



CENTRUL DE ANALIZĂ ȘI PREVENIRE A CORUPȚIEI

CENTRE FOR THE ANALYSIS AND PREVENTION OF CORRUPTION

05 noiembrie 2021, nr.082

**Doamnei Olesea Stamate,
Președinte a Comisiei juridice, numiri și imunități**

Stimată doamnă Președinte,

Asociația Obștească „Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției” (CAPC) a examinat proiectul Legii pentru modificarea unor acte normative (Codul administrativ nr.116/2018, Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, etc.), inițiativă legislativă a unui grup de deputați în Parlament, înregistrat cu nr.223 din 07.09.2021.

Prin această scrisoare, Vă expediem Opinia AO ”CAPC” cu privire la proiectul de Lege nr.223 din 07.09.2021, cu remarci și recomandări pentru îmbunătățirea textului proiectului când va fi examinat de către comisia juridică numiri și imunități și dezbătut în Plenul Parlamentului.

Anexă: Opinia AO ”CAPC” cu privire la proiectul de Lege nr.223 din 07.09.2021

**Cu respect,
Galina Bostan,
Președintele CAPC**

Opinia AO ”CAPC” a fost elaborată în cadrul Proiectului „Cetățenii vorbesc: promovarea reformei democratice în interesul cetățenilor din Moldova”, implementat cu suportul Freedom House Moldova

OPINIE
cu privire la proiectul de Lege
pentru modificarea unor acte normative (Codul administrativ nr.116/2018, Legea
nr.436/2006 privind administrația publică locală, etc.)
(inițiativă legislativă a unui grup de deputați în Parlament,
înregistrat cu nr. 223 din 07.09.2021)

Conform notei informative, proiectul de lege a fost elaborat în vederea acordării „aleșilor locali, inclusiv asociației obștești, dreptul efectiv de a contesta actele ilegale adoptate de autoritatea locală executivă, sau consiliile locale.” În opinia autorilor „modificările respective vor acorda posibilitate consilierilor locali de a interveni efectiv atunci când sunt încălcate drepturile și interesele colectivității a căror interese le reprezintă, iar societății civile atunci când se aduc atingere intereselor publice”.

Remarci generale

Proiectul de lege prevede modificarea Codului administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018, Codului de procedură civilă al Republicii Moldova nr.225/2003 și a Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală, fiind instituit mecanismul de contestare a actelor administrative normative adoptate de autoritatea locală executivă sau consiliile locale (modalitatea de contestare a actului administrativ normativ, subiecții cu drept de a contesta actele administrative normative, limita în care actul administrativ normativ poate fi supus controlului, temeiurile de anulare a actului administrativ normativ și modalitatea de suspendare a acestor acte).

În acest sens, autorul precizează că „Prin modificările propuse se urmărește acordarea dreptului consilierilor locali de a solicita oficiului teritorial al Cancelariei de Stat să efectueze controlul de legalitate, să inițieze controlul judecătoresc a actelor adoptate de autoritatea locală executivă, sau consiliile locale, pe care consilierul local le consideră a fi ilegale”. Suplimentar, prin acest proiect de lege se oferă dreptul societății civile de a cere oficiului teritorial al Cancelariei de Stat supunerea controlului de legalitate a deciziilor administrative cu caracter normativ.

Modificările propuse extind subiecții cu drept de solicitare a controlului de legalitate sau a controlului judiciar. Autorii proiectului consideră mecanismul propus, unul binevenit, stabilind condițiile și modul în care consilierul local, membrii societății civile pot solicita efectuarea controlului de legalitate de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, asigurând în același timp condiții pentru toți consilierii, inclusiv cei din opoziție, de a participa la procesul de verificare a legalității actelor adoptate de autoritatea locală executivă și consiliile locale.

Remarci detaliate

Art. I. - Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018, (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 309-320/466 din 17.08.2018)

1. La pct.1

Se propune modificarea art.2 prin excluderea lit. d) din alin.(3).

Art.2 al Codului administrativ reglementează raporturile administrative - statutul juridic al participanților la raporturile administrative, atribuțiile autorităților publice administrative și ale instanțelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile și obligațiile participanților în procedura administrativă și cea de contencios administrativ.

Norma alin. (3) al acestui articol stabilește expres asupra căror raporturi juridice nu se aplică prevederile codului. Astfel, dispoziția de la lit. d) al alin. (3) prevede că prevederile codului nu se aplică: „*procedurii de elaborare și adoptare a actelor normative*”.

Este de menționat că potrivit prevederilor art. 1 alin. (1) din Codul administrativ – legislația administrativă reprezintă cadrul juridic principal prin care se asigură reglementarea raporturilor administrative la îndeplinirea activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia.

Principiile și etapele legiferării, etapele și regulile elaborării proiectelor actelor normative, cerințele de bază față de structura și conținutul actului normativ, reguli privind intrarea în vigoare și abrogarea actului normativ, toate aceste domenii sunt reglementate prin Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative (art. 1 alin. (1)). Ce ține de particularitățile privind procedura și modul de examinare și adoptare a actelor administrative cu caracter normativ, acestea se regăsesc în conținutul Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală.

Norma legală a art. 2 alin. (3) lit. d) din Codul administrativ, propusă de către autori a fi exclusă, care stabilește că *prevederile codului nu se aplică procedurii de elaborare și adoptare a actelor normative*, prin conceptul său prevede etapa de pregătire, elaborare, emiterii actului administrativ ceea ce constituie – „*operațiuni administrative*”. Conform prevederilor art. 15 din Codul administrativ „*operațiuni administrative*” sunt manifestările de voință sau activitățile ale autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice, fiind doar niște procedee preparatorii de adoptarea a actelor normative, prin urmare, operațiunile administrative nu pot fi contestate separat ci doar odată cu actul administrativ nemijlocit.

Astfel, în urma celor expuse considerăm nejustificată eliminarea normei de la lit. d) alin. (3) al art. 2 din Codul administrativ. Astfel, pentru excluderea diferitor interpretări, precum și a elementelor de coruptibilitate, considerăm necesar excluderea pct. 1 al art. I. din proiectul de lege.

2. La pct.3

Se propune completarea art. 39 cu alin. (3) cu următorul conținut:

“(3) Alesul local sau asociația obștească pot iniția controlul judecătoresc al actelor administrative normative în apărarea unui interes public.”

Astfel de prevederi nu pot fi incluse în art.39 din Cod, care reprezintă o normă cu caracter general ce vizează principiile procedurii de contencios administrativ. Autorul urmează să reformuleze textul propus în formă de principiu / dispoziție generală sau să-l transfere la alt articol din Codul administrativ.

3. La pct. 4

Se propune completarea alin.(1) al art. 44 din Codul administrativ, după sintagma “autoritatea publică,” cu sintagma “alesul local,”.

Art.44 reglementează participanții la procedura administrativă. Potrivit alin.(1) participanți la procedura administrativă sânt: autoritatea publică, orice persoană fizică și juridică care a solicitat inițierea procedurii sau în privința căreia procedura a fost inițiată, precum și orice altă persoană atrasă de autoritatea publică în procedura administrativă.

Autorul propune includerea unui subiect suplimentar – alesul local. Însă, conform legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală și legea nr.768/2000 privind statutul alesului local, noțiunea de ales local vizează consilierii consiliilor sătești (comunale), orașenești (municipale), raionale și consiliului municipal Chișinău, deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor. Aria subiecților incluși în noțiunea de “ales local” este mai mare decât doar consilierii locali, așa cum prevede scopul proiectului de lege. În plus, în sensul legilor sus-menționate, primarul este una din cele 2 autorități publice locale, alături de consiliul local, deci este deja participant/subiect la procedura administrativă, reieșind din art.44

alin.(1) din Cod. Suplimentar notăm că autorul nu indică nimic despre asociațiile obștești, care conform notei informative tot sunt propuși ca și subiecți cu drept de solicitare a controlului.

Reieșind din cele expuse, considerăm nejustificată modificarea propusă de către autori și prin urmare, recomandăm excluderea sau modificarea corespunzătoare a pct. 4 al art. I din proiectul de lege.

4. La pct.5

Se propune completare art. 189 cu alin. (4) și (5) cu următorul conținut:

”(4) Alesul local poate înainta acțiune de control normativ în apărarea interesului public sau intereselor generale ale locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială pe care o reprezintă”

(5) Asociația obștească poate contesta acte administrative cu caracter normativ din domeniul de activitate prevăzut în actul de constituire a acesteia.”.

4.1. Cu referire la norma alin.(4), menționăm că textul necesită a fi revizuit. Atragem atenția la cuvintele „sau intereselor generale”, care sunt de prisos, deoarece repetă noțiunea „interes public”, definită în sensul Codului administrativ. Conform prevederilor art. 18 din Cod „*interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții*”. Astfel, noțiunile „interes public” și „interes general” în sensul Codului administrativ au aceeași semnificație.

Este de menționat că conform regulilor de elaborare a actelor normative, toți termenii ar trebui folosiți cu sensul pe care aceștia îl au în limbajul curent sau de specialitate. Cu toate acestea, din motive de claritate juridică, ar putea fi necesară o definiție a termenilor chiar în actul în care sunt folosiți. Acesta este cazul, în mod special, atunci când un termen are mai multe sensuri, dar trebuie înțeles numai într-unul singur, sau atunci când, în înțelesul actului respectiv, sensul normal care îi este atribuit termenului în cauză este restrâns sau extins. Definiția nu trebuie să fie contrară sensului obișnuit al termenului. Termenul definit trebuie folosit în întregul act cu sensul precizat.

Considerăm că modificarea propusă în varianta autorului proiectului, nu corespunde criteriului de calitate/claritate a legii, ceea ce ar putea avea ca efect apariția unor probleme de aplicabilitate a normei, creând un șir de neclarități și diferite interpretări. Drept urmare, întru respectarea prevederilor art. 54 alin. (1) lit. c) și d) din Legea nr. 100/2017, conform căreia *terminologia utilizată este constantă, uniformă (...) noțiunea se redă prin termenul respectiv, evitându-se definiția acesteia sau utilizarea frazeologică, aceleași noțiuni se exprimă prin aceiași termeni*, recomandăm excluderea cuvintelor „sau intereselor generale”.

4.2. Cu referire la norma alin.(5), menționăm că textul necesită a fi revizuit. Atragem atenția la cuvintele „*actul de constituire a*”. Întru respectarea prevederilor art. 54 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 100/2017, conform căreia terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, precum și întru evitarea diferitor interpretări și momentelor coruptibile, cuvintele „*actul de constituire a*” se vor substitui prin cuvântul „*statutul*”, potrivit legislației civile și prevederilor art. 12 din Legea nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale, care stabilește expres că organizația necomercială se constituie prin statut.

5. În urma analizei prevederilor propuse de către autori, considerăm nejustificată propunerea de a completa Codul administrativ cu un articol nou 218² „*Procedura de examinarea acțiunilor de control normativ*”. Aceasta o argumentăm prin faptul că potrivit prevederilor art.206 din Codul administrativ, care reglementează felurile acțiunilor în contencios administrativ, procedura de examinare a acestora de către instanța de judecată este una și aceeași. Prin urmare, conducându-ne de principiul egalității și nediscriminării, stabilit la art.23 din Cod, conform căruia acționează autoritățile publice și instanțele de judecată competente, precum și excluderea diferitor interpretări, precum și a elementelor de coruptibilitate, propunem excluderea pct. 9 din conținutul art. I din proiect.

Art. II. – Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.32-35/116 din 09.03.2007)

6. La pct.1

Se propune la art.66 alin.(1) de a substitui sintagma „Consiliul local” prin sintagma „Aleșii locali din cadrul autorităților administrației publice locale”, iar la alin. (2) sintagma „primarul, președintele raionului” de a substitui cu sintagma: „alesul local”.

6.1. Pentru a nu crea confuzii/interpretări nedorite, dar și reieșind din noțiunea de „consiliul local” și noțiunea de „alesul local”, definite în Legea nr.436/2006 și Legea 768/2000, considerăm necesar de a completa norma alin.(1) al art. 66, în varianta actuală în vigoare, după textul „Consiliul local” cu cuvintele „alesul local”, fără a exclude termenul „consiliul local” din conținutul normei.

6.2. *Cu referire la modificarea alin.(2) al art.66, relatăm următoarele:*

În sensul Legii nr.768/2000 privind statutul alesului local, noțiunea de „ales local” vizează consilierii consiliilor satești (comunale), orașenești (municipale), raionale și consiliului municipal Chișinău, deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor. Alin.(2) al art.2 din aceeași lege prevede că statutul alesului local se aplică deputatului în Adunarea Populară a Găgăuziei în măsura în care nu contravine statutului deputatului, determinat de către Adunarea Populară în cadrul Legii privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri).

În speță, nu este clar și autorii nu clarifică în textul proiectului cum vor fi aplicate noile prevederi în privința deputaților în Adunarea Populară a Găgăuziei, care la fel sunt asimilați aleșilor locali. Până la precizarea acestor aspecte, considerăm oportun excluderea unor astfel de norme din proiect.

7. La pct. 3

Se propune la art.67 de a modifica denumirea articolului prin ”Controlul solicitat de persoanele interesate” și de a completa articolul cu nou alineat:

”(1) Asociația obștească poate contesta acte administrative cu caracter normativ din domeniul de activitate prevăzut în actul de constituire a acesteia.”

Întru respectarea prevederilor art. 54 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 100/2017, conform căreia terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, precum și întru evitarea diferitor interpretări și momentelor coruptibile, cuvintele „actul de constituire a” se vor substitui prin cuvântul „statutul”, potrivit legislației civile și prevederilor art. 12 din Legea nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale, care stabilește expres că organizația necomercială se constituie prin statut.

Concluzii

În opinia noastră, modificările propuse sunt binevenite, însă urmează a fi revăzute pentru a fi în concordanță cu normele juridice în vigoare. Prin acest proiect de lege se promovează interesele aleșilor locali și a societății civile privind instituirea unui mecanism de supunere controlului de legalitate a actelor administrative normative. Societatea civilă și aleșii locali, inclusiv cei din opoziție, vor fi investiți cu dreptul de a interveni efectiv atunci când problemele colectivitaților sunt administrate ilegal ori când sunt adoptate acte ilegale ce afectează interesul public.