



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**NATIONAL ANTICORRUPTION
CENTRE OF THE REPUBLIC OF
MOLDOVA**



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/20532 din 22.12.2023

La nr.38/5512 din 05.12.2023

Ministerul Afacerilor Interne

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind regimul explozivilor de uz civil (număr unic 923/MAI/2023).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Digitally signed by Pînzari Alexandr
Date: 2023.12.22 10:46:35 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Alexandr PÎNZARI



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/9334 din 21.12.2023

la proiectul de lege privind regimul explozivilor de uz civil (număr unic 923/MAI/2023)

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 Guvernul Republicii Moldova, iar autor nemijlocit este Ministerul Afacerilor Interne, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform 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."*

Se constată că anunțul privind consultarea publică a proiectului este plasat pe pagina web oficială a Ministerului Afacerilor Interne, precum și pe portalul www.particip.gov.md.

La fel, se constată că proiectul și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web oficială a

Ministerului Afacerilor Interne www.mai.gov.md la compartimentul Transparență/Consultări publice cu indicarea persoanei responsabile de recepționarea recomandărilor din partea părților interesate, precum și a datelor de contact ale acesteia.

În aceste condiții, se consideră că autorul a respectat prevederile legale privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Proiectul legii privind regimul explozivilor de uz civil are drept scop *„armonizarea legislației naționale cu Directiva 2014/28/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind armonizarea legislației statelor membre referitoare la punerea la dispoziție pe piață și controlul explozivilor de uz civil (reformare)”*.

La fel se menționează în notă că *„Pe cale de consecință, pentru a asigura compatibilitatea legislației naționale cu acquis-ul comunitar în domeniul explozivilor de uz civil, a fost necesară elaborarea prezentului proiect de lege, care transpune în legislația națională Directiva europeană 2014/28/UE”*.

Totodată, autorul statuează în notă că *„Elaborarea unui nou act normativ (Legea privind regimul explozivilor de uz civil) se consideră judicioasă, întrucât va conduce la suplinirea vidului legislativ, va implementa aspirațiile europene și va asigura circulația în siguranță a explozivilor de uz civil pe teritoriul țării, precum și folosirea acestora în strictă conformitate cu destinația lor specială”*.

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

Proiectul promovează interesul public manifestat prin aprobarea cadrului juridic primar în domeniul explozivilor de uz civil care transpune parțial norme comunitare în acest sens.

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.

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”*.

În nota informativă se menționează:

„Implementarea acestui proiect nu necesită alocarea unor resurse financiare suplimentare de la bugetul de stat, realizarea acestuia se va efectua din bugetul instituțiilor responsabile în limita resurselor disponibile.

Proiectul nu conține prevederi, care ar avea efecte negative asupra economiei Republicii Moldova.

La implementarea proiectului, nu este necesară instituirea unor noi structuri, angajarea personalului adițional, respectiv nu vor fi necesare cheltuieli din bugetul de stat”.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, *„În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum sau rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare. Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului”.*

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, *„(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ”.*

Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 23 din 18.01.2019.

În nota informativă autorul menționează că:

„În conformitate cu prevederile pct.11 subpct. 2/1 lit. b) din Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 23/2019, Analiza impactului de reglementare urmează a fi examinată de către Grupul de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător.

Prin demersul MAI nr. 38/4435 din 02.10.2023, proiectul Analizei impactului de reglementare a fost prezentat spre expertizare în adresa Grupul de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător.

La 10.10.2023, proiectul Analizei impactului de reglementare la proiectul de lege privind regimul explozivilor de uz civil a fost examinat în cadrul ședinței Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, fiind susținut condiționat cu votul membrilor Grupului de lucru, fiind ajustată în baza recomandărilor și propunerilor înaintate”.

La proiectul legii privind regimul explozivilor de uz civil a fost elaborată Analiza Impactului de Reglementare care definește problema, stabilește obiectivele, identifică opțiunile și analizează și compară opțiunile (analiza impacturilor opțiunilor).

La fel, se menționează despre aspectele privind implementarea și monitorizarea.

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 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.

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

În proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurilor de exercitare a unor atribuții/drepturi/obligații ale subiecților responsabili de implementarea normelor proiectului.

Astfel, în conținutul proiectului au fost identificate norme care stabilesc proceduri administrative confuze și ambigue privind condițiile de licențiere în dependență de genurile de acțiuni desfășurate cu materialele și articolele explozive (art.16 din proiect) și condițiile de aprobare a unor decizii la efectuarea controlului privind respectarea regimului explozivivilor de uz civil (art.33 din proiect).

Analiza detaliată a 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 -

Art.16 din proiectul legii -

Articolul 16 Condițiile de licențiere

Licența pentru desfășurarea operațiunilor cu explozivi prevăzute la art.15 alin.(3) se acordă persoanei juridice, *care întrunește următoarele condiții în dependență de genul de operațiunea desfășurată cu materialele și articole explozive:*

- a) deține spații destinate pentru depozitarea materialelor explozive (...)
- b) deține spații destinate pentru prepararea sau (...)
- c) dispune de transport specializat (...)
- (...)

Obiecții:

Norma art.16 stabilește condițiile ce urmează a fi întrunite pentru a elibera licența pentru desfășurarea operațiunilor cu explozivi prevăzute la art.15 alin.(3) din lege.

Art.15 alin.(3) prevede - Se supun reglementării prin licențiere operațiunile cu explozivi după cum urmează: producerea, comercializarea, depozitarea, importul, exportul, reexportul și/sau efectuarea lucrărilor cu explozibil de uz civil.

Textul din art.16 „*care întrunește următoarele condiții în dependență de genul de operațiunea desfășurată cu materialele și articole explozive*” considerăm că acordă un sens neclar normei în ceea ce privește condițiile de licențiere.

Potrivit art.12/6 alin.(3), care reglementează obținerea licenței, din Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător - La cererea (declarația) pentru eliberarea licenței *se anexează documentele suplimentare în conformitate cu prevederile actelor legislative ce reglementează activitatea licențiată pentru care se solicită licența.*

Potrivit art.12/1 alin.(2) din aceeași lege - Genurile de activitate supuse licențierii sunt stabilite exhaustiv în anexa nr.1 la lege. Introducerea reglementării prin licențiere pentru alte genuri de activitate este admisă doar prin modificarea și completarea Nomenclatorului actelor permissive care fac parte din categoria licențelor, expus în anexa nr.1.

Analizând anexa nr. 1 la legea prenotată la compartimentul I, pozițiile 6-8 sunt identificate genurile de activitate supuse licențierii în domeniul regimului explozivilor.

În acest sens, considerăm că norma art.16 din proiect nu redă cu claritate condițiile pentru obținerea unei licențe pentru un anumit gen de activitate.

Astfel, la solicitarea unei licențe, persoana juridică nu va cunoaște în mod transparent documentele ce urmează a fi prezentate/anexate la cerere, ceea ce poate fi interpretat ca fiind o cerință excesivă de exercitare a dreptului său.

Totodată, ambiguitatea administrativă creată va putea duce la comiterea manifestărilor de corupție prin solicitarea abuzivă a unui sau altui document pentru eliberarea licenței.

Recomandări:

Propunem autorului modificarea normei prin stabilirea clară a documentelor ce urmează a fi prezentate de către solicitant/persoana juridică la obținerea licenței.

Modificarea normei urmează să se efectueze ținând cont de licențele stabilite în Nomenclatorul actelor permissive care fac parte din categoria licențelor, expus în anexa nr.1 la Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții excesive, improprie sau contrare statutului entității/persoanei private
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art. 33 din proiectul legii -

Articolul 33 Controlul privind respectarea regimului explozivilor de uz civil

(1) Controlul privind respectarea regimului explozivilor de uz civil se realizează de către Inspectoratul Național pentru Supraveghere Tehnică.

(...)

(6) Autoritatea prevăzută la alin.(1) *poate confisca explozibilul, dacă există suficiente probe care să ateste că explozibilul respectiv face obiectul unei achiziționări, utilizări sau trafic ilicit, conform procedurii de confiscare prevăzute de legislație.*

(7) În cazul unor amenințări grave sau al unor atentate la siguranța publică ca urmare a deținerii sau utilizării ilicite a explozivilor, precum și introducerea sau punerea la dispoziție pe piață a unor materiale și articole explozive neconforme, autoritatea prevăzută la alin.(1) cu suportul structurii de specialitate a Poliției *poate lua toate măsurile necesare* referitoare la ridicarea și depozitarea explozivilor pentru a preveni astfel de situații.

(8) Deciziile emise în condițiile alin.(6) și (7) pot fi contestate conform Codului administrativ.

Obiecții:

Norma instituie unele drepturi autorității cu atribuții de control prin redarea conținutului prevederii după formula „a putea”.

Astfel, textul „poate confisca explozibilul” și „poate lua măsurile necesare” vor duce la aplicarea confuză și eronată a prevederilor cu riscuri inerente comiterii manifestărilor de corupție. În una și aceeași situație, entitatea publică va putea lua decizii diferite în dependență de interes și scop.

Prin sintagma „poate confisca” și „poate lua măsuri” entității publice îi este atribuit un drept în loc de o obligație.

În aceste condiții, norma nu conferă claritate la aplicare ceea ce poate duce la apariția manifestărilor de corupție prin interpretarea diferită în vederea aplicării în mod convenabil a normei.

Recomandări:

Propunem modificarea normei.

În acest sens, considerăm că dacă există suficiente probe care să ateste că explozibilul face obiectul unei achiziționări, utilizări sau trafic ilicit, conform procedurii de confiscare prevăzute de legislație, autoritatea publică urmează să întreprindă acțiunile necesare în vederea confiscării explozivului.

La fel, în cazul unor amenințări grave sau al unor atentate la siguranța publică ca urmare a deținerii sau utilizării ilicite a explozivilor, precum și introducerea sau punerea la dispoziție pe piață a unor materiale și articole explozive neconforme, autoritatea publică, cu suportul structurii de specialitate a Poliției urmează să întreprindă toate măsurile necesare referitoare la ridicarea și depozitarea explozivilor pentru a preveni astfel de situații.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii privind regimul explozivilor de uz civil are drept scop „armonizarea legislației naționale cu Directiva 2014/28/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind armonizarea legislației statelor membre referitoare la punerea la dispoziție pe piață și controlul explozivilor de uz civil (reformare)”.

La fel se menționează în notă că „Pe cale de consecință, pentru a asigura compatibilitatea legislației naționale cu acquis-ul comunitar în domeniul explozivilor de uz civil, a fost necesară elaborarea prezentului proiect de lege, care transpune în legislația națională Directiva europeană 2014/28/UE”.

Totodată, autorul statuează în notă că „Elaborarea unui nou act normativ (Legea privind regimul explozivilor de uz civil) se consideră judicioasă, întrucât va conduce la suplinirea vidului legislativ, va implementa aspirațiile europene și va asigura circulația în siguranță a explozivilor de uz civil pe teritoriul țării, precum și folosirea acestora în strictă conformitate cu destinația lor specială”.

În proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurilor de exercitare a unor atribuții/drepturi/obligații ale subiecților responsabili de implementarea normelor proiectului.

Astfel, în conținutul proiectului au fost identificate norme care stabilesc proceduri administrative confuze și ambigui privind condițiile de licențiere în dependență de genurile de acțiuni desfășurate cu materialele și articolele explozive (art.16 din proiect) și condițiile de aprobare a unor decizii la efectuarea controlului privind respectarea regimului explozivilor de uz civil (art.33 din proiect).

În final, recomandăm autorului reexaminarea proiectului prin prisma prezentului raport de expertiză anticorupție și eliminarea factorilor și a riscurilor de corupție identificați.

21.12.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim CURMEI, Inspector principal

Digitally signed by Curmei Vadim
Date: 2023.12.22 08:57:06 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

