sau nu sunt remunerați.

La fel, nu se atestă norme care ar obliga membrul Consiliului să declare un eventual conflict de interese în exercitarea atribuțiilor sale.

Lipsa acestor aspecte va permite aplicarea confuză a normelor privind funcționarea Consiliului cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului completarea Regulamentului cu norme care să reglementeze aspectele analizate supra.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune aprobarea Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului de transparență din municipiul Bălți.

În nota informativă se menționează că obiectivele elaborării sunt:

- crearea unui mecanism legal de dezvoltare mai completă a informațiilor de către APL, persoane juridice, realizarea unei mai mari transparențe în domeniul cheltuirii fondurilor publice, precum și creșterea transparenței procesului decizional;

- facilitarea participării cetățenilor în viața publică locală prin încurajarea implicării publicului în procesele politice și decizionale ale APL și entităților juridice, precum și încurajarea participării cetățenilor la stabilirea priorităților bugetare și la evaluarea contractelor de achiziții;

- îmbunătățirea calității serviciilor furnizate de APL, persoane juridice și întărirea controlului asupra utilizării resurselor alocate în aceste scopuri;

- îmbunătățirea responsabilității APL-urilor, a entităților juridice față de cetățeni și consolidarea încrederii în aceștia.

În proiect au fost atestate unele norme care instituie ambiguități administrative, cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Astfel, se atestă neclaritate:

în privința procedurii de selectare a membrilor Consiliului;

în privința cadrului juridic aplicabil Consiliului;

în privința sarcinilor și a funcțiilor Consiliului;

în privința funcționării Consiliului.

Recomandăm autorului excluderea factorilor și a riscurilor de corupție identificați în conținutul proiectului.

Totodată, în vederea creșterii transparenței activității autorității publice locale, menționăm

necesitatea aplicării uniforme a cadrului juridic care conține norme în acest sens.

Astfel, Legea integrității nr.82/2017 are scopul cultivării integrității în sectorul public și a climatului de toleranță zero la corupție în cadrul entităților publice din Republica Moldova. Climatul de integritate instituțională în cadrul autorității publice locale a mun.Bălți urmează să fie cultivat prin realizarea măsurilor de asigurare a integrității instituționale prevăzute la articolul 10 din Legea integrității nr. 82/2017.

În concluzie, menționăm că aplicarea uniformă a cadrului legal în domeniul asigurării integrității instituționale și promovarea unei atitudini intolerante față de corupție crește încrederea societății în entitatea publică.

07.07.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI, Inspector principal

Digitally signed by Curmei Vadim
Date: 2023.07.07 17:12:30 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

