

Nr. 06/3809 din " 30 " 09 2015
MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. 24-36-41

La nr.01-8/645 din 10 septembrie 2015

Agencia Turismului

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.352/2006, Legea nr.160/2011, Legea 231/2010, Legea nr.764/2001).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție - 3 file;

Anexa la raportul de expertiză anticorupție – 2 file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

**de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative
(Legea nr.352/2006, Legea nr.160/2011, Legea nr.231/2010, Legea
nr.764/2001)**

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Agenția Turismului, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul urmărește reglementarea dezvoltării turismului rural și social, a modului de atestare a ghizilor turistici, monitorizarea evidenței statistice etc. Totodată, prin proiect se propune crearea structurilor de informare și promovare turistică (Biroul de Informare și Promovare Turistică, Centrele de informare și promovare turistică).

d. Suficiența argumentării. Potrivit autorului, condițiile care au condus la elaborarea propunerilor de modificare a Legii nr.352/2006 cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova au fost determinate de evoluția pieței turistice în plan local și regional. Proiectul va facilita desfășurarea activității turistice în Republica Moldova, va spori nivelul de protecție a consumatorilor de servicii turistice și va îmbunătăți mecanismul de evidență statistică în domeniul turismului național. Argumentele invocate de autor sunt relevante, iar proiectul oportun spre promovare în continuare.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Prevederile proiectului presupun cheltuieli financiare legate de implementarea Contului Satelit de Turism, crearea Biroului de Informare și Promovare Turistică, Registrului turismului etc., iar autorul, în nota informativă, a făcut calculele necesare și a indicat sursele de finanțare care urmează a fi alocate.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei

Justificări a interesului public

Proiectul promovează interesele agențiilor de turism și a tur-operatorilor prin simplificarea și perfecționarea cadrului legal în acest sens, însă nu prejudiciază interesul public general.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat se regăsește pe pagina oficială a Agenției Turismului, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasînd proiectul de act legislativ pe pagina web oficială a instituției.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

Art.I pct.13 de modificare a art.17 alin.(2) din Legea nr.352/2006: „Biroul de Informare și Promovare Turistică este o instituție publică din subordinea autorității centrale de turism, care are drept scop implementarea politicii statului privind promovarea Republicii Moldova ca destinație turistică”.

Reglementarea statutului Biroului de către autor este ambiguă, nefiind certă originea finanțării instituției publice, care poate fi instituție bugetară sau instituție publică la autogestiune. Totodată, autorul a neglijat să menționeze numărul de personal al Biroului de Informare și Promovare Turistică și autoritatea competentă de aprobarea efectivului-limită a instituției. Neclaritățile citate supra, vor tergiversa funcționarea instituției și va crea un haos procedural la etapa implementării proiectului. În cazul în care instituția creată urmează să fie finanțată de la bugetul public național este necesară specificarea acestui fapt pentru a se ajusta cheltuielile necesare în bugetul pe anul viitor și/sau în cadrul bugetar pe termen mediu.

Recomandarea: *Revizuirea statutului structurilor de informare și promovare turistică, a finanțării acestora și a efectivului-limită. Prezenta recomandare vizează și Centrele de informare și promovare turistică în egală măsură.*

2. Conflicte ale normelor de drept

Art.I pct.2 de modificare a art.3 din Legea nr.352/2006: „Biroul de Informare și

Promovare Turistică – instituție publică care are drept scop informarea turiștilor despre potențialul turistic natural și antropic al țării, unități de cazare turistică, agrement, transport turistic, precum și prestarea de servicii în vederea promovării imaginii turistice a țării”.

Noțiunea dată de autor atribuie o sferă largă de acțiune biroului, care este mai vastă decât atribuțiile biroului stabilite la art.17 din același proiect. Prin urmare, noțiunea vine în contradicție cu atribuțiile de facto ale biroului, care nu dispune de atribuții de cazare turistică, agrement și transport turistic. Există riscul aplicării extensive a noțiunii biroului întru lărgirea competențelor biroului înafara celor prevăzute la art.17 în calitate de atribuții. Pentru a păstra o continuitate și stabilitate legislativă este necesară revizuirea noțiunii de Birou de Informare și Promovare Turistică în așa fel încât să corespundă atribuțiilor nemijlocite prevăzute la art.17 din proiect.

Recomandarea: *Revizuirea noțiunii Biroului de Informare și Promovare Turistică în conformitate cu atribuțiile acestuia prevăzute în proiect la art.17.*

Art.I pct.16 de modificare a art.18/2 alin.(2) din Legea nr.352/2006: „Verificarea respectării criteriilor ce au stat la baza clasificării se efectuează de către autoritatea centrală de turism”.

Norma propusă de autor este în conflict cu art.14 alin.(1) al Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, care stipulează: „Unul și același organ de control nu este în drept să exercite controlul asupra uneia și aceleiași persoane mai mult decât o dată într-un an calendaristic”. Legislația nu permite efectuarea controalelor mai des decât o singură dată într-un an calendaristic, ceea ce asigură evitarea unor eventuale abuzuri din partea autorităților publice. Recomandăm autorului indicarea expresă a periodicității verificării respectării criteriilor ce au stat la baza clasificării unităților de cazare turistică.

Recomandarea: *Stabilirea expresă a periodicității verificării respectării criteriilor ce au stat la baza clasificării unităților de cazare turistică.*

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Art.I pct.13 de modificare a art.17, alin.(7) al Legii nr.352/2006: „Biroul de Informare și Promovare Turistică este condus de directorul general, care este desemnat în funcție, în bază de concurs și eliberat din funcție de către directorul general al autorității centrale de turism”.

Această prevedere este lacunară, deoarece autorul nu a reglementat incompatibilitatea funcției deținute cu orice altă activitate remunerată, cu excepția celei didactice. De asemenea, nu sunt înaintate cerințele față de director, nefiind impusă obligația cunoașterii limbii de stat, deținerii studiilor superioare, existenței/inexistenței antecedentelor penale etc. La fel, lipsește condiția deținerii experienței și competenței în domeniul turismului, care ar permite numirea în funcție a unei persoane fără experiență, ceea ce este inacceptabil, deoarece responsabilitatea directorului este considerabilă. În redacția actuală pentru funcția de director al Biroului de Informare și Promovare Turistică poate candida orice cetățean, fără

studii, cu studii medii sau superioare, cu experiență impunătoare sau fără, fiind lăsată la discreția directorului Agenției Turismului să decidă asupra numirii directorului Biroului, pe criterii subiective.

Această situație creează un risc coruptibil iminent, deoarece persoanele vor fi motivate să obțină acest post pe căi ilegale, evitând numirea obiectivă, pe bază de merit. Concomitent recomandăm autorului indicarea în textul legii a termenului de deținere a funcției de director al Biroului.

Recomandarea: Reglementarea incompatibilităților funcției directorului Biroului și stabilirea criteriilor de eligibilitate ale acestuia, precum și termenul de deținere a funcției (exemplu: Directorul este numit/selectat pe un termen de X ani).

Art.1 pct.16 de modificare a art.18/2 alin.(2) din Legea nr.352/2006: „Verificarea respectării criteriilor ce au stat la baza clasificării se efectuează de către autoritatea centrală de turism”.

Norma analizată nu stabilește periodicitatea efectuării verificărilor sau temeiurile/criteriile de verificare a unităților de cazare turistică. Există riscul ca lipsa prevederii unui termen de efectuare a controalelor să sporească posibilitatea dispunerii de către autoritatea centrală de turism a unor verificări abuzive și neîntemeiate. Mai mult, autorul nu a prevăzut calitatea subiectului care va efectua verificarea, în varianta expusă verificarea va putea fi dispusă/efectuată de orice angajat al autorității centrale de turism, ce ar putea crea un potențial coruptibil.

Recomandarea: Stabilirea unui termen limitativ de efectuare a verificărilor (exemplu: o dată pe an, o dată la doi ani sau „nu mai mult decât o dată într-un an calendaristic”) și dispunerea verificărilor de către Directorul general al autorității centrale de turism.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Art.1 pct.21 de modificare a art.38/4 al Legii nr.352/2006 „Răspunderea pentru încălcarea prezentei legi - Constituie încălcări ale prezentei legi:

- a) desfășurarea activității în domeniul turismului fără personal calificat și/sau autorizat;
- b) desfășurarea activității unităților de cazare turistică în lipsa certificatului de

- clasificare a unității de cazare turistică;
c) prezentarea informației neveridice privind tipul și categoria unității de cazare;
d) încheierea, de către întreprinderile de turism, a contractelor de servicii turistice cu unități de cazare turistică neclasificate;
e) neprezentarea organului de statistică a dărilor de seamă statistice în termenele stabilite de prezenta lege;
f) desfășurarea activității ghidului de turism fără ecusonul ghidului de turism, expus în loc vizibil.”


Articolul propus de autor conține doar dispoziții prohibitive, însă nu prevăd sancțiunile pentru acțiunile care constituie încălcări ale prezentei legi. În varianta expusă de autor aplicarea răspunderii pentru desfășurarea activității în domeniul turismului fără personal calificat sau desfășurarea activității unităților de cazare turistică în lipsa certificatului de clasificare a unității de cazare turistică este imposibilă, deoarece nu sunt stabilite sancțiunile corespunzătoare.

Conform principiului „nullum poena sine lege”, subiecții nu pot fi atrași la răspundere decât în cazurile în care legea le interzice un anumit comportament, încălcarea căruia este sancționabilă. În scopul asigurării respectării proiectului legii, recomandăm autorului promovarea, în paralel, a unui proiect de lege cu privire la modificarea/completarea Codului contravențional, care ar stabili acțiunile de încălcare a prezentului proiect și sancțiunile respective.

Mai mult, nu este delimitat tipul răspunderii care va survine în cazul nerespectării unei sau alteia acțiuni din cele menționate de autor. Astfel, autorul nu stipulează care va fi legea conform căreia va fi tras la răspundere destinatarul (spre exemplu: contravențională, civilă, retragerea licenței/autorizației), ceea ce contravine principiului previzibilității normelor juridice, care lipsește subiecții modificărilor de posibilitatea de a lua cunoștință cu încălcările prevăzute într-un termen rezonabil și de a-și adapta conduita în funcție de schimbările aduse de acestea.

Recomandarea: Promovarea unui proiect de completare/modificare a Codului contravențional întru asigurarea aplicabilității normei analizate și completarea normei analizate cu tipul răspunderii coercitive care va survine la încălcarea prevederilor proiectului.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

 Lidia Carchilan
Inspector Direcția legislație și expertiză anticorupție
28 Septembrie 2015

Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md

MINISTERUL JUSTIȚIEI
AL REPUBLICII MOLDOVA

MD 2012, or. Chișinău, str. 31 August 1989, nr. 82
tel. 23-47-95, fax 23-47-97



МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

MD-2012, г. Кишинэу, ул. 31 Август 1989 №82
тел. 23-47-95, факс 23-47-97

30.11.15 nr. 03/124-10
La nr. 01-8/828 din 23.11.2015

Agencia Turismului

Examinând repetat proiectul Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative și proiectul hotărîrii Guvernului de aprobare a acestuia, constatăm că propunerile expuse în avizul Ministerului Justiției nr. 03/4868 din 15 mai 2015 au fost luate în considerație și, prin urmare, comunicăm lipsa obiecțiilor de ordin juridic.

Viceministru

Nicolae EȘANU