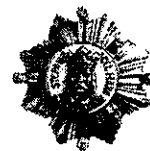




**CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA**



**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. 06/2-5509 din 22.09.2020

La nr. 06/2-5509 din 08.09.2020

**Ministerul Economiei și  
Infrastructurii**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (*număr unic 472/MEI/2020*).

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

**Director**

*R. Flocea*

**Ruslan FLOCEA**



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO20/6815 din 22.09.2020**

### **la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (nr.52/2014 și altele - avocatul antreprenorilor (Ombudsman))**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

### **I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului**

#### **I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului**

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul, iar autor nemijlocit este Ministerul Economiei și Infrastructurii, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

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

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

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect, condiție prevăzută de art. 9 al Legii nr.239/2008 *„(1) După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială [...]"*.

Anunțul privind organizarea consultărilor publice, proiectul înaintat spre expertizare și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Ministerului Economiei și Infrastructurii: [www.mei.gov.md](http://www.mei.gov.md) la data de 09.09.2020, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul menționat. Totuși, termenul limită de prezentare a propunerilor a fost stabilit la data de 16.09.2019 nefiind respectat termenul de minim 10 zile lucrătoare, pentru a putea prezenta sau expedia recomandări în privința proiectului.

Având în vedere circumstanțele enunțate, transparența decizională a fost parțial asigurată.

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

Potrivit notei informative, *„Proiectul de lege instituie funcția de demnitate publică - Avocatul Poporului pentru drepturile antreprenorilor, care va fi numit de Parlament și va activa în mod autonom față de Avocatul Poporului și Avocatul Poporului pentru drepturile copilului. Avocatul Poporului pentru drepturile antreprenorilor va fi specializat în problemele de protecție a drepturilor antreprenorilor. Rolul Avocatului Poporului pentru drepturile antreprenorilor va rezida în asigurarea respectării drepturilor și intereselor legitime ale antreprenorilor de către autoritățile publice, de către organizațiile și întreprinderile, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizațiile necomerciale și de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile. Modul de numire a Avocatului Poporului pentru drepturile antreprenorilor va fi similar cu cel de numire a Avocatului Poporului și Avocatului Poporului pentru drepturile copilului, reglementat de Legea nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul)”*.

Totodată, în notă se mai menționează că *„Instituirea unei noi funcții de Avocat al Poporului pentru drepturile antreprenorilor este menită să asiste agenții economice în contracararea abuzurilor comise, în special, de autorități și instituții publice, și eliminarea curențelor din cadrul normativ. Această asistență în cel mai direct mod va duce la scăderea cheltuielilor existente pentru desfășurarea afacerii și, corespunzător, creșterea veniturilor”*.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) și adăugător - 12 legi care vizează activitatea Avocatului Poporului. Potrivit proiectului, în Republica Moldova se instituie funcția de Avocat al Poporului pentru drepturile antreprenorilor, care va activa conform aceluiași regim juridic ca al Avocatului Poporului și Avocatului Poporului pentru drepturile copilului. Cu această ocazie se propune majorarea efectivului limită al Oficiului Avocatului Poporului cu 11 unități, de la 65 la 76.

Proiectul prevede că Avocatul Poporului pentru drepturile antreprenorilor își va exercita atribuțiile pentru asigurarea respectării drepturilor și intereselor legitime ale antreprenorilor de către autoritățile publice, de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizații necomerciale și de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile.

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**

Potrivit notei informative, *„Proiectul de lege este elaborat în vederea asigurării executării acțiunii 4.5.14 din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023, aprobat prin Hotărârea Guvernului*

nr. 636/2019, ce stabilește crearea instituției de ombudsman (avocat) în domeniul activității de afaceri”.

Deși se urmărește îmbunătățirea mediului de afaceri, totuși proiectul conține factori de risc ce pot determina compromiterea integrității în sectorul public. Astfel, proiectul conține o formulare ambiguă ce poate fi interpretată abuziv referitor la condițiile de eligibilitate ale Avocaților Poporului și nu nominalizează Avocatul Poporului pentru drepturile antreprenorilor în calitate de subiect cu drept de sesizare a Curții Constituționale, în pofida reglementării unei asemenea posibilități a acestuia.

## **I.5. Justificarea soluțiilor proiectului**

### **I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.**

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.*

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului, elementele noi și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

### **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”.*

Potrivit compartimentului 5 din nota informativă „*Implementarea proiectului de lege va genera cheltuieli suplimentare la bugetul de stat, deoarece se propune majorarea efectivului limită al Oficiului Avocatului Poporului cu 11 unități, aceste unități vor asista Avocatul Poporului pentru drepturile antreprenorilor. Calculul privind cheltuielile operaționale respective sunt expuse în Analiza de impact”.*

În Analiza de impact la proiectul de Lege cu privire la Avocatul Antreprenorilor (Ombudsman) se relevă că pentru întreținerea entității avocatului antreprenorilor sunt necesare 2276,5 mii lei anual. Cu toate acestea se remarcă faptul că calculele prezentate în Analiza de impact se referă la versiunea anterioară a proiectului, care presupunea aprobarea unei legi integrale. Însă urmare a modificărilor conceptuale în privința proiectului, nu au fost revizuite calculele privind necesitățile financiare de întreținere a activității Avocatului Poporului pentru drepturile antreprenorilor.

Prin urmare, datele referitoare la fundamentarea economico-financiară a proiectului nu sunt ajustate conform prevederilor proiectului în versiunea parvenită pentru efectuare expertizei anticorupție, ceea ce implică complinirea notei informative 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 „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

*a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]*

*c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]*

*e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]*

*f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;*

*g) se evită tautologiile juridice;*

*h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"*.

În textul proiectului a fost identificată o normă a cărei formulare este de natură să încuviințeze interpretări diverse și chiar abuzive, deoarece este ambiguă și oferă loc pentru viziuni diferite. Norma în cauză vizează condițiile de eligibilitate pentru accederea în funcția de Avocat al Poporului, indiferent de specializare, detaliile relevante fiind oferite la compartimentul III din prezentul Raport.

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

În proiect a fost identificată o lacună normativă privind competența Avocatului Poporului pentru drepturile antreprenorilor de a sesiza Curtea Constituțională. Pe de o parte, proiectul prevede o asemenea posibilitate, însă, pe de altă parte, nu prevede completarea Codului jurisdicției constituționale cu prevederi în acest sens. Analiza detaliată este relevantă la compartimentul III din prezentul Raport.

Într-o altă ordine de idei, se remarcă faptul că prin proiect se propune ca Avocatul Poporului pentru drepturile antreprenorilor să își exercite atribuțiile inclusiv pentru asigurarea respectării drepturilor și intereselor legitime ale antreprenorilor de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare. Având în vedere faptul că Avocatul Poporului va avea posibilitatea să intervină în relațiile dintre persoanele juridice, o parte din care sunt reglementate de Legea concurenței iar Consiliul Concurenței este investit ca autoritate națională de concurență, se recomandă remiterea spre avizare a proiectului către Consiliul Concurenței.

În acord cu art. 32 alin. (2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative „*Proiectele actelor normative care reglementează activitatea economică se transmit spre avizare Consiliului Concurenței*”. Deși proiectul nu reglementează direct activitatea economică, totuși exercitarea atribuțiilor de către Avocatul Poporului pentru drepturile antreprenorilor poate avea implicații asupra activității economice.

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

Prin proiect se completează instituția națională a ombudsmanului cu o nouă arie de activitate în domeniul protecției drepturilor și libertăților antreprenorilor pusă în sarcina Avocatului Poporului pentru drepturile antreprenorilor. Activitatea Avocatului Poporului ar putea fi periclitată de faptul că, deși proiectul prevede posibilitatea sesizării Curții Constituționale, totuși nu se completează lista subiecților cu drept de sesizare din Codul jurisdicției constituționale. Totodată, proiectul conține o

normă care poate afecta procedura de evaluare e eligibilității Avocaților Poporului, ceea ce poate compromite întreaga instituție. Analiza factorilor de risc este prezentată la compartimentul III din prezentul Raport.

#### II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

### III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

#### Art. XII pct. 3 din proiect

Art.XII. - Legea nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr.110–114, art.278), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

3. La articolul 6 alineatul (1):

litera d) se completează cu textul „sau în domeniul activității de întreprinzător”.

#### Obiecții:

Norma citată modifică o condiție de eligibilitate pentru deținerea funcției de Avocat al Poporului. Astfel, urmare a implementării proiectului, funcția de Avocat al Poporului va putea fi deținută de persoana care are o vechime în muncă de cel puțin 10 ani și o activitate notorie în domeniul apărării și promovării drepturilor omului sau în domeniul activității de întreprinzător.

Deși ar putea fi dedus că cerința vechimii în muncă și a activității notorii în domeniul activității de întreprinzător este înaintată candidaților la funcția de Avocat al Poporului pentru drepturile antreprenorului (*funcție nouă creată prin proiect*), totuși modalitatea de formulare a normei este ambiguă și defectuoasă.

În acord cu modificările propuse prin proiect, în Republica Moldova vor activa 3 Avocați ai Poporului, dintre care, unul va avea competență generală în probleme de protecție a drepturilor omului, unul va fi specializat în problemele de protecție a drepturilor și libertăților copilului, iar altul va fi specializat în probleme de protecție a drepturilor antreprenorilor. Modificarea condițiilor de eligibilitate, care sunt comune pentru toți Avocații Poporului, și existența expresiei în versiunea finală a proiectului: „*în domeniul apărării și promovării drepturilor omului sau în domeniul activității de întreprinzător*” creează condiții pentru interpretări abuzive. Nefiind menționate anumite clarificări, poate fi interpretat că deținerea experienței în muncă și activitatea notorie în domeniul activității de întreprinzător pot fi suficiente pentru desemnarea unei persoane în funcția de Avocat al Poporului, fie cu competență generală, fie cu competență specializată, chiar și în domeniul protecției drepturilor copiilor. De asemenea, este posibilă și viceversa, când poate fi desemnată în funcția de Avocat al Poporului pentru drepturile antreprenorilor un candidat fără experiență și activitate notorie în domeniul antreprenoriatului.

Prin urmare suntem în prezența unui factor de risc sub forma formulării ambigue care admite interpretări abuzive. Norma analizată prezintă riscuri, deoarece acordă posibilități de aplicare a textului de lege în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării.

#### Recomandări:

Se recomandă modificarea art. XII pct. 3 din proiect, astfel încât condiția de eligibilitate: „are o vechime în

muncă de cel puțin 10 ani și o activitate notorie în domeniul apărării și promovării drepturilor omului sau în domeniul activității de întreprinzător” să fie înaintată doar candidaților la funcția de Avocat al Poporului pentru drepturile antreprenorilor.

**Factori de risc:**

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

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 2 -

**Art. XII pct. 9 din proiect (art. 17/1 alin. (5) din Legea nr. 52/2014)**

Art.XII. - Legea nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr.110–114, art.278), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

9. Se completează cu articolele 17<sup>1</sup> și 17<sup>2</sup> cu următorul cuprins:

*„Articolul 17<sup>1</sup>. Atribuțiile Avocatului Poporului pentru drepturile antreprenorilor*

*(5) În scopul apărării drepturilor antreprenorilor, Avocatul Poporului pentru drepturile antreprenorilor poate sesiza Curtea Constituțională și poate înainta acțiuni în instanțele judecătorești”.*

**Obiecții:**

Norma citată prevede că Avocatul Poporului pentru drepturile antreprenorilor deține competența de a sesiza Curtea Constituțională în scopul apărării drepturilor antreprenorilor. Cu toate acestea, proiectul nu intervine cu modificări la Codul jurisdicției constituționale pentru completarea listei subiecților cu drept de sesizare.

Subiecții cu drept de sesizare a Curții Constituționale sunt nominalizați exhaustiv la art. 38 din Codul jurisdicției constituționale, printre care sunt Avocatul Poporului și Avocatul Poporului pentru drepturile copilului. Acest fapt determină necesitatea completării proiectului în acest sens, pentru a fi realizabil.

Prin urmare, proiectul are un caracter lacunar iar norma analizată este irealizabilă, ceea ce poate conduce către imposibilitatea exercitării depline a tuturor competențelor funcției nou create - Avocatul Poporului pentru drepturile antreprenorilor.

**Recomandări:**

Se recomandă completarea proiectului cu un articol nou prin care se va modifica Codul jurisdicției constituționale prin completarea art. 38 alin. (1) cu o nouă literă care să nominalizeze Avocatul Poporului pentru drepturile antreprenorilor în calitate de subiect cu drept de sesizare a Curții Constituționale.

**Factori de risc:**

- Lacună de drept
- Norme irealizabile
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

**Riscuri de corupție:**

- Generale

#### IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea Legii nr. 52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) și, adăugător, 12 legi care vizează activitatea Avocatului Poporului. Potrivit proiectului, în Republica Moldova se instituie funcția de Avocat al Poporului pentru drepturile antreprenorilor, care va activa conform aceluiași regim juridic ca al Avocatului Poporului și Avocatului Poporului pentru drepturile copilului. Cu această ocazie se propune majorarea efectivului limită al Oficiului Avocatului Poporului cu 11 unități, de la 65 la 76.

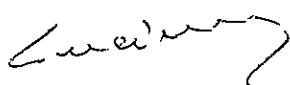
Proiectul prevede că Avocatul Poporului pentru drepturile antreprenorilor își va exercita atribuțiile pentru asigurarea respectării drepturilor și intereselor legitime ale antreprenorilor de către autoritățile publice, de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizații necomerciale și de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile.

În proiect au fost identificați factori de risc ce pot determina compromiterea integrității în sectorul public. Astfel, proiectul conține o formulare ambiguă ce poate fi interpretată abuziv referitor la condițiile de eligibilitate ale Avocaților Poporului și nu nominalizează Avocatul Poporului pentru drepturile antreprenorilor în calitate de subiect cu drept de sesizare a Curții Constituționale, în pofida reglementării unei asemenea posibilități a acestuia.

Nota informativă nu conține argumentarea economico-financiară a proiectului, iar datele din Analiza de impact la proiectul de Lege cu privire la Avocatul Antreprenorilor (*Ombudsman*) referitoare la fundamentarea economico-financiară a proiectului nu sunt ajustate conform prevederilor proiectului în versiunea parvenită pentru efectuare expertizei anticorupție, ceea ce implică complinirea notei informative în acest sens. Totodată, în pofida faptului că exercitarea atribuțiilor de către Avocatul Poporului pentru drepturile antreprenorilor poate avea implicații asupra activității economice, proiectul nu este avizat de către Consiliul Concurenței.

În concluzie, autorul urmează să completeze nota informativă, să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție și să remită proiectul spre avizare Consiliului Concurenței.

22.09.2020



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Ilie Creciun , Inspector principal*