



Nr. 115 din 12 mai 2023

Către: **CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII
MOLDOVA**

AVIZ REPETAT

la proiectul de Lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale (număr unic: 254/CS/2023)

1. Considerații generale

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat repetat proiectul Legii cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale (număr unic: 254/CS/2023), în continuare Proiect.

CALM a analizat prevederile Proiectului în cauză prin prisma respectării principiilor de organizare, funcționare și a intereselor autorităților administrației publice locale (APL), stabilind următoarele.

2. Legislația aplicabilă

- ❖ Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994;
- ❖ Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, publicată în ediția oficială "Tratate internaționale", 1999, volumul 14, pag.14;
- ❖ Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006;
- ❖ Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006;
- ❖ Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova;
- ❖ Codul electoral al RM, nr. 325/2022;
- ❖ Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

3. Constatări/obiecții

CALM menționează că marea majoritatea a concluziilor și propunerilor din Opinia precedentă nejustificat nu au fost luate în considerație, iar într-un proces de consultare efectivă ar fi fost necesar să fie organizată cel puțin ședința de definitivare în cadrul unui grup de lucru, ceea ce cu regret nu a fost făcut. Din aceste considerente suntem impuși să reiterăm următoarele, în speranța de a fi auziți de data aceasta.

1. Primul aspect conceptual este că autorul Proiectului pune „scop în sine” amalgamarea voluntară, fiind necesar ca scopul legii să fie consolidarea capacităților APL cu menționarea tuturor modalităților de cooperare, asociere, delegare intercomunitară, precum și finalmente amalgamarea voluntară ca o modalitate avansată în rezultatul aplicării/analizei tuturor posibilităților optime de consolidare. În caz contrar va persista senzația permanentă,

chiar distructivă, că există o ”agendă ascunsă” de micșorare cu orice preț a numărului unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi. *Argumentul din Sinteza nu este relevant deoarece în partea introductivă, cum ar fi articolul 1 acest lucru este posibil (a se vedea alineatul (2) în noua redacție:*

”(2) Scopul prezentei legi este crearea cadrului normativ necesar pentru amalgamarea voluntară a UAT de nivelul întâi și doi în vederea consolidării capacității administrative ale autorităților administrației publice locale și de prestare a serviciilor publice de calitate și accesibile populației, de rând cu alte modalități de cooperare, asociere, delegare intercomunitară prevăzute de actele normative.”.

2. La articolul 2 din Proiect:

noțiunea de „centru administrativ al UAT amalgamate,, este confuză și va crea incertitudini (*notă: se confundă localitatea, unde vor fi plasate APL, cu UAT care include atât intravilanul (localitatea), cât și extravilanul, iar „cel mai aproape de centrul geografic al teritoriului unei UAT amalgamate” poate fi undeva în câmp. Se propune de luat ca bază conceptul de „comună,, din Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.*

termenul „fuziunii,, din noțiunea „proces de amalgamare voluntară” urmează a fi substituit cu termenul „comasării”, termen deja utilizat de cadrul legal în vigoare, precum și în noțiunea de „amalgamare voluntară,, din Proiect.

3. Al doilea aspect este unul de echitate și chiar discriminare între APL de diferite niveluri. De ce nivelul II nu ar putea participa la acest proces prin utilizarea modalității de municipalizare (pe baza experienței actuale a mun. Chișinău și mun. Bălți). Cu atât mai mult Proiectul va fi mai diversificat și va include și mecanismul de „poli de creștere,, adică nu doar unilateral - amalgamarea? *Argumentul și referința din Sinteza propunerilor, fără drept de apel, la practica internațională (notă: apare întrebarea unde s-a format și dacă poate exista așa practică ca atare, având în vedere că sistemele administrative sunt caracteristice fiecărui stat în parte!?) că doar APL de nivelul I pot fi subiecte ale amalgamării sunt foarte discutabile. Inclusiv comunicăm că recent, analizând experiența Franței, am constatat un număr foarte mare și variat de fuziune și asociere la nivel local, cu implicarea diferitor nivele de administrație.*

4. Reiterăm că minimul de 3000 locuitori (art. 5 din Proiect) este unul cantitativ, neargumentat și chiar abuziv din punct de vedere al sensului legii de proces volitiv. Ar trebui exclus pragul obligatoriu, în special că art. 17 alin. (2) din Legea nr. 764/2001 prevede că unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale, iar alin. (3) că „în cazuri excepționale, Parlamentul poate stabili, prin lege organică, formarea unei unități administrativ-teritoriale de sine stătătoare cu un număr de locuitori mai mic decât cel

prevăzut la alin. (2), modificând anexa respectivă a prezentei legi”. Credem că trebuie să fie criteriu sau repere cantitative și calitative orientative pentru APL. Argumentul din Sinteză că „este un instrument al politicii Guvernului pentru a încuraja crearea noilor UAT fiabile” nu poate fi acceptat nici chiar din punct de vedere logic. Cum putem vorbi de UAT fiabile dacă cifra de 3000 locuitori în primul rând nu-i fiabilă (este lipsită de argumentare și analiză a situației pe teren). Respectiv conform pct. 226 din Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 numărul de 3000 locuitori este unul indicativ, de recomandare, adică propunerea noastră corespunde, iar prevederea din Proiect contravine Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030.

5. De asemenea nu este prevăzută expres derogarea de la norma prin care consiliile raionale, municipale, aprobă propunerile privind hotărârile unităților administrativ-teritoriale (art. 9 din Codul funciar). *Argumentul din Sinteză privind procedura specifică din Proiect și proiectul de modificare a unor acte normative cel puțin nu este clar. Oare în Proiectul de modificare a actelor normative această neconcordanță sau contradicție nu poate fi înlăturată? Ori așteptăm ca de obicei să intervină situația sau situațiile concrete și doar atunci să rezolvăm neconcordanța?*

6. Reiterăm că criteriile și condițiile generale de amalgamare trebuie să fie în lege (art. 5 alin. (3) din Proiect), altfel efectiv are loc *delegarea legislativă* Guvernului de a adopta unele norme primare. Aceasta contravine principiilor transparenței, previzibilității sau *securitatea raporturilor juridice*, precum și *autonomiei locale* („dreptul și capacitatea efectivă a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, **în condițiile legii...**”, *notă*: dar nicicum în condițiile Guvernului (!?)). Astfel, în mai multe norme ale Proiectului, contrar statuărilor Art. 72 alin. (3) lit. f) din Constituția Republicii Moldova (care prevede că organizarea administrației locale și organizarea teritoriului se reglementează prin lege organică), se încredințează Guvernului (art. 5 alin. (3), art. 6 lit. b) ș.a.) aprobarea criteriilor și condițiilor pentru amalgamare voluntară, inclusiv pentru selectarea centrelor administrative a UAT amalgamate, aprobarea metodologiei de amalgamare voluntară, ceea ce înseamnă că prin aceste norme se intră într-o dimensiune de neconstituționalitate. Or, toate reglementările ce vizează domeniile statuate de Constituție trebuie să fie parte componentă a legii organice și nicidecum să fie aprobate de Guvern. Conform Constituției, organizarea teritoriilor la fel ține de competența Parlamentului care urmează să adopte legi organice, nicidecum a Guvernului. „În proiectul de lege este prevăzut că metodologia cu criterii de amalgamare concrete se va regăsi într-o hotărâre de Guvern, ceea ce ar însemna o încălcare a Constituției”. *Cu regret în Sinteză nu am fost auziți, doar am menționat că criteriile și condițiile trebuie să fie în lege, indiferent cum le numim, iar mecanismul de realizare în limitele stabilite de lege poate fi reglementat și de Guvern.*

7. De asemenea conform prevederilor Art. 18¹ din Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, unitățile administrativ-teritoriale sunt supuse înregistrării în Registrul de stat al unităților administrativ-teritoriale și al adreselor, iar Proiectul nu reglementează aspectele de modificare sau radiere a înscrierilor din Registrul. *Considerăm că, în argumentele din Sinteza propunerilor, dimensiunea problemei de concordanță a prevederilor legale nu a fost înțeleasă.*

8. Reiterăm că principiul „transparența în procesul decizional”, așa cum este descris la art. 3 lit. d) din Proiect, de fapt este principiul constituțional (Art. 109 alin. (1) din Constituție) „consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit” și urmează a respecta norma constituțională, iar principiul (respectarea principiilor autonomiei locale) expus la art. 3 lit. c) ar trebui expus în redacția în care este formulat în Carta Europeană a Autonomiei Locale. *Argumentul din Sinteza privind excluderea repetărilor (că există deja în Constituția RM), ca cerință a tehnicii legislative stârnește multe semne de întrebare deoarece principiul „transparenței în procesul decizional” din Proiect cu atât mai mult repetă prevederile Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional?*

9. *Ireversibilitatea amalgamării* (art. 5 alin (1) lit. c) din Proiect). Reiterăm că problema cu ireversibilitatea se referă la motivare, respectiv există riscuri că APL vor fi mai reticente la amalgamare din cauza ireversibilității. Mai ales ca Republica Moldova nu dispune, ca alte țări dezvoltate, de resurse financiare pentru motivarea continuă și de lungă durată a procesului. Aceste restricții de asemenea afectează sensul legii de amalgamare ca un proces voluntiv, respectiv ulterior după amalgamare ar trebui să intre mecanisme generale de reorganizare a unităților administrativ-teritoriale conform „**dreptului autorităților publice locale de a adopta liber decizii**, în condițiile legii, fără intervenții din partea altor autorități publice, **în scopul realizării intereselor sale**” (principiul *autonomiei decizionale*). *Cu regret în Sinteza propunerilor nu se pune accent pe aceste drepturi fundamentale ale APL, dar pe observarea anumitor rezultate, adică de a obține date.*

10. *Aderare la amalgamare* (art. 13 din Proiect). Reiterăm întrebarea – ce înseamnă aderare la amalgamare? De fapt este vorba despre o alta amalgamare, un alt proces de amalgamare. Mai ales dacă prima amalgamare a unit niște localități cu o anumită populație per total, iar apoi se dorește amalgamarea cu altă APL cu populație semnificativ mai mare. Mai ales dacă dorința de amalgamare va apărea peste un timp anumit – peste 2-3 ani după prima amalgamare. Textele din art. 13 alin. (3) din Proiect „încetează activitatea” și ”extind activitatea” se propun a fi substituite cu textele „încetează activitatea/competența” și „extind activitatea/competența”. Eventual articolul respectiv trebuie revăzut, *iar argumentele din Sinteza din propuneri nu este clară.*

11. Reiterăm că în Proiect lipsește rolul Comisiei paritare privind politicile (cele mai importante etape ale procesului) și acordarea stimulentei financiare (art. 6, etc. din Proiect). Ar urma de inclus la concret. *Argumentele din Sinteza de propuneri privind faptul*

că Comisia paritară este „o platformă de dialog și consultativă” auxiliară nu sunt corecte, deoarece statutul ei este stabilit în Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă.

12. Reiterăm ca la art. 7 și altele din Proiect (competența APL) trebuie să rămână loc și pentru referendum local, nu doar formele transparenței în procesul decizional. Art. 7 din Proiect nu stabilește expres competențele autorităților deliberative și competențele autorităților executive ale administrației publice locale, nefiind respectate criteriile de previzibilitate și claritate a normelor. Respectiv articolul nu stabilește în mod obligatoriu consultarea cetățenilor prin referendum local și după caz, derogări de la Codul electoral, pentru a elimina eventuale blocaje (art. 240 Cod electoral: referendumul local nu este valabil dacă la el au participat mai puțin de 1/3 din numărul cetățenilor înscriși în listele electorale). *În Sinteza de propuneri se confundă consultarea cu transparența în procesul decizional, ultimul având un caracter mai restrâns și unilateral.*

13. La fel Proiectul nu stabilește măsuri de promovare a „procesului”, ceea ce este de presupus că cetățenii în mare parte nu vor fi informați în mod plener asupra acestuia și în special asupra efectelor. „Discuțiile neformale prealabile proiectului de amalgamare” (art. 8 alin. (5) din Proiect ar putea fi înlocuite cu „faptul notoriu” care denotă din informații publicate pe paginile oficiale ale APL. Formele de „consultare publică” de la art. 10 alin. (1) din Proiect ar trebui înlocuite cu „principiile transparenței în procesul decizional” prevăzute de Legea nr. 239/2008. *Argumentele din Sinteza propunerilor nu dau răspuns la aceste probleme, iar discuțiile neformale nu pot înlocui procedurile formal juridice.*

14. Important este că formularea de la art. 10 alin. (4) din Proiect – „Cancelaria de Stat va emite un aviz motivat privind corespunderea sau necorespunderea inițiativei de amalgamare voluntară criteriilor și condițiilor prevăzute de prezenta lege și de metodologia de amalgamare voluntară a UAT” ar putea crea blocaje și cheltuieli publice nejustificate. Dacă și este necesar acest „aviz motivat”, el ar trebui prevăzut anticipat cu caracter de recomandare, până la adoptarea deciziilor de către consiliile locale. *Conform Sintezei propunerilor avizul Cancelariei de Stat va fi obiectiv doar dacă va bifa criterii și condiții clare și fără drept de interpretare din lege.*

15. Reiterăm că intrarea în vigoare a efectelor amalgamării (art. 13 alin. (3) din Proiect) ar trebui să fie odată cu expirarea mandatelor aleșilor local. În special că există norme care stabilesc expres cazurile de încetare înainte de termen a mandatelor (Codul electoral, Legea statutului alesului local). Totodată, nu va exista o reticență sau opunere presupusă din partea aleșilor local care își vor putea pierde mandatele.

16. La fel Proiectul nu stabilește un mod ce ar face posibilă cuantificarea stimulentele în urma amalgamării voluntare, inclusiv eventuali coeficienți, adică mecanismul de sprijin din partea statului este unul mai mult iluzoriu. În contextul celor menționate Proiectul nu admite promovarea și altor metode care pot fi aplicate în sensul

/scopul aşteptat, cum ar fi municipalizarea, delegarea, asocierea prin cooperare și care ar putea fi mai puțin costisitoare, mai posibile de realizat și mai previzibile. *Aceste prevederi trebuie să fie clare și previzibile.*

17. În proiect este utilizat impropriu termenul de „fuzionare” a UAT, pe când ar trebui utilizată terminologia Legii nr. 764/2001 - intrare sau ieșirea localității din componența UAT. Or, fuziunea în sensul legislației civile prevede încetarea subiectului de drept ce participă la proces, iar în cazul amalgamării voluntare, localitatea își păstrează identitatea (denumirea). *Referitor la argumentele din Sinteza propunerilor, atragem atenție că prevederile din legislația civilă privind persoanele juridice nu sunt aplicabile „mot -a - mot” în domeniul public, acestea având elemente geografice (localități), etc.*

18. Reiterăm că Proiectul ar trebui să stabilească expres soarta angajaților din APL amalgamate (lipsește măsuri concrete de descentralizare a politicilor de personal la nivel de competențe); cheltuielile de inventariere și înregistrare a bunurilor (lipsește măsuri concrete privind procedura de transmitere a patrimoniului); cheltuielile de perfectare a actelor de stat ce vizează domiciliul etc. În Proiect nu se menționează nimic despre perioada de după amalgamare. Respectiv cu toate crizele existente, amalgamarea voluntară este dubioasă, ar fi foarte greu de motivat APL-le de făcut amalgamări. Cu atât mai mult de asigurat un proces continuu și evolutiv. În special mecanismul privind sprijinul financiar trebuie să fie previzibil și expus în lege, dar nu stabilit de Guvern (art. 15 din Proiect). Sprijinul se face până, după amalgamare și pe ce perioadă – Proiectul nu dă răspuns concret la aceste întrebări. *Răspunsul din Sinteza propunerilor încă odată confirmă caracterul incert și imprevizibil al Proiectului, contrar standardelor aferente APL, autonomiei locale și ierarhiei normelor juridice.*

Ținând cont de cele menționate, CALM consideră că Proiectul necesită a fi discutat și coordonat în cadrul unui grup de lucru comun, iar ulterior aprobat la Comisia Paritară.

Cu respect,

Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM



Ex:Rusu Viorel, expert CALM