



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. 06/2-6914 din 28.11 2018  
La nr. 887-i din 10 noiembrie 2018

**Direcția generală locativ-  
comunală și amenajare din  
cadrul Consiliului Municipal  
Chișinău**

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de Decizie despre aprobarea Regulamentului cu privire la desemnarea candidaților la funcțiile de membri ai Comisiei consultative pentru problemele locative a Consiliului a Consiliului municipal Chișinău din partea organizațiilor necomerciale.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 file.

**Director**

**Bogdan ZUMBREANU**





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

Nr. EDA18/5593 din 28.11.2018

### **la proiectul de decizie despre aprobarea Regulamentului cu privire la desemnarea candidaților la funcțiile de membri ai Comisiei consultative pentru problemele locative a Consiliului municipal Chișinău din partea organizațiilor necomerciale**

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, precum și autor nemijlocit este Primăria municipiului Chișinău (Direcția generală locativ-comunală și amenajare) ceea ce corespunde art.16-18 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Categoria actului departamental propus este Decizie (decizie a Consiliului municipal Chișinău) ceea ce corespunde art. 16-18 din Legea nr.100/2017 privind 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".

Autorul nu a respectat etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor, fapt care denotă inițierea și promovarea proiectului cu încălcarea rigorilor stabilite de prevederile art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Astfel, se constată că anunțul privind organizarea consultării publice, proiectul și nota informativă la acesta nu au fost plasate pe pagina web a Primăriei mun.Chîșinău [www.chisinau.md](http://www.chisinau.md) la compartimentul Informații/Transparența decizională.

În aceste condiții, se consideră că autorul nu a respectat prevederile legale privind transparența în procesul decizional, îngrădind dreptul legal al părților interesate de a participa în cadrul procesului decizional de promovare a proiectului prenotat.

### I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Proiectul de decizie a Consiliului municipal Chișinău pentru aprobarea prezentului Regulament a fost elaborat în vederea reglementării procesului de identificare și selectare a reprezentanților organizațiilor necomerciale ce vor participa în calitate de membri în Comisia consultativă pentru problemele locative a Consiliului municipal Chișinău. Potrivit punctului 1 din proiectul Regulamentului „Prezentul Regulament stabilește modul de selectare și aprobare a candidaților pentru funcția de membri ai Comisiei pentru problemele locative a Consiliului municipal Chișinău din partea organizațiilor necomerciale, inclusiv asociațiilor obștești ale persoanelor cu dezabilități".

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

Proiectul promovează interesele organizațiilor necomerciale de a participa în calitate de membru în cadrul Comisiilor consultative a Consiliului municipal Chișinău.

Totuși, analiza proiectului a relevat unele riscuri ce pot afecta imparțialitatea procedurii de selectare a reprezentanților organizațiilor necomerciale. Prin urmare, se constată că promovarea proiectului este conformă interesului public, în măsura în care riscurile identificate vor fi excluse de către autorul



reglementărilor propuse.

## 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".

Cu referire la datele din nota informativă, constatăm că aceasta nu corespunde tuturor cerințelor statuate la art.30 din Legea nr.100/2017. Astfel, nota se axează, în mare parte, pe condițiile ce au impus elaborarea proiectului, fără a oferi o informație amplă ce ar viza scopul propus, principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi.

Prin urmare, menționăm că argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării și promovării proiectului, deși autorul proiectului a prezentat o notă informativă întocmită formal, axată pe o argumentare generală.

### 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".

Nota informativă nu conține careva date cu referire la fundamentarea economico-financiară a proiectului.

La o primă analiză, ținând cont că proiectul reglementează o procedură administrativă de selectare a membrilor Consiliului pentru probleme locative a Consiliului municipal Chișinău din partea organizațiilor necomerciale se consideră că mijloace financiare suplimentare nu vor fi necesare.

## 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 normative 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, [...]"

În ansamblu, proiectul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Totuși, unele texte de dispoziții sunt formulate confuz, spre exemplu: „și corespunderii acestora criteriilor stabilite” etc. (a se vedea pct. 4.6 din proiectul Regulamentului). Formulările ambigue permit interpretarea abuzivă a normei ceea ce constituie un factor de coruptibilitate. Aspectele date sunt analizate 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 în vigoare.

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

Proiectul nu reglementează activitatea agenților publici și a entităților publice, însă în mod tangențial prevederile se vor răsfrînge asupra activității Direcției generale locativ-comunală și amenajare (în continuare - DGLCA), ai căror angajați vor fi responsabili de selectarea reprezentanților organizațiilor necomerciale admiși la adunarea generală în baza actelor prezentate.

## 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 -
<p><b>Pct.4.1 potrivit proiectului Regulamentului.</b>          4.1. [...] <u>În anunțul de petrecere a adunării organizațiilor necomerciale se indică numărul de funcții de membru al Comisiei consultative pentru problemele locative care urmează a fi aleși;</u></p>
<p><b>Obiecții:</b></p> <p>Autorul a evitat să indice direct în proiectul Regulamentului câți membri urmează a fi incluși în Comisia consultativă pentru problemele locative din partea organizațiilor necomerciale. În acest sens, Hotărârea Guvernului nr.447/2017 stabilește la pct.8 din Regulamentul anexat „În acest scop se instituie comisii consultative pentru domeniul locuințelor (în continuare - comisii), din care fac parte, după caz, consilieri locali (nu mai mult de 3), un reprezentant al structurii de administrare a fondului de locuințe, un reprezentant al structurilor locale din domeniul sănătății, <u>reprezentanți (nu mai mult de 3) ai organizațiilor necomerciale.</u>”</p>



inclusiv asociații obștești ale persoanelor cu dizabilități. Lucrările de secretariat ale comisiei se țin de către un reprezentant al primăriei/aparatului președintelui raionului.". Astfel, ținând cont că comisia dată se va organiza la nivelul administrației publice locale (a municipiului Chișinău, zonă unde problematica locuințelor este una actuală și sporită) considerăm oportun de a se acorda toate aceste 3 locuri pentru membrii organizațiilor necomerciale. În caz contrar, numărul membrilor vor devia de la caz la caz, la discreția/inițiativa Direcției generale locativ-comunale și amenajare, fără a se ține cont de numărul solicitărilor parvenite sau de interesul manifestat de organizațiile necomerciale.

Astfel, pentru a evita orice aplicare discreționară la stabilirea numărului de membri optăm pentru ca acest număr să fie reglementat din start în prezentul Regulament. De asemenea, formularea normei va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru acordarea frauduloasă/subiectivă unui număr prea mic a membrilor Comisiei din partea organizațiilor necomerciale.

#### Recomandări:

Substituirea normei „În anunțul de petrecere a adunării organizațiilor necomerciale se indică numărul de funcții de membru al Comisiei consultative pentru problemele locative car urmează a fi aleși;" cu următoarea prevedere: „Reprezentanților organizațiilor necomerciale, inclusiv asociațiilor obștești ale persoanelor cu dizabilități, se acordă 3 funcții de membri în cadrul Comisiei consultative pentru problemele locative".

#### Factori de risc:

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

#### Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism

- 2 -

#### Pct.4.6 potrivit proiectului Regulamentului.

4.6. După încheierea termenului de depunere a cererilor, DGLCA selectează reprezentanții organizațiilor necomerciale admiși la adunarea generală în baza actelor prezentate. Se admit pentru participare persoanele împuternicite din partea organizațiilor necomerciale, în cazul prezentării actelor specificate în pct. 4.4 și corespunderii acestora criteriilor stabilite;

#### Obiecții:

Prezentul proiect de Regulament nu stabilește careva criterii de selectare a candidaților organizațiilor necomerciale în cadrul adunării generale unde urmează a fi selectați membrii Comisiei consultative. Totuși, conform normei sus-citate organizațiile necomerciale care depun actele necesare la DGLCA, (prevăzute la pct.4.4 din proiect) urmează să fie selectați în baza unor criterii, fără a le stabili concis care sunt ele. Drept urmare, sintagma „și corespunderii acestora criteriilor stabilite" reprezintă un risc de corupție în ceea ce privește selectarea participanților la adunarea generală.

Astfel, riscul unor asemenea prevederi, constă în oportunitatea admiterii reprezentanților organizațiilor necomerciale în mod preferențial, fie excluderea unora în mod intenționat pe motiv că nu corespund condițiilor potrivit pct.4.6 din prezentul Regulament. La fel, o abordare generală poate influența nemijlocit asupra deciziilor finale luate de către Consiliu și afecta transparența activității acestei entități publice, ceea ce reprezintă un risc de corupție.

De asemenea, formularea normei va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru admiterea/neadmiterea frauduloasă/subiectivă a reprezentanților organizațiilor necomerciale la adunarea generală a acestora.

Lipsa unei proceduri clare permite interpretarea subiectivă și aplicarea procedurii, în dependență de interesele responsabililor de implementare și prezintă un risc de corupție.

#### Recomandări:

Substituirea sintagmei „actelor specificate în pct.4.4 și corespunderii acestora criteriilor stabilite” cu sintagma „tuturor actelor conform pct. 4.4”.

#### Factori de risc:

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

#### Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism

- 3 -

#### Pct. 12 potrivit proiectului Regulamentului.

12. În cazul în care conform rezultatului votului nu s-a putut selecta candidații la funcția de membri sau adunarea reprezentanților organizațiilor necomerciale nu a avut numărul necesar de participanți, candidații la funcția de membri se numesc la propunerea DGLCA, luând în considerare analiza activității organizațiilor necomerciale în spațiul public.

#### Obiecții:

Pentru început atenționăm asupra necesității propunerii unui mecanism/modalități de vot/selectare ce ar exclude implicarea DGLCA, în calitate subiect decisiv în cadrul determinării membrilor Comisiei de consultare. În acest sens, mecanismul de vot trebuie prevăzut astfel ca să aibă o finalitate fără a se implica reprezentanții autorității publice locale.

Din moment ce numărul de membri din partea organizațiilor necomerciale îl stabilește DGLCA (pct.4.6 din proiect); întrunirea sau neîntrunirea condițiilor pentru membrii Adunării generale a organizațiilor necomerciale la fel, îl constată DGLCA (pct.4.1 din proiect), acordarea acestei structuri și competența de a decide asupra membrilor Comisiei consultative, în cazul imposibilității de a alege prin vot se prezintă, per ansamblu, ca fiind competențe excesive pentru DGLCA.

Prin urmare, se impune necesitatea stabilirii unui mecanism ce ar permite selectarea unui candidat în mod imparțial și obiectiv, ce ar exclude orice posibilitate de a influența decizia finală a adunării generale a organizațiilor necomerciale. De asemenea, formularea normei va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru numirea frauduloasă/subiectivă a membrilor Comisiei consultative.

#### Recomandări:



În cazul imposibilității de a determina membrii Comisiei consiliului prin vot, se propune ca aceștia să fie stabiliți prin tragere la sorț (din rândul celor 2 care au acumulat cel mai multe voturi), în prezența adunării generale a organizațiilor necomerciale, iar rezultatul final să se înregistreze într-un proces-verbal și prezentat DGLCA.

O asemenea abordare va exclude orice posibilitate de a influența decizia finală a adunării generale a organizațiilor necomerciale, în ceea ce privește membrii Comisiei consultative.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul de decizie a fost elaborat în vederea reglementării procedurii de identificare și selectare a reprezentanților organizațiilor necomerciale ce vor participa în calitate de membri în Comisia consultativă pentru problemele locative a Consiliului municipal Chișinău.

Autorul nu a respectat exigențele impuse de Legea nr.238/2008 privind transparența în procesul decizional. Textul proiectului corespunde cu scopul declarat de către autor. Totodată, recomandăm completarea notei informative cu date suplimentare conform art.30 din Legea nr.100/2017.

În normele propuse au fost identificați mai mulți factori de risc printre care:

- prezența unor formulări ambigue care admite interpretări abuzive;
- ambiguitatea procedurii selectării membrilor Comisiei consiliului pentru problemele locative
- lipsa identificării numărului final al membrilor Comisiei consultative din rândul organizațiilor necomerciale.

Prin urmare, proiectul corespunde interesului public dar, necesită a fi analizat prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

28.11.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Cristina DIACENCO , Inspector principal

