

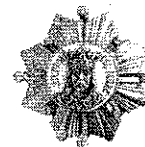


CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

CEB  
cy



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198  
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-1885 din 18.03. 2020  
La nr. 73 din 25 februarie 2020

## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (legea prevenției).

Anexă: conform textului – 4 (patru) file.

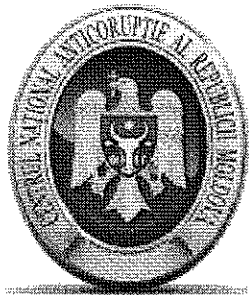
Director

*R. Flocea*

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	970
"19" 03	2020
Oră	





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO20/6402 din 18.03.2020**

### **la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (legea prevenției)**

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 a Parlamentului, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

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

Potrivit notei informative: *"Proiectul de lege vine ca răspuns la necesitatea de îmbunătățire a mediului de afaceri și protejarea micului business de numeroasele obstacole în calea desfășurării afacerilor private."*

Autorul a mai precizat că, *"Rezultatele scontate ale acestui proiect de lege: reglementarea unor instrumente care să asigure prevenirea săvârșirii încălcărilor, informarea și consultarea agentului economic, oferirea posibilității de a se corecta în cazul unor devieri neînsemnate și unui termen adecvat pentru înlăturarea neajunsurilor."*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune un mecanism de profilaxie/prevenție contra unor posibile abuzuri din partea organelor de control, prin amendarea Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și a Codului contravențional.

În acest sens, autorul a precizat că, *"[...] proiectul introduce anumite norme care se referă la obligația organului de control de a îndruma agentul economic prin elaborarea de ghiduri, îndrumare, note informative, în ajutorul celor verificați de către organele de control. Aceste acțiuni sunt însoțite de o normă activată prin intermediul proiectului de lege care permite părții afectate să recupereze prejudiciile cauzate de un inspector, care indică asupra unei relații asimetrice între organul de control și subiectul verificării, însemnând astfel o pârghie de responsabilizare mutuală. Totodată, se precizează în legea controlului de stat termenul de remediere acordat prin prescripțiile emise de inspectorii care nu trebuie să fie mai mic de 30 de zile și cu posibilitatea de a fi extins și până la 90 de zile, în dependență de complexitatea cazului."*

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Proiectul promovează interesul public privind eliminarea situațiilor de abuz asupra agentului economic din partea organelor de control.

#### 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”.*

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele 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”.*

Reieșind din prevederile proiectului, implementarea acestora nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național. În acest sens, în nota informativă lipsește fundamentarea economico-financiară, condiție prevăzută de art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017.

## 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 mare parte, 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 100/2017.

Însă, unele norme din proiect sunt formulate cu încălcarea normelor de tehnică legislativă (a se vedea analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

## **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările art. 2006 alin.(1) din Codul civil, privind repararea daunei cauzate persoanei supuse controlului prin afectarea funcționării normale și/sau a întreprinderii măsurilor ce conduc la suspendarea completă/temporară a activității acesteia, inclusiv din contul și/sau a colaboratorilor organului de control.

De asemenea, au fost identificate norme ce contravin art.445 din Codul contravențional privind declararea nulității procesului-verbal cu privire la contravenție.

Analiza detaliată a factorilor de risc și riscurilor de corupție asupra aspectelor menționate supra este prezentată în compartimentul III al raportului de expertiză anticorupție.

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea organelor responsabile de consultarea persoanei supuse controlului, prin elaborarea îndrumărilor, materialelor documentare, ghiduri etc., precum și agentului constatator în competența căruia intră întocmirea planului de remediere, ce reprezintă o anexă la procesul-verbal cu privire la contravenție.

## **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**

**Art.I pct.1 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte legislative**

Art.I Legea nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător [...], se modifică după cum urmează: [...]

2. La articolul 27 alineatul (2), după textul "vor fi reparate din contul organului de control" se introduce textul "și/sau colaboratorii acestuia."

**Obiecții:**

Norma analizată stabilește că orice daune cauzate persoanei supuse controlului prin afectarea funcționării normale și/sau a întreprinderii măsurilor ce conduc la suspendarea completă/temporară a activității acesteia, vor fi reparate inclusiv din contul și/sau a colaboratorilor organului de control. Acest fapt contravine prevederilor Codului civil, care la art.2006 alin.(1) prevede că, *"Prejudiciul cauzat printr-un act administrativ ilegal sau nesoluționarea în termen legal a unei cereri de către o autoritate publică sau de către o persoană cu funcție de răspundere din cadrul ei se repară integral de autoritatea publică. Persoana cu funcție de răspundere va răspunde solidar în cazul intenției sau culpei grave."*

Acest fapt poate admite impedimente în aplicarea corectă a normei și crea premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei *"convenabile"* care se va aplica într-o situație concretă, astfel existând riscul imputării colaboratorului organului de control a faptei, în lipsa unei intenții sau culpei grave, care în esență sa sunt forme ale vinovăției.

Or, pentru aplicarea oricărei forme de răspundere civilă este necesară existența unui concurs de împrejurări, printre care și prezența următoarelor condiții: fapta ilicită sau neexecutarea, executarea necorespunzătoare sau prin întârziere a obligațiilor; prejudiciul, raportul de cauzalitate dintre fapta ilicită, neexecutarea sau executarea necorespunzătoare și prejudiciu, și vinovăția.

**Recomandări:**

Ajustarea modificărilor propuse la art.27 alin.(2) din Legea nr.131/2012 la prevederile art.2006 din Codul civil.

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**Art.II potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte legislative**

Art.II. Codul contravențional al Republicii Moldova nr.218/2008 [...], se modifică după cum urmează:

1. După Capitolul V se introduce un nou capitol cu următorul cuprins:

"Capitolul V/1 Prevenirea săvârșirii de contravenții

Articolul 1. Planul de remediere [...]

(8) Încheierea procesului-verbal cu privire la contravenție cu încălcarea prevederilor capitolului V/1 atrage nulitatea procesului-verbal."

**Obiecții:**

Norma analizată stabilește un nou temei de declarare a nulității procesului-verbal cu privire la contravenție, și anume în cazul în care procesul a fost încheiat în lipsa unui plan de remediere. Acest fapt contravine art. 445 din Cod contravențional, care stabilește limitativ condițiile care duc la nulitatea procesului-verbal cu privire la contravenție, și conform căruia astfel de condiție, precum lipsa planului de remediere nu este prevăzut.

Astfel, potrivit modificărilor propuse prin proiect, încălcarea capitolului V/1, care prevede planul de remediere, va putea fi invocată pentru declararea nulității procesului-verbal.

Conform Codului contravențional, nulitatea proceselor este atrasă de neconsemnarea a cel puțin una dintre mențiunile prevăzute la art.443, 445, unde mențiunea privind lipsa planului de remediere nu este.

Incompatibilitatea prevederilor legale instituite de proiect cu cele în vigoare ale Codului contravențional, va admite situații abuzive la aplicare și va crea premise pentru factorii de decizie de a emite decizii privind declararea nulității procesului-verbal cu privire la contravenție în dependență de interesul urmărit.

Astfel, se impune necesitatea ajustării art.1 alin.(8) din proiect la art.445 din Cod contravențional.

Totodată, Art.II potrivit proiectului se va redacta conform normelor de tehnică legislativă. Astfel, raportând la textul în vigoare al Codului contravențional, capitolul V cuprinde art.41-46, iar acest fapt impune substituirea textului "Articolul 1" cu textul "Articolul 46/1", ca urmare a completării prin proiect cu un capitol nou "V/1".

**Recomandări:**

Ajustarea art.1 alin.(8) din proiect la art.445 din Cod contravențional.

Substituirea textului "Articolul 1" cu textul "Articolul 46/1".

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

## IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un deputat în Parlament și vine ca răspuns la necesitatea de îmbunătățire a mediului de afaceri și protejarea micului business de numeroasele obstacole în calea desfășurării afacerilor private. Rezultatele scontate ale acestui proiect de lege: reglementarea unor instrumente care să asigure prevenirea săvârșirii încălcărilor, informarea și consultarea agentului economic, oferirea posibilității de a se corecta în cazul unor devieri neînsemnate și unui termen adecvat pentru înlăturarea neajunsurilor.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Prevederile proiectului corespund scopului declarat de către autor în nota informativă și acesta este în conformitate cu interesul public.

Cu toate acestea, proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.



18.03.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



*Xenia VAMEȘ, Inspector principal*

