

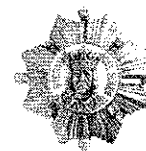
Pr. 163/21.04.20
CSN



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. 06/2-2102 din 18.05.2020

La nr. 163 din 21.04.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind protejarea obiectelor de infrastructură esențiale pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 11 (unsprezece) file.

Director

R. Flocea

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1248
"19" 05	2020
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6505 din 18.05.2020

la proiectul de lege privind protejarea obiectelor de infrastructură esențiale pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice

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 Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, 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 privind 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."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Autorul propune aprobarea proiectului de lege privind protejarea obiectelor de infrastructură esențială pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice.

În nota informativă se menționează că *„protejarea infrastructurii esențiale reprezintă o condiție fundamentală a securității naționale, asigurării climatului necesar și suficient pentru menținerea și protejarea vieții cetățenilor protejați de stat, susținerea funcțiilor și resurselor vitale pentru populația țării”*.

La fel, se menționează în nota informativă că *„având în vedere arealul larg de obligații cu privire la transpunerea unor directive ale UE cu privire la identificarea și desemnarea infrastructurilor critice și evaluarea necesității de îmbunătățire a protecției acestora, acest proiect de lege are scopul de a completa legislația națională cu prevederi importante pentru a preveni riscurile privind preluarea, compromiterea sau dispariția unor elemente, sisteme ori componente de infrastructură esențială, care pot avea impact major asupra siguranței și vieții cetățenilor”*.

Potrivit art.1 din proiectul legii - *„prezenta lege stabilește criteriile de identificare a obiectelor de infrastructură esențială pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice, precum și condițiile, competențele, procedura și instrumentele de identificare, recunoaștere și protejare a infrastructurii esențiale”*.

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

Proiectul legii privind protejarea obiectelor de infrastructură esențială pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice promovează interesul public manifestat prin stabilirea criteriilor de identificare a obiectelor de infrastructură esențială pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice, precum și a condițiilor, competențelor, procedurii și instrumentelor de identificare, recunoaștere și protejare a infrastructurii esențiale.

Totuși, existența unor norme care instituie unele proceduri administrative confuze, lipsa argumentării unor norme din proiect, lipsa sustenabilității financiare a proiectului, precum și instituirea unor norme cu potențial coruptibil va permite periclitarea asigurării respectării interesului public.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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”*.

Una din condițiile importante ale etapei de elaborare este fundamentarea proiectului de act legislativ, nota informativă întocmită în acest scop urmând să conțină informații exhaustive cât mai detaliate despre condițiile care au determinat elaborarea, inclusiv impactul proiectului și modul de realizare a noilor prevederi.

Proiectul legii privind protejarea obiectelor de infrastructură esențială pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice este însoțit de o notă informativă care, în opinia noastră, conține argumente insuficiente cu privire la unele aspecte reglementate în proiect.

Astfel, nota informativă anexată la proiect nu prezintă o evaluare a impactului și consecințele implementării proiectului.

În opinia noastră, autorul nu anticipează realizarea noilor prevederi propuse prin proiect, nu prezintă o evaluare ex-ante a impactului, nu justifică unele norme din proiect, ceea ce, în consecință, vor determina ca soluțiile normative identificate de autor la această etapă să fie calificate ca fiind neargumentate și de scurtă durată.

Astfel, deși în nota informativă se menționează că „legea pune începuturile unei abordări sistemice în ceea ce privește identificarea și încadrarea infrastructurilor statului într-o politică coerentă a securității naționale”, iar potrivit art.1 din proiectul legii - „prezenta lege stabilește criteriile de identificare a obiectelor de infrastructură esențială pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice, precum și condițiile, competențele, procedura și instrumentele de identificare, recunoaștere și protejare a infrastructurii esențiale” proiectul legii, în fapt, nu conține prevederi esențiale care ar asigura identificarea obiectelor infrastructurii esențiale. Astfel, proiectul în raport cu nota informativă este lacunar la acest aspect.

Totodată, prin proiect se propune înființarea Comisiei pentru protejarea infrastructurii esențiale, care, potrivit proiectului are statut de persoană juridică de drept public, condusă de un președinte și dispune de un secretariat (articolul 10 din proiect) și este responsabilă față de Parlament după cum reiese din art.18 din proiect - Parlamentul exercită controlul asupra activității Comisiei prin intermediul Comisiei parlamentare desemnate de Parlament, or, potrivit notei informative, autorul menționează că „Comisia pentru infrastructura esențială este organism subordonat Guvernului, cu funcții de evaluare, constatare, coordonare și monitorizare a evenimentelor care se întâmplă pe domeniul infrastructurii esențiale”. În notă se menționează la fel că în obligația Comisiei intră și „menținerea unui Registru deschis care va include noi rețele și entități variabile, urmând logica dezvoltării economiei de piață”. Astfel, atât din nota informativă, cât și din prevederile proiectului nu reiese clar modalitatea de constituire a Comisiei, statutul juridic al acesteia, normele care sunt conținute în proiect nu sunt eficiente, clare, transparente, iar lipsa argumentării acestora în nota informativă fac ca acestea să fie reglementări nejustificate, care pot genera costuri suplimentare administrative ce pot depăși beneficiile publice (înstituirea unei entități publice care să reglementeze doar un segment îngust - infrastructura esențială). Totodată, în nota informativă nu se face referință la oportunitatea creării unei noi entități prin prisma principiilor de optimizare a activităților funcționale și reducerea cheltuielilor administrative. Astfel, urmează să se analizeze foarte minuțios necesitatea creării unei entități publice prin prisma unor eventuale competențe similare ale altor entități publice pentru a demonstra eficacitatea reformei administrative propuse (crearea unei noi entități publice).

În final, ne propunem să realizăm o sinteză a celor menționate în acest compartiment prin a menționa că nota informativă nu este suficient de argumentată în privința unor aspecte ce sunt reglementate de proiect.

Centrul Național Anticorupție prin prezentul raport de expertiză anticorupție nu se expune asupra oportunității promovării proiectului respectiv, ci identifică acele lacune, acele norme care constituie factori de corupție care la implementare vor duce la aplicarea discreționară și confuză a proiectului și urmează a fi înlăturate.

Astfel, nota informativă urmează să fie racordată la prevederile proiectului sau invers (reieșind din intenția autorului de a reglementa într-un anumit mod o situație), iar proiectul necesită completări esențiale pentru a-l transforma dintr-un act, în mare parte, general și declarativ într-un proiect cu norme și proceduri speciale, detaliate care să contribuie la evidențierea și stabilirea criteriilor de identificare a obiectelor de infrastructură esențială, condițiile, competențele autorităților cu atribuții directe în reglementare, procedura și instrumentele de identificare, recunoaștere și protejare a infrastructurii esențiale.

În altă ordine de idei, recomandăm autorului să inițieze discuții publice pe marginea proiectului respectiv cu invitarea experților în domeniu și reprezentanților societății civile, precum și cu autoritățile publice care au competențe directe în domeniul reglementat de normele proiectului pentru a promova un proiect integru și uniform cu excluderea ambiguităților administrative și a atribuțiilor paralele între unele entități publice.

1.5.2. 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*”.

Autorul proiectului în nota informativă nu menționează dacă prevederile proiectului vor necesita alocarea de mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat.

Analiza detaliată a normelor proiectului impun unele precizări la acest compartiment.

Astfel, în nota informativă se menționează că prin proiect se propune „crearea unui organism specializat, a Comisiei pentru infrastructura esențială, ca organism subordonat Guvernului cu funcții de evaluare, constatare, coordonare și monitorizare a evenimentelor care se întâmplă pe domeniul infrastructurii esențiale”. Totodată, în notă se menționează că „Comisia urmează să mențină un Registru deschis, care va include noi rețele și entități (...)”.

Analizând proiectul constatăm că potrivit art.10 - Comisia are statut de persoană juridică de drept public, condusă de președinte și care dispune de secretariat, componența și modul de funcționare a Comisiei urmând a fi stabilită prin hotărâre de Guvern.

În aceste condiții, reieșind din normele propuse prin proiect, în opinia noastră, proiectul va necesita mijloace financiare pentru asigurarea activității Comisiei respective, inclusiv pentru crearea și mentenanța Registrului de stat al infrastructurii esențiale.

În aceste condiții putem menționa că fundamentarea economico-financiară a proiectului lipsește, deși prevederile proiectului presupun cheltuieli financiare (pentru organizarea desfășurării Comisiei, pentru instituirea și ținerea Registrului). În cazul în care proiectul necesită resurse financiare la etapa aplicării lui, acest fapt urmează să fie indicat explicit în nota informativă.

Autorul nu a evaluat cantitativ și nici nu a relevat care sunt mijloacele financiare necesare pentru implementarea proiectului.

Din motivul inexistenței unei analize ample din care să reiasă cu claritate din ce surse financiare va fi implementat proiectul, precum și din aspectele expuse anterior, ne determină să credem că proiectul nu va avea o acoperire financiară suficientă. Cunoscut fiind faptul că, uneori sunt aprobate acte normative care nu pot fi implementate din motivul lipsei resurselor financiare, considerăm că autorul urmează să evalueze impactul financiar al proiectului și să facă modificările de rigoare în nota informativă în acest sens.

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 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, [...]"

În conținutul proiectului au fost identificate formulări ambigue, termeni neclari care vor crea confuzii la aplicarea normei, cum ar fi spre exemplu - activități „ostile”, lipsa noțiunii „entitate raportoare”, „alte competențe conform prezentei legi”, „alte date relevante pe care le consideră”, „întreprindere din domeniul privat al statului” și altele. La fel a fost atestată o dublare de norme în proiect.

Examinarea necorespunderii tehnicii legislative și normative este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii și conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

La fel, au fost atestate trimiteri defectuoase prin utilizarea în conținutul normei a sintagmei „alte competențe stabilite de prezenta lege”.

Totodată, în proiect au fost identificate unele lacune de drept, lacune care vor crea neclaritate în privința aplicării coerente a normei juridice.

Examinarea detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul legii privind protejarea obiectelor de infrastructură esențială pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice reglementează activitatea entităților publice responsabile direct de implementarea prevederilor proiectului - Parlamentul, Guvernul, Comisia pentru protejarea infrastructurii naționale, autorități ale administrației publice și instituții publice.

Deși proiectul este unul de interes public, în conținutul proiectului au fost identificate norme care acordă competențe excesive, instituie atribuții paralele.

La fel, au fost constatate norme care promovează ambiguitate administrativă în proceduri, ambiguitate care lasă loc interpretărilor discreționare a normelor proiectului cu riscul comiterii manifestărilor de corupție și alegerii normei convenabile în dependență de interes.

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 -
<p>Art.2 din proiectul legii - Art.2 - „entitate solicitantă compromisă” - (3) - persoană fizică sau juridică care este finanțată direct sau indirect din resurse publice ale unui alt stat <i>care acționează ostil față de</i> Republica Moldova, statele membre ale Parteneriatului Estic, Statelor Membre ale Uniunii Europene, ale Spațiului Economic European, a Marii Britanii, Statelor Unite ale Americii, Canadei, Australiei și a Noii Zelande; (4) - persoană fizică sau juridică care a participat direct sau indirect <i>în acțiuni ostile sau de finanțare a acestora</i>; (5) - persoană fizică sau juridică <i>care a participat direct sau indirect la</i> acțiuni de spălare de bani, finanțare a terorismului, <i>corupție</i>, evaziune fiscală, fals în declarații, tranzacții truate, inclusiv în domeniul achizițiilor publice, parteneriatului public-privat, privatizărilor, concesiunilor și altor forme de tranzacționare <i>cu bunuri de domeniul public și privat al statului</i>.</p>
<p>Obiecții: Autorul definește noțiunea de „entitate solicitantă compromisă”. Deși încadrarea entității în una din situațiile prevăzute la punctele 3-5 pare a fi justificată, totuși, modul de redare a unor calificative „trezește semne de întrebare” privind interpretarea uniformă a normelor. În acest context, sintagmele precum „acționează ostil” sau „participă direct sau indirect la (...)” crează</p>

confuzii la interpretare și aplicare.

Totodată, nu se cunosc care sunt acțiunile statului (ale autorităților publice naționale, în special ale Comisiei) de a califica acțiunile unei entități ca „ostile” în raport cu statele menționate la punctul 3. Or, nu se cunosc criteriile în baza cărora se va putea califica aceste acțiuni ca fiind „ostile” față de un anumit stat, existând riscul calificării discreționare de către Comisie.

Orice acțiune din partea statului fără a avea la bază acte doveditoare din partea autorităților publice cu competențe în domeniu riscă să determine apariția manifestărilor de corupție, existând chiar riscul atragerii autorităților publice în procese de judecată privind lezarea integrității persoanelor care vor invoca nerespectarea prezumției nevinovăției.

Eventualele presupuneri sau informații de orice natură fără a fi susținute temeinic de probe legale și de poziția legală a autorităților competente în domeniu riscă să prejudicieze interesul public prin interpretarea, în unele cazuri, discreționară și în dependență de interes a calificării entității solicitante compromise.

Nu se promovează în nici un caz aprobarea de norme care să susțină entitățile publice compromise, însă, atribuirea acestui calificativ „compromis” urmează să se efectueze în strictă conformitate cu cadrul legal.

Totodată, nu este clar de ce autorul menționează la punctul 5 doar acțiunile ilegale care sunt/au fost comise la tranzacționarea cu bunuri din domeniul public și privat al statului, or pot exista referințe și la bunurile autorităților publice locale.

Recomandări:

Normele statuate la punctele (3) - (5) în redacția propusă sunt confuze și discreționare și urmează să fie excluse din proiect.

Factori de risc:

- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Prevederi discriminatorii
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.2 în coroborare cu art.13 din proiectul legii -

Art.2 Noțiuni principale

(...)

Art.13. Inițierea procedurii

Verificarea calității entității solicitante, a tranzacției potențiale și a tranzacțiilor ce au fost încheiate cu obiecte de infrastructură esențială se inițiază din oficiu de către Comisie, odată ce autoritatea administrativă sau instituția publică (*entitate raportoare*) responsabilă în baza legii să înregistreze, monitorizeze, confirme, accepte sau să încheie tranzacții cu obiecte de infrastructură esențială notifică Comisia despre tranzacția ce urmează a avea loc sau în baza unor informații care au devenit publice cu privire la entitatea solicitantă.

Obiecții:

Norma reglementează în mod indirect noțiunea „autorității raportoare”.

Totuși, analizând articolul 2 - Noțiuni principale - nu regăsim semnificația noțiunii de „autoritate raportoare”.

În acest context, menționăm că nedefinirea clară a „autorității raportoare” va permite interpretarea confuză a noțiunii și aplicarea neuniformă a prevederii.

Recomandări:

Completarea art.2 - Noțiuni principale - cu noțiunea „entitate raportoare”.

Totodată, proiectul urmează să fie completat cu norme clare privind atribuțiile/obligățiile entităților raportare.

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

Art.6 și art.7 din proiectul legii -

Art.6 Competențele Parlamentului

(...)

Art.7 Competențele Guvernului

(...)

Obiecții:

Prin normele art.6 și art.7 autorul propune instituirea de competențe Parlamentului și Guvernului în domeniul infrastructurii esențiale. Reieșind din unele paralelisme normative considerăm că analiza normelor prenotate urmează să fie efectuată în coroborare.

La art.6 lit.b) se instituie competența Parlamentului de a aproba lista bunurilor de domeniul public al statului și al unităților administrativ-teritoriale ce constituie infrastructură esențială care nu se supun nici unei forme de înstrăinare sau grevare, inclusiv privatizare, parteneriat public-privat, concesiune. Totodată, la art.7 lit.a) se instituie competența Guvernului, ca la propunerea Agenției Proprietății Publice, să aprobe lista bunurilor de domeniul public al statului și al unităților administrativ-teritoriale, ce constituie infrastructură esențială și care nu se supun nici unei din formele de înstrăinare sau grevare, inclusiv privatizare, parteneriat public-privat, concesiune. Astfel, se constată atribuții paralele/dublare de competență în aporizarea acestor liste. Ambiguitatea administrativă va crea confuzii și va duce la apariția manifestărilor de corupție în partea ce ține de stabilirea autorității publice cu drept legal de întocmire alistei prenotate.

Aceeași obiecție și constatare este valabilă și pentru atribuția instituită prin art.6 lit.c) în coroborare cu atribuția instituită prin art.7 lit.c) din proiect.

Totodată, se constată că norma statuată la art.7 lit.c) este identică în mare parte cu norma statuată la art.7 lit. d).

La fel, normele art.6 lit.d) în coroborare cu art.7 lit.e) sunt confuze și instituie atribuții paralele între Parlament și Guvern, ceea ce este inacceptabil.

În final, menționăm că normele instituie unele atribuții paralele între Parlament și Guvern, ceea ce poate crea confuzii la aplicarea uniformă a prevederilor și atribuții discreționare ale acestor entități.

Totodată, instituirea atribuțiilor paralele denotă o concurență a normelor, existând riscul comiterii manifestărilor de corupție prin aplicarea normei convenabile în dependență de interes la stabilirea autorității competente de exercitare a atribuției delegate.

Recomandări: Normele statuate la art.6 și 7 din proiectul legii urmează să fie modificate esențial în vederea excluderii atribuțiilor paralele prin stabilirea clară a atribuțiilor Parlamentului și ale Guvernului.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Atribuții paralele • Concurența normelor de drept • Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive • Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere pasivă - trafic de influență - conflict de interese și/sau favoritism - influențare necorespunzătoare - corupere activă • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 4 -	
Art.6, art.7 și art.8 din proiectul legii - Art.6 (...) <p>e) exercită alte competențe care sunt prevăzute de prezenta lege;</p> Art.7 (...) <p>i) exercită alte competențe care sunt prevăzute de prezenta lege;</p> Art.8 (...) <p>j) exercită alte atribuții prevăzute de prezenta lege</p>	
Obiecții: <p>Legea prevede că Parlamentul, Guvernul și Comisia pentru protejarea infrastructurii esențiale au dreptul „să exercite alte competențe care sunt prevăzute/stabilite de prezenta lege”.</p> <p>Sintagma „să exercite alte competențe care sunt prevăzute/stabilite de prezenta lege” instituie o trimitere defectuoasă în cuprinsul legii, iar la aplicare va fi dificil de stabilit norma care instituie alte competențe entităților respective.</p> <p>Normele art.6, art.7 și art.8 reglementează competențele Parlamentului, Guvernului și, respectiv, ale Comisiei pentru protejarea infrastructurii esențiale. Astfel, considerăm că legea urmează să reglementeze clar prin aceste norme competențele entităților publice respective. Delegarea de competențe prin alte norme din proiect considerăm că este inoportună și improprie structurii juridice a textului legii. Legea poate conține și norme care atribuie drepturi și obligații acestor autorități, nu însă și alte competențe.</p> <p>În opinia noastră, normele sunt ambigue și confuze, ceea ce va duce la interpretarea discreționară a acestora în stabilirea exhaustivă a competențelor entităților publice.</p>	
Recomandări: Competențele Parlamentului, Guvernului și ale Comisiei pentru protejarea infrastructurii esențiale urmează să fie stabilite expres în textul art.6, art.7 și art.8. <p>În acest sens, lit.e) de la art.6, lit. g) de la art.7 și lit.j) de la art.8 urmează să fie excluse din proiect.</p>	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Norme de trimitere defectuoase 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> • Generale

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

- 5 -

Art.8 din proiectul legii -

Art.8 Competențele Comisiei pentru protejarea infrastructurii esențiale

(...)

d) elaborează și propune Guvernului proiecte de acte normative pentru a reduce impactul factorilor de risc, al amenințărilor și al vulnerabilităților existente și potențiale pentru infrastructura esențială

Obiecții:

Norma instituie dreptul Comisiei pentru protejarea infrastructurii esențiale de a elabora și propune Guvernului proiecte de acte normative.

Nu negăm dreptul Comisiei de a participa la elaborarea proiectelor de acte normative în domeniul de competență, însă, atragem atenția că acordarea dreptului de creație legislativă urmează să fie efectuată prin prisma politicilor statului în domeniu și nu de a stabili, în dependență de caz, prin acte legislative norme noi în domeniul elaborării proiectelor de acte normative.

Astfel, acordarea dreptului de creație legislativă urmează să fie stabilit doar după clarificarea statutului Comisiei. Or, potrivit proiectului, nu este clar care este statutul Comisiei, proiectul doar precizează că Comisia este persoană juridică de drept public, iar potrivit notei informative Comisia este instituită „în subordinea Guvernului”.

În acest sens, acordarea dreptului de creație legislativă urmează să fie în concordanță cu normele care reglementează subiecții care pot iniția elaborarea proiectelor de acte normative, în limitele competențelor acestora, în conformitate cu prevederile Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, precum și în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.610/2018 cu privire la aprobarea Regulamentului Guvernului în partea ce ține de procedura de elaborare/promovare a unui proiect de act normativ.

Recomandări:

Recomandăm autorului stabilirea clară a statutului juridic al Comisiei pentru protejarea infrastructurii esențiale.

Ulterior stabilirii statutului juridic al Comisiei, propunem revizuirea competenței de elaborare a proiectelor de acte normative atribuită Comisiei.

Totodată, urmează a se ține cont de autoritățile publice care au competențe de elaborare a proiectelor de acte normative potrivit domeniului de competență, astfel, încât alte autorități publice pot propune Guvernului proiecte de acte normative prin intermediul ministerelor de a căror competență ține domeniul reglementat de normele proiectului.

Factori de risc:

- Atribuții extensive de reglementare
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.8 din proiectul legii -

Art.8 Competențele Comisiei pentru protejarea infrastructurii esențiale

(...)

lit.i) emite hotărâri obligatorii cu privire la calitatea entității solicitante

Obiecții:

Potrivit art.8 lit.i) Comisia este în drept să emită hotărâri care sunt obligatorii cu privire la calitatea entității solicitante.

Potrivit art.14 alin.(1) Comisia este delegată cu dreptul de a emite decizii obligatorii pentru părți. La alin.(5) al aceluiași articol sunt reglementate categoriile de decizii ce pot fi luate de către Comisie.

Norma nu este clară în ceea ce privește natura juridică a actului emis - hotărâre sau decizie.

Totodată, în opinia noastră, norma nu oferă claritate în privința actelor juridice emise Comisie, or, reieșind din art.8 lit.i) Comisia este în drept să emită doar hotărâri privind calitatea entității solicitante.

Ambiguitatea reglementării categoriei actelor juridice emise de către Comisie va pune în dificultate Comisia de a stabili caracterul juridic și valabilitatea actului emis.

Norma creează confuzie și risc de interpretare discreționară prin concurența normelor de drept în privința stabilirii competenței Comisiei de emitere a actelor sale.

Recomandări:

Litera i) de la art.8 din proiect urmează a fi modificată prin completarea clară a actelor juridice emise de către Comisie.

Referința doar la hotărârea cu privire la calitatea entității solicitante urmează să fie exclusă.

Astfel, norma poate fi modificată spre exemplu după cum urmează - „emite hotărâri privind.....”, „ emite decizii privind.....”, ș.a.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.8 lit.f), art.9 lit.b) și art.13 din proiectul legii -

Art.8 Competențele Comisiei pentru protejarea infrastructurii esențiale

(...)

f) examinează din oficiu sau în baza notificărilor autorităților administrative sau instituțiilor publice, cererile de înstrăinare sau grevare a proprietății de domeniul privat, inclusiv al statului și al unităților administrativ-teritoriale

Art.9 Competențele și obligațiile autorităților administrației publice centrale de specialitate și a instituțiilor publice

(...)

b) notifică Comisia cu privire la tranzacțiile deja încheiate și cele potențiale care au drept obiecte infrastructura esențială

Art.13 Inițierea procedurii

Verificarea calității entității solicitante, a tranzacției potențiale și a tranzacțiilor care au fost încheiate cu obiecte de infrastructură esențială se inițiază din oficiu de către Comisie, odată ce autoritatea administrativă sau instituția publică (în continuare - entitate raportoare) responsabilă în baza legii să înregistreze, monitorizeze, confirme, accepte sau să încheie tranzacții cu obiecte de infrastructură esențială notifică Comisia despre tranzacția ce urmează a avea loc sau în baza unor informații care au devenit publice cu privire la entitatea solicitantă

Obiecții:

Analiza normelor prenotate denotă o ambiguitate administrativă în ceea ce privește atribuția Comisiei de examinare a cererilor de înstrăinare a proprietății publice, precum și, totodată, a tranzacțiilor deja încheiate.

Astfel, pe de o parte, la art.8 lit.f) Comisiei i se atribuie competența de a examina, din oficiu sau în baza notificărilor, cererile de înstrăinare sau grevare a proprietății. Astfel, competența Comisiei este doar pentru eventualele cereri de înstrăinare sau grevare a proprietății. Pe de altă parte, potrivit art.13, Comisia inițiază din oficiu sau în baza unor informații care au devenit publice verificarea calității entității solicitante, a tranzacției potențiale și a tranzacțiilor care au fost încheiate. Astfel, în această situație, Comisia are dreptul de a verifica tranzacția deja încheiată. Nu este clar, în opinia noastră, temeiul legal de verificare a unor tranzacții care au fost încheiate înainte de intrarea în vigoare a prezentei legi. Or, ambiguitatea administrativă va permite interpretarea discreționară a normei cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Totodată, conform aceluiași art.13, entitatea raportoare notifică Comisia despre tranzacția ce urmează a avea loc, în timp ce norma art.9 lit.b) instituie competența autorităților administrației publice centrale și a instituțiilor publice (altfel spus, entitățile raportoare) de a notifica Comisia cu privire la tranzacțiile deja încheiate și cele potențiale. În acest sens, nu este clar care normă urmează a fi aplicată, deoarece se creează un conflict normativ care duce la ambiguitatea aplicării normelor.

În altă ordine de idei, autorul utilizează atât termenul „autoritate administrativă”, cât și termenul „autoritate a administrației publice centrale de specialitate”, care este mult mai îngust decât ceea ce înseamnă, de fapt, „autoritatea administrativă”.

În final, concluzionăm că normele prenotate coroborate între ele instituie o concurență a acestora cu riscul aplicării diferențiate în dependență de interes și scop prin comiterea manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Normele prenotate urmează să fie ajustate între ele.

Astfel, la art.9 lit.b) și art.13 urmează a se analiza legalitatea și procedura de notificare a Comisiei cu privire la tranzacțiile deja încheiate (nu este clar cum va putea fi aplicată norma în trecut, spre exemplu pentru o tranzacție efectuată cu câțiva ani în urmă, în condițiile în care normele juridice produc efecte, în mare parte, pentru viitor).

Or, atribuirea obligației autorităților publice de a notifica Comisia despre tranzacțiile potențiale va permite acestora de a verifica oportunitatea și riscul prejudicierii interesului public.

Astfel, din textul normelor urmează a fi exclusă obligativitatea notificării Comisiei cu privire la tranzacțiile deja încheiate și a competenței de verificare a tranzacțiilor care au fost încheiate.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Prevederi discriminatorii
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice

Riscuri de corupție:

- Generale

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

- 8 -

Art.9 din proiectul legii -

Art.9

Autoritățile administrației publice centrale de specialitate și instituțiile publice:

(...)

c) oferă date pe care le dețin cu privire la entitățile solicitate ce țin de:

i) structura acționarilor;

ii) structura de control din partea altor entități;

iii) administratorii entității;

iv) tranzacțiile la care au participat acestea cu implicarea altor obiecte de infrastructură esențială;

v) modul în care entitățile solicitante au respectat reglementările naționale ce țin de:

- desfășurarea activității economice;

- *infrafracțiuni care au fost comise în trecut de către entitatea solicitantă*, acționarii cu pachet de control, administratorii, precum și de către entitățile care dețin controlul asupra entității solicitante;

vi) alte date relevante pe care le consideră necesare pentru a completa dosarul entității solicitante

Obiecții:

Prin atribuirea competenței Comisiei de a solicita orice alte date relevante pe care le consideră necesare, în opinia noastră, se instituie o atribuție excesivă improprie, deoarece aceasta va putea abuza prin solicitarea obținerii unor informații care nu au relevanță cu atribuțiile acesteia. Astfel, există riscul ca Comisia, invocând necesitatea de a completa dosarul entității solicitante, să solicite și să obțină atât informații cu accesibilitate limitată, cât și informații din cadrul unei proceduri penale, ceea ce poate prejudicia interesul public.

Nu negăm necesitatea ca Comisia să fie în drept să obțină anumite informații, însă, considerăm că orice informație solicitată trebuie justificată, iar la oferirea acesteia urmează a se ține cont de specificul/caracterul informației solicitate și a atribuțiilor autorității de la care se solicită astfel de informații.

În caz contrar, Comisia va putea avea unele atribuții excesive de obținere a unor informații care să nu fie strict necesare obiectului și atribuției acesteia.

Astfel, prin sintagma „alte date relevante” se poate interpreta orice informații, date, etc pe care în mod unilateral, la discreție, le poate califica Comisia ca fiind necesare.

Recomandări:

Propunem excluderea textului „alte date relevante pe care le consideră necesare pentru completarea dosarului entității solicitante”.

Totodată, pentru a asigura dreptul Comisiei de a solicita eventuale informații care nu se regăsesc la litera i) -v) propunem a completa norma cu dreptul Comisiei de a remite o solicitare de obținere a unor informații suplimentare, solicitare care trebuie justificată prin prisma necesității deținerii acestor informații și a competențelor Comisiei. La fel, remiterea solicitării trebuie corelată cu instituirea dreptului autorităților publice de a examina justificarea solicitării cu remiterea fie a informațiilor solicitate, fie a refuzului justificat în remiterea acestor informații.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprie sau contrare statutului entității publice

Riscuri de corupție:

- Generale

- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

- 9 -

Art.10 din proiectul legii -

Art.10 Statutul și componența Comisiei

(1) Comisia are statut de persoană juridică de drept public, condusă de un președinte, care dispune de un secretariat

(2) Componența și modul de funcționare a Comisiei este stabilită prin hotărâre de Guvern. Din componența Comisiei fac parte cel puțin 2 reprezentanți ai societății civile, aleși în bază de concurs organizat de Guvern

(3) Membri ai Comisiei pot fi (...)

(4) Membrii Comisiei nu pot fi (...)

Obiecții:

Prin norma art.10 autorul propune reglementarea statutului și a componenței Comisiei pentru protejarea infrastructurii esențiale.

Astfel, se stabilește că Comisia are statut de persoană juridică de drept public, este condusă de un președinte și dispune de un secretariat. Totodată, se menționează că în componența Comisiei intră și cel puțin 2 reprezentanți ai societății civile.

Analiza normelor denotă o neclaritate în ceea ce privește statutul Comisiei.

Or, pe de o parte în proiect se menționează doar faptul că aceasta are statut de persoană juridică, iar pe de altă parte, reieșind din nota informativă a proiectului, Comisia este „un organism subordonat Guvernului”.

La fel, o neclaritate este și faptul că, deși potrivit alin.(2) al art.10 - Componența și modul de funcționare a Comisiei este stabilită prin hotărâre de Guvern, potrivit art.18 - Parlamentul exercită controlul asupra activității Comisiei prin intermediul Comisiei parlamentare desemnate de Parlament.

În aceste condiții autorul urmează să reflecte dacă se dorește atribuirea Comisiei a calității de autoritate nouă creată în sistemul autorităților administrative naționale (potrivit notei informative - în subordinea Guvernului), atunci acesteia urmează a-i fi aplicabile prevederile Legii privind administrația publică centrală de specialitate nr.98/2012 care stabilește sistemul instituțional al administrației publice centrale de specialitate și reglementează regimul general al activității acesteia, principiile fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice centrale de specialitate, precum și raporturile juridice care decurg din activitatea ministerelor, a Cancelariei de Stat și a altor autorități administrative centrale. În această ipoteză, unele norme urmează să fie excluse (spre exemplu - art.18 Controlul asupra activității Comisiei efectuat de Parlament, art.19 - Raportul Comisiei prezentat în fața Parlamentului).

La fel, odată ce autorul propune crearea unui „organ subordonat Guvernului” nu este clar cum din componența acestei autorități pot fi și membri ai societății civile.

Totodată, nu este clar statutul membrilor Comisiei, deoarece norma prevede doar condițiile de acordare a acestui statut și cazurile când o persoană nu poate fi membru al acestei Comisii.

În altă ordine de idei, la alin.(3) al art.10 se stabilesc anumite condiții în care persoana care solicită să dețină calitatea de membru al Comisiei nu este considerată cu reputație ireproșabilă. Astfel, lit.a) al alin.(3) din art. 10 nu face referință la toate categoriile de infracțiuni, excluzând infracțiunile mai puțin grave și infracțiunile

ușoare (spre exemplu, potrivit Codului penal - infracțiuni mai puțin grave se califică faptele pentru care legea penală prevede pedeapsă maximă cu închisoare pe un termen de până la 5 ani inclusiv). Astfel, și aceste categorii de infracțiuni știrbează din integritatea unei persoane.

La lit.c) al alin.(3) din art.10 este confuză sintagma „au fost demise pentru acte compromițătoare”, or nu este clar cine, în ce condiții și pe ce criterii va putea stabili că persoana a fost demisă pentru „acte compromițătoare”, or doar legea stabilește temeiul de eliberare din serviciul public (demisie, concediere, etc). La fel, este confuză sintagma „întreprinderilor care se află în domeniul privat al statului” prin prisma utilizării în aceeași normă a sintagmei „întreprinderilor de stat”, termen care este utilizat de legislația în vigoare, în special de Legea nr.246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală care la art.3 prevede că „Bunurile întreprinderii de stat/municipale se constituie din bunurile domeniului privat al statului/unității administrativ-teritoriale/unității teritoriale autonome Găgăuzia depuse ca aport în capitalul social al întreprinderii și bunurile obținute ca rezultat al activității desfășurate și aparțin acesteia cu drept de proprietate”. Astfel este inoportună utilizarea sintagmei „întreprinderilor care se află în domeniul privat al statului”, or aceasta fiind de fapt o întreprindere de stat.

Toate aceste aspecte ambigui și confuze vor crea o ambiguitate administrativă în crearea, acordarea statutului și funcționarea Comisiei pentru protejarea infrastructurii esențiale.

Recomandări:

Propunem autorului stabilirea clară a statutului Comisiei pentru protejarea infrastructurii esențiale.

Ulterior stabilirii statutului, urmează a fi modificate atribuțiile/competențele Comisiei, precum și ale altor autorități în raport cu statutul Comisiei.

La alin.(3) lit.a) a se exclude diferențierea pe categorii de infracțiuni, or, comiterea unei infracțiuni cu intenție, dovedindu-se vinovăția cu condamnarea persoanei, din start poate fi calificată ca o faptă care știrbează din reputația „ireproșabilă” a persoanei și din integritatea acesteia.

La alin.(3) lit.c) a se stabili cu claritate temeiul demiterii persoanei și excluderea sintagmei „pentru acte compromițătoare”.

Totodată, a se exclude din conținut sintagma „întreprinderilor care se află în domeniul privat al statului”.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private
- Norme irealizabile
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.11 din proiectul legii -

Art.11

(1) În exercitarea funcției, Comisia are acces gratuit și necondiționat la informațiile disponibile din registrele de stat, sistemele informaționale automatizate gestionate de autorități administrative și instituții publice.

Obiecții:

Constatăm că se atribuie dreptul Comisiei pentru protejarea infrastructurii esențiale de a avea acces gratuit și necondiționat la informațiile disponibile din registrele de stat și la sistemele informaționale automatizate gestionate de autorități administrative și instituțiile publice.

Nu negăm necesitatea ca Comisia să fie în drept de a solicita anumite informații/date ce se conțin în registrele de stat și/sau sistemele informaționale automatizate, însă, accesul la toate registrele de stat și toate sistemele informaționale automatizate considerăm că poate depăși limitele de competență ale Comisiei, or, orice drept de acces acordat la un registru/sistem informațional automatizat urmează să fie justificat în vederea nepericlitării activității autorității publice care deține acel registru/sistem, precum și ținând cont de funcția, competența și atribuțiile activității Comisiei.

În opinia noastră, accesul fără temei, în mod necondiționat, după cum se propune în proiect este nejustificat și cu riscul de a deține acces la registre/sisteme informaționale automatizate care nu au tangență cu domeniul de competență al Comisiei.

Astfel, Comisia se poate transforma într-o autoritate cu competențe discreționare în accesarea registrelor de stat și a sistemelor informaționale de stat.

Recomandări:

Norma art.11 în redacția propusă urmează a fi modificată în sensul că Comisia să poată solicita accesul la informațiile din registrele de stat și din sistemele informaționale automatizate cu remiterea unei solicitări justificate în acest sens autorității publice care deține acel registru sau sistem informațional automatizat.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.11 și art.12 din proiectul legii -

Art.11

(3) Deciziile Comisiei se publică cu excluderea datelor cu caracter personal, cu excepția datelor care sunt strict necesare pentru a fundamenta decizia.

Art.12

(1) Deciziile Comisiei se publică cu excluderea datelor cu caracter personal și a datelor ce constituie secret comercial, cu excepția datelor care sunt strict necesare pentru a fundamenta decizia.

Obiecții:

După cum se constată, normele propuse în proiect în mare parte sunt identice.

Conform tehnicii legislative normele juridice nu trebuie să fie repetitive.

Recomandări: Propunem autorului uniformizarea normelor fie prin includerea în conținutul alin.(3) al art.11 a textului art. 12 și excluderea acestuia din proiect, fie includerea textului normei alin.(3) al art.11 în conținutul art.12 din proiect cu excluderea concomitentă a alin.(3) în acest sens.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale

- 12 -

Art.15 din proiectul legii -
Art.15

(1) Comisia emite decizii de refuz atunci când se constată că entitatea solicitantă este *netransparentă sau compromisă* după cum este definit în prezenta lege

Obiecții:

Constatăm că norma atribuie dreptul Comisiei de a emite decizii de refuz doar atunci când entitatea solicitantă este netransparentă sau compromisă.

Or, potrivit alin.(5) al art.14, una din deciziile Comisiei este de recunoaștere a tranzacției drept compatibilă cu interesul de asigurare a securității naționale și a ordinii publice.

În această ordine de idei, coroborând normele art.14 alin.(5) cu art.15 alin.(1) deducem că Comisia, în cazul în care entitatea solicitantă nu este o entitate netransparentă sau compromisă, nu va putea emite o decizie de refuz dacă constată că tranzacția nu este compatibilă cu interesul de asigurare a securității naționale și a ordinii publice, neavând temei pentru refuzul tranzacției cu obiecte de infrastructură esențială.

În aceste condiții, Comisia va rămâne doar un organ care va constata dacă entitatea solicitantă este netransparentă sau compromisă, fără a evalua impactul tranzacției și dacă această tranzacție este compatibilă cu interesul de asigurare a securității naționale și a ordinii publice.

Ambiguitatea administrativă în atribuirea competenței Comisiei de emitere a deciziilor de refuz va periclita interesul public prin neprotejarea proprietății care face parte din infrastructura esențială. Astfel, norma este una contradictorie cu normele care stabilesc rolul și scopul creării Comisiei, aceasta având, în final, un caracter sporadic și puțin eficient.

În final, aplicând norma art.15 alin.(1) din proiect, Comisia se va eschiva de a lua decizii de refuz în cazul periclitării interesului de asigurare a securității naționale și a ordinii publice urmare a derulării tranzacției solicitate, prin care riscă să prejudicieze interesul public.

Recomandări:

Comisia pentru tranzacțiile cu obiecte de infrastructură națională urmează să ia decizii de refuz și în cazul în care constată că tranzacția nu este compatibilă cu interesul de asigurare a securității naționale și a ordinii publice.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Concurența normelor de drept ● Prejudicierea intereselor contrar interesului public ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------

Art.16 din proiectul legii -

Art.16 Verificarea calității entităților care au încheiat tranzacții cu infrastructură esențială

(1) Comisia verifică dacă tranzacțiile deja încheiate cu implicarea infrastructurii esențiale respectă prevederile prezentei legi

(2) Comisia stabilește ordinea verificării tranzacțiilor încheiate cu infrastructură esențială și o face publică

(3) Obiectul verificării include calitatea entității care a încheiat tranzacții cu infrastructură esențială, inclusiv respectarea cerințelor stabilite de prezenta lege

Obiecții:

Norma instituie dreptul Comisiei de a verifica dacă tranzacțiile deja încheiate cu implicarea infrastructurii esențiale respectă prevederile prezentei legi.

Or, în opinia noastră, nu este clar care este temeiul legal de verificare a unei tranzacții încheiate anterior aprobării legii prenotate, care sunt criteriile de selectare a tranzacțiilor ce urmează a fi verificate și, ce e mai important, care sunt deciziile/hotărârile în drept să le emită Comisia. La fel, nu se cunosc care sunt acțiunile Comisiei în cazul în care constată că tranzacția încheiată anterior nu este compatibilă cu interesul de asigurare a securității naționale și a ordinii publice.

Potrivit art.76 din Constituția Republicii Moldova - Intrarea în vigoare a legii - Legea se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei. Nepublicarea legii atrage inexistența acesteia.

La fel, Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative reglementează la art.56 modalitatea de intrare în vigoare a actelor normative.

Astfel, cu mici excepții, legea nu retroactivează, ea are caracter juridic pentru viitor. Or, autorul propune acordarea dreptului Comisiei de a verifica entitățile care au încheiat tranzacții cu infrastructură esențială.

În aceste condiții, este nejustificată norma statuată la alin.(1) și alin.(3) care prevede că Comisia verifică tranzacțiile încheiate anterior prin prisma respectării prevederilor prezentei legi (respectarea cerințelor stabilite de prezenta lege), or, la momentul tranzacției legea nu era în vigoare, respectiv nu se puteau cunoaște de către părți cerințele legii prenotate. Spre exemplu, părțile nu cunoașteau la momentul încheierii tranzacției despre criteriile de compatibilitate cu interesul de asigurare a securității naționale și a ordinii publice. În această ordine de idei, menționăm că statul poate fi atras în litigii cu privire la posibilele intervenții nejustificate din partea autorităților statului asupra proprietății private sau asupra drepturilor deținute cu privire la unele obiecte de infrastructură esențială.

Tranzacțiile ce au fost încheiate urmează a fi examinate minuțios prin prisma legalității încheierii acestora în corelare cu neafectarea interesului public și doar urmare a constatării unor ilegalități se va putea, printr-un proces judiciar transparent, a se solicita rezoluțiunea sau, în unele cazuri, rezilierea contractului/tranzacției.

Astfel, verificarea unei tranzacții încheiate anterior intrării în vigoare a prezentei legi prin prisma respectării cerințelor stabilite de prezenta lege este nejustificată cu riscul comiterii manifestărilor de corupție în vederea aplicării discreționare și în dependență de interes a normei legale.

Totodată, norma statuată la alin.(2) din art.16 nu reglementează criteriile clare în baza cărora Comisia va stabili ordinea verificării tranzacțiilor încheiate cu infrastructură esențială, existând riscul stabilirii acestora în mod discreționar de către Comisie. Astfel, pot exista presiuni asupra Comisiei de includere sau excludere la orice etapă a unor tranzacții din ordinea stabilită pentru verificare a tranzacțiilor.

Recomandări:

În contextul analizei efectuate propunem autorului excluderea dreptului Comisiei de a verifica tranzacțiile deja încheiate cu implicarea infrastructurii esențiale prin prisma faptului dacă încheierea acestor tranzacții a fost precedată de respectarea cerințelor stabilite de prezenta lege.

Norma art.16 urmează să acorde dreptul Comisiei de verificare a tranzacțiilor deja încheiate cu implicarea infrastructurii esențiale cu stabilirea clară a compatibilității tranzacțiilor cu interesul de asigurare a securității și a ordinii publice și doar dacă aceste tranzacții au fost încheiate într-un mod fraudulos cu încălcarea procedurilor legale care au guvernat etapa încheierii tranzacției.

Totodată, în acest caz, proiectul urmează să fie completat cu norme care ar asigura întreprinderea ulterioară de acțiuni de către Comisie. Astfel, Comisia ar putea fi însărcinată cu obligația de a solicita rezoluțiunea/rezilierea contractelor/tranzacțiilor încheiate cu încălcarea cadrului legal.

Norma alin.(2) de la art.16 urmează să conțină criterii transparente în baza cărora se va stabili ordinea verificării tranzacțiilor încheiate cu infrastructură esențială.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Prevederi discriminatorii
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 14 -

Art.17 din proiectul legii -

Art.17 Deciziile emise de Comisie cu privire la tranzacțiile încheiate cu implicarea infrastructurii esențiale

Obiecții:

Norma art.17 reglementează categoriile de decizii ce pot fi emise de Comisie cu privire la tranzacțiile încheiate cu implicarea infrastructurii esențiale.

La alin.(1) se menționează despre „decizia motivată de remediere a calității entității care a încheiat tranzacții cu implicarea infrastructurii esențiale”, iar la alin.(2) se menționează despre „hotărârea de anulare a tranzacției”.

Un prim aspect pe care îl menționăm este faptul că aceste acte ale Comisiei nu sunt stipulate/reglementate de norma art.15 alin.(4) care enumeră actele ce pot fi luate de către Comisie.

Un alt aspect este faptul că norma instituie un drept excesiv, discreționar al Comisiei de emitere a unei hotărâri de anulare a tranzacției. Or, această hotărâre de anulare a tranzacției va avea ca temei invocat, prevederile legii prenotate, cu toate că tranzacția a fost încheiată anterior intrării în vigoare a legii.

Nu contestăm dreptul Comisiei de a examina tranzacția încheiată anterior intrării în vigoare a legii cu implicarea infrastructurii esențiale prin prisma compatibilității acesteia cu interesul public de asigurare a securității naționale și a ordinii publice, însă, atribuția Comisiei urmează să se rezume la contestarea, conform procedurii legale, a actului tranzacției. Astfel, se va asigura atât dreptul părților la apărare, cât și va fi asigurat un proces judiciar bazat pe principiul transparenței și contradictorialității.

Menționăm acestea din considerentul că se atribuie competențe excesive Comisiei în emiterea unor decizii (hotărâre de anulare a tranzacției) asupra unor tranzacții deja încheiate anterior intrării în vigoare a prezentei legi.

În final, concluzionăm că atribuția Comisiei de emitere a hotărârilor de anulare a tranzacției poartă caracter coruptibil manifestat prin posibila întreprindere a unor acțiuni din partea părților interesate de a influența membrii Comisiei cu privire la decizia luată.

Astfel, există riscul creării condițiilor propice apariției manifestărilor de corupție în procesul de emitere a hotărârii de anulare a tranzacției.

În altă ordine de idei, conform alin.(3) și (4) din art.17 Comisia este instituită cu dreptul de a emite decizii de aplicare a sechestrului pe obiectele de infrastructură esențială și cu dreptul de a notifica organele de drept cu privire la datele care constituie componentă de infracțiune, iar, potrivit alin.(5) al aceluiași articol să fie în drept să ridice sechestrul de pe obiectele de infrastructură esențială.

Punerea sub sechestru a bunurilor este, în dependență de cauza inițiată (în cadrul unui proces penal sau în cadrul unui proces civil), o măsură procesuală de constrângere, reglementată de prevederile Codului de procedură penală al Republicii Moldova (nr.122/2003) sau reprezintă o măsură de asigurare a acțiunii civile în conformitate cu prevederile Codului de procedură civilă al Republicii Moldova (nr.225/2003).

În aceste condiții, atribuția Comisiei de aplicare a sechestrului este confuză și riscă să fie aplicată contrar prevederilor generale care reglementează instituția sechestrului.

În acest context, menționăm că atribuția de aplicare a sechestrului atribuită Comisiei este nejustificată, improprie și abuzivă.

Recomandări:

Propunem autorului -

completarea art.14 din proiect cu categoriile de decizii pe care Comisia este în drept să le emită în conformitate cu art.17 (decizie motivată de remediere a calității entității care a încheiat tranzacții cu implicarea infrastructurii esențiale);

excluderea dreptului Comisiei de emitere a hotărârilor de anulare a tranzacțiilor cu atribuirea dreptului acestuia de a sesiza organele competente în privința inițierii procedurii de rezoluțiune/reziliere a tranzacției încheiate în cazul constatării incompatibilității justificate cu interesul public de asigurare a securității naționale și a ordinii publice;

excluderea dreptului Comisiei de emitere a deciziilor de aplicare a sechestrului pe obiectele de infrastructură esențială și acordarea competenței acestuia de a înainta cerere în instanța de judecată competentă cu privire la luarea acestei măsuri.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligățiilor
- Prevederi discriminatorii
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Atribuții paralele
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice

Riscuri de corupție:

- Generale

- | | |
|--------------------------------------------------|--|
| • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | |
|--------------------------------------------------|--|

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii privind protejarea obiectelor de infrastructură esențială pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice a fost elaborat în vederea „identificării și încadrării infrastructurilor statului într-o politică coerentă a securității naționale”.

Potrivit art.1 din proiect - „prezenta lege stabilește criteriile de identificare a obiectelor de infrastructură esențială pentru asigurarea securității naționale și a ordinii publice, precum și condițiile, competențele, procedura și instrumentele de identificare, recunoaștere și protejare a infrastructurii esențiale”.

Deși proiectul este elaborat în interes public, în conținutul acestuia au fost regăsite norme care instituie proceduri administrative confuze, instituie atribuții paralele între autorități (a se vedea competențele Parlamentului și ale Guvernului), instituie atribuții discreționare (a se vedea atribuțiile Comisiei pentru protejarea infrastructurii naționale), instituie neclaritate în privința statutului juridic al Comisiei pentru protejarea infrastructurii naționale (a se vedea proiectul în raport cu nota informativă). La fel, este atestată neclaritatea în privința actelor pe care Comisia este în drept să le emită.

Toate aceste aspecte de incoerență legislativă vor duce la crearea condițiilor propice de interpretare confuză și discreționară a normelor din proiect cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Analiza detaliată a normelor care pot fi calificate ca fiind purtătoare de ambiguități și confuzii în aplicarea uniformă a acestora este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

În final menționăm că proiectul necesită completări esențiale pentru a-l transforma dintr-un act, în mare parte, general și declarativ într-un proiect cu norme și proceduri speciale, detaliate care să contribuie la evidențierea și stabilirea criteriilor de identificare a obiectelor de infrastructură esențială, condițiile, competențele autorităților cu atribuții directe în reglementare, procedura și instrumentele de identificare, recunoaștere și protejare a infrastructurii esențiale.

18.05.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI, Inspector principal

