

Raport de expertiză anticorupție

asupra proiectului Legii privind statutul municipiului Chișinău

1. Evaluarea generală a proiectului

1.1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1.1. Fundamentarea generală a proiectului

Potrivit autorului, proiectul de act legislativ a fost elaborat ca urmare a apariției necesității reglementării unui cadru juridic care ar reglementa statutul administrativ al municipiului Chișinău, aparte de cadrul legal aplicabil comunelor și raioanelor. Aceasta este consfințită și în art. 110 alin. (3) din Constituție, care prevede că, statutul capitalei Republicii Moldova se reglementează prin lege organică.

Elaborarea acestui proiect este justificată și prin necesitatea realizării măsurilor din Planul de acțiuni RM-UE privind continuarea consolidării capacităților administrative și aducerii statutului municipiului Chișinău în concordanță cu Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.08. Aceasta este dictată și de Programul legislativ pentru anii 2005-2009, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 300-XVI din 24.11.2005.

Reieșind din cele relatate în preambul, prezentul proiect de lege introduce o nouă instituție Președintelui consiliului municipal, precum și face o claritate în delimitarea competențelor și atribuțiilor dintre Primar și Consiliul municipal, activitatea și atribuțiile pretorului, organizarea serviciilor publice municipale, patrimoniul și finanțele publice municipale.

Nu în ultimul rând, autorul proiectului consideră că proiectul de lege va contribui la crearea unui cadru normativ performant în vederea creării unui statut special, care să respecte principiile unei administrații locale democratice și autonome, asigurând eficacitatea acestuia în deservirea populației.

Proiectul de lege, reieșind din scop și reglementări, este unul general de organizare instituțională și eficiența acestuia este în dependență de eficiența actelor normative de aplicare a legii, actelor normative subordonate legilor.

Concluzii și recomandări: Argumentele invocate de către autor în nota informativă nu sunt suficiente pentru a ne expune cu siguranță asupra efectului scontat al aplicării proiectului de act legislativ. Considerăm că proiectul de act legislativ, odată intrat în vigoare, cel puțin la faza incipientă,

va crea multe confuzii în ceea ce privește dublarea aceluiași prevederi stabilite în Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006.

Ținem să menționăm, că notă informativă care însoțește proiectul, nu corespunde exigențelor stabilite în art. 20 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative. Considerăm, că odată adoptată o astfel de lege, aceasta trebuie să reglementeze întregul proces de organizare și funcționare al administrației publice locale din municipiul Chișinău, fără a face trimiteri la un șir de alte legi, cum ar fi Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 ș. a.

1.1.2. Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Proiectul de act normativ nu este însoțit de expunere de motive, în care s-ar conține vre-o estimare a costurilor proiectului, pentru care motiv nici nu putem să ne expunem exact asupra eficienței proiectului. Fundamentarea economico-financiară a proiectului este o condiție obligatorie impusă de prevederile art. 20 lit. d) din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2001.

Concluzii și recomandări: Este necesar să se atragă atenția la stabilirea prin act legislativ asupra momentului producerii efectelor juridice ale acestuia, ca să aibă acoperire financiară pentru anul în care se adoptă. Intrarea în vigoare și aplicarea prevederilor unui asemenea act, urmează să fie dispusă pentru anul bugetar următor, lăsând timp Ministerului Finanțelor și Guvernului să planifice cheltuielile necesare în anul bugetar următor.

1.1.3. Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Concluzii și recomandări: Proiectul de act legislativ având drept scop acordarea unui statut administrativ mun. Chișinău, introducerii unei noi instituții Președintelui consiliului, precum și făcând o claritate în delimitarea competențelor și atribuțiilor dintre Primar și Consiliul municipal, este unul de utilitate publică și nu promovează și nici nu prejudiciază interese de grup ori individuale.

1.2. Nivelul de compatibilitate a proiectului cu standardele anticorupție

Potrivit art. 10 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, ținând seama de necesitatea luptei împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a

spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul.

Aceste măsuri pot include, în special:

- adoptarea de proceduri sau de reglementări care să permită publicului obținerea, dacă este cazul, a informațiilor asupra organizării, funcționării și proceselor decizionale de administrație publică, precum și, ținând seama de protecția vieții private și a datelor personale, asupra deciziilor și actelor juridice care îi privesc;
- simplificarea, dacă este cazul, a procedurilor administrative, cu scopul de a facilita accesul publicului la autoritățile de decizie competente; și
- publicarea informațiilor, inclusiv a eventualelor rapoarte periodice, despre riscurile de corupție în cadrul administrației publice.

Concluzii și recomandări: Proiectul prenotat nu conține reglementări ce ar ține de transparența organizării și funcționării autorității publice locale. Considerăm necesar de completat textul proiectului cu prevederi ce ar ține de transparența organizării și desfășurării activității Consiliului municipal, Primarului general al municipiului Chișinău, mijloacele financiare alocate și utilizate. Aceste prevederi ar putea fi unele, care se înscriu în art. 10 din Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției, citate mai sus.

Deși autorul face trimitere la Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală referitor la efectuarea controlului administrativ al activității Consiliului municipal, președintelui Consiliului, Primarului general (art. 33), proiectul nu prevede norme ce ar reflecta rezultatele controlului și informarea societății civile despre acesta. Astfel, prin utilizarea tehnologiilor informaționale, ar putea fi asigurată transparența activității administrației publice locale, (de exemplu, existența website-ului specializat, plasarea pe el a informației de utilitate publică, actualizarea periodică a informației plasate, existența posibilității pentru formele interactive ale adresărilor persoanelor și completării formularelor de documente).

2. Evaluarea în fond a proiectului

2.1. Formulări lingvistice ambigue

Concluzii și recomandări: Ca obiecție generală reținem, că proiectul nu corespunde cerințelor statuate în art. 24 din Legea nr. 780 –XV din 17.12.2001 privind actele legislative, care prevede că părțile constitutive ale actului legislativ, se exprimă într-un aspect ordonat și sistematizat, având, de regulă, următoarele elemente constitutive: titlu, preambul, clauză de adoptare, dispoziții de conținut, dispoziții finale și tranzitorii, deși potrivit

alin. (3) aceluiași articol, nu este o schemă obligatorie, dar este recomandabilă. Astfel, proiectul de lege nu prevede cu exactitate scopul, sfera de reglementare precum și alte elemente constitutive. De revăzut prevederile proiectului pentru a-i da un aspect ordonat și sistematizat.

2.2. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Concluzii și recomandări: Proiectul de act legislativ conține din abundență norme de blanchetă, fapt ce impun un înalt nivel de coruptibilitate al proiectului de act legislativ. Norme de blanchetă se conțin la mai multe articole din proiect (art. 1 alin. (2); art. 2 alin. (3); art. 4 alin. (1); art. 5 alin. (4); art. 6 alin. (1) lit. r); art. 15 alin. (2); art. 18 alin. (1); art. 26 alin. (2); art. 32 alin. (3); art. 33 alin. (1); etc.). Caracterul sporit al coruptibilității nomelor de blanchetă se manifestă atunci când reglementarea detaliată a raporturilor de drept se lasă în competența unei autorități executive.

În ceea ce privește normele de trimitere acestea se regăsesc în proiect, fapt firesc, când se face referire la proceduri similare.

2.3. Discreții excesive ale autorităților publice

La art. 3 alin. (1) –

Concluzii și recomandări: Nu este clar ce se are în vedere prin „atribuții specifice”. De exemplu, în art. 29 din Legea privind administrația publică locală nr. 436- XVI din 28.12.2006 întâlnim noțiunea de „atribuții de bază”. Întru înlăturarea caracterului confuz al normei, de substituit sintagma „atribuții specifice” prin sintagma „atribuții de bază”.

La art. 4 alin. (5) –

Concluzii și recomandări: Norma conține prevederi prea generale. De stipulat expres în proiectul de act legislativ, că alocările de mijloace financiare vor fi coordonate în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale.

La art. art. 6 alin. (2) –

Concluzii și recomandări: Sintagma „alte competențe specifice” este vagă și confuză referitor la exercitarea funcțiilor de către Consiliul municipal. De dat claritate normei.

La art. 12 alin. (1) –

Concluzii și recomandări: Sintagma „o altă persoană” lasă un larg spectru discreționar președintelui consiliului de a delega exercitarea atribuțiilor sale uneia din persoanele convenabile lui. De stipulat concret, prin lege, cine va exercita atribuțiile președintelui consiliului în lipsa acestuia.

2.4. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Concluzii și recomandări: Proiectul este absolut lacunar în ceea ce privește responsabilitățile și sancțiunile. Proiectul nu conține prevederi care ar reglementa răspunderea juridică a funcționarului public pentru încălcarea atribuțiilor de serviciu sau pentru încălcarea restricțiilor și/sau interdicțiilor. În opinia noastră proiectul trebuie completat cu referi la acestea, cum ar fi, de exemplu, expresia „poartă răspundere în conformitate cu prevederile legislației în vigoare”.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 03.05.2007, de

Natalia Cheptea,
inspector al Secției drept public,
Direcția legislație și expertiză anticorupție

la 16.04.2008