



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. 06/2-4059 din 13.09.2022

La nr. 18-23-6633 din 05.07.2022

Ministerul Justiției

Copie: Cancelaria de Stat

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative (*număr unic 479/MJ/2022*).

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

Director

Iulian RUSU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8086 din 12.07.2022

la proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative (Codul de executare; Legea insolvenței nr. 149/2012; Legea nr. 161/2014 cu privire la administratorii autorizați)

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 Justiției, 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 [...]"

La data perfectării prezentului Raport pe pagina web a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, la compartimentul Transparența decizională, se regăsește doar proiectul și nota informativă, cu informația că sunt remise spre coordonare la data de 11.06.2022. În acest sens, postarea respectivă nu conține anunțul privind organizarea consultării publice a proiectului, datele de contact ale persoanei responsabile, perioada în care părțile interesate pot transmite obiecțiile și recomandările asupra proiectului etc.

Prin urmare, având în vedere circumstanțele enunțate, transparența decizională nu a fost asigurată conform prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, *„Proiectul urmărește implementarea acțiunii 3.10.10 din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022, aprobat prin Hotărârea Guvernului 235/2021, care prevede: „Modificarea Legii nr. 161/2014 cu privire la administratorii autorizați, în special în partea privind activitatea organelor disciplinare”.*

Acțiunea respectivă este determinată de faptul că prevederile normative în materia răspunderii disciplinare a administratorilor sunt lacunare – fapt constatat în cadrul activității Comisiei de autorizare și disciplină a administratorilor autorizați.

În special, se atestă deficiența și caracterul confuz al normelor privind:

- formularea abaterilor disciplinare ale administratorilor autorizați;*
- termenele de prescripție pentru tragerea la răspundere disciplinară;*
- modalitatea de aplicare a sancțiunilor disciplinare;*
- subiecții abilitați să sesizeze Comisia de autorizare și disciplină;*
- inițierea și efectuarea procedurii disciplinare în privința administratorilor”.*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea a 3 acte normative: Codul de executare, Legea insolvenței nr. 149/2012 și Legea nr. 161/2014 cu privire la administratorii autorizați. În principal, proiectul vizează reglementările ce au ca obiect tragerea la răspundere disciplinară a administratorilor autorizați. În acest sens, se expune într-o formulare nouă lista abaterilor disciplinare și a sancțiunilor disciplinare, se reglementează procedura disciplinară, se conferă distincție dintre sancțiunile disciplinare aplicate de Comisia de autorizare și disciplină și sancțiunile procesuale aplicate de instanțele de judecată etc.

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

Prin proiect se urmărește perfecționarea reglementărilor privind mecanismul de tragere la răspundere disciplinară a administratorilor autorizați, ceea ce corespunde interesului public.

Totuși în proiect a fost identificată o trimitere eronată și o normă referitoare la modalitatea de desemnare a membrilor (*profesori universitari*) în Comisia de autorizare și disciplină, care sunt de natură să pericliteze atingerea obiectivelor propuse la elaborarea proiectului. Excluderea concursului public pentru selectarea și desemnarea profesorilor universitari în cadrul Comisiei de autorizare și

disciplină constituie un factor de risc de natură să compromită integritatea în sectorul public și totodată, să diminueze valoarea și încrederea în imparțialitatea deciziilor Comisiei respective. Instituirea regulii generale potrivit căreia profesorii universitari sunt desemnați de autoritățile publice în calitate de membri ai Comisiei nominalizate fără obligativitatea organizării unui concurs public constituie o ingerință excesivă în organizarea profesiei de administrator autorizat.

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 notei informative: „*Implementarea proiectului de lege nu necesită cheltuieli financiare suplimentare din bugetul public național”.*

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

- a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]*
- c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]*
- e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]*
- f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;*
- g) se evită tautologiile juridice;*
- h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...].”.*

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

Proiectul reglementează activitatea Ministerului Justiției și Ministerului Economiei aferent desemnării membrilor în Comisia de autorizare și disciplină. Potrivit reglementărilor actuale, aceste 2 entități desemnează câte un profesor universitar în Comisia respectivă urmare a organizării unui concurs public, însă prin intermediul proiectului se propune excluderea obligativității organizării concursului public. În privința acestei propuneri s-au expus observații 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. III pct. 2 din proiect (art. 7 alin. (2) din Legea nr. 161/2014) Art. III. – Legea nr. 161/2014 cu privire la administratorii autorizați (Monitorul Oficial, 2014, nr. 293-296, art. 605), se modifică după cum urmează: 2. La articolul 7 alineatul (2) literele c) și d), cuvintele „prin concurs public” se exclud.
Obiectii: În conformitate cu prevederile art. 7 alin. (2) din Legea nr. 161/2014 cu privire la administratorii autorizați, Comisia de autorizare și disciplină este compusă din 9 membri, dintre care un profesor universitar în drept desemnat de Ministerul Justiției prin intermediul unui concurs public și un profesor universitar în științe economice desemnat de Ministerul Economiei prin intermediul unui concurs public. Prin proiect se propune ca desemnarea profesorilor universitari să fie realizată în afara concursului public din următoarele motive expuse de autori în sinteză: „În prezent, membrii Comisiei de autorizare și disciplină nu sunt remunerați. Din acest considerent, recrutarea unui profesor în drept sau științe economice este problematică. Or, absolută majoritatea a potențialilor candidați nu sunt motivați pentru a participa în cadrul concursurilor organizate în acest sens. Tocmai din considerentul eșuării concursurilor pentru alegerea profesorilor în drept sau științe economice, Comisia de autorizare și disciplină a fost nefuncțională pentru perioada 12 octombrie 2019 - 11 martie 2022. De exemplu, în această perioadă Ministerul Economiei a inițiat în jur de 15 concursuri pentru selectarea a doi profesori universitari în științe economice pentru ocuparea funcției de membru și membru supleant al Comisiei de autorizare și disciplină, însă nimeni nu a manifestat acordul de a depune actele pentru participare la concurs”. Având în vedere că atât Ministerul Justiției cât și Ministerul Economiei sunt reprezentați în Comisia de autorizare și disciplină de proprii reprezentanți (3 - Ministerul Justiției și 1 - Ministerul Economiei) acordarea împuternicirii entităților respective de a desemna adăugător, în afara unui concurs, și 2 profesori universitari poate fi examinată prin prisma implicării excesive a statului în administrarea profesiei de administrator

autorizat. Așa cum este la moment reglementată modalitatea de desemnare a membrilor în Comisia de autorizare și disciplină, se asigură un echilibru al interesele celor implicați: statul pe de o parte și reprezentanții administratorilor autorizați pe de altă parte, iar 2 profesori universitari sunt cei ce nu împărtășesc interese comune cu nici una dintre părțile enumerate anterior și pot constitui elementul de echilibru, de temperare a intereselor ce pot fi uneori divergente.

Menținerea unui echilibru de interese în cadrul activității Comisiei de autorizare și disciplină este indispensabilă, or atribuțiile acestei Comisii, specificate la art. 8 din Legea nr. 161/2014, sunt importante și decisive pentru exercițiul funcției de administrator autorizat. Atribuirea entităților publice a unei ponderi considerabile de putere decizională în cadrul Comisiei, prin intermediul reprezentanților lor și a profesorilor universitari desemnați într-un mod care nu este reglementat, poate pune la îndoială imparțialitatea, reprezentativitatea și corectitudinea deciziilor organului colegial respectiv.

Așadar, excluderea concursului public pentru selectarea și desemnarea profesorilor universitari în cadrul Comisiei de autorizare și disciplină constituie un factor de risc de natură să compromită integritatea în sectorul public. Riscul prevederilor proiectului supuse examinării consistă în adoptarea unei reglementări rigide și extreme care nu profită fortificării încrederii publicului în entitățile statale. Deși se asigură celeritatea formării Comisiei de autorizare și disciplină, totuși se creează premise pentru evitarea unui concurs public, care suplimentar cultivării spiritului de competiție, asigură și transparentizarea activității Comisiei în cauză.

De asemenea, proiectul este generator de riscuri din considerentul lipsei reglementărilor referitoare la modalitatea de selectare și desemnare a profesorilor universitari de către entitățile publice fără obligativitatea unui concurs public, lipsa criteriilor de selectare și, respectiv, eclipsarea principiului meritocrației în această procedură administrativă. În acest sens, sunt create premise pentru diferite negocieri și înțelegeri dintre entitățile publice și profesorii universitari ce acceptă să activeze fără remunerație în calitate de membri în Comisia de autorizare și disciplină.

Prin urmare, soluția pentru reanimarea activității Comisiei de autorizare și disciplină urmează a fi reglementată prin identificarea mecanismelor obiective și transparente de încurajare a potențialilor candidați de a participa la concursul public. Excluderea concursului public în speță nu se încadrează în standardele naționale și internaționale de cultivare a integrității în sectorul public și privat.

Recomandări:

Se recomandă excluderea pct. 2 din cadrul art. III al proiectului prin care se modifică art. 7 alin. (2) lit. c) și d) din Legea nr. 161/2014 cu privire la administratorii autorizați.

Alternativ, se recomandă completarea proiectului cu norme care să încurajeze candidații (*profesorii universitari*) să participe la concursul public, prin identificarea și reglementarea unor mecanisme de interesare a candidaților respectivi de a fi membri și a activa în cadrul Comisiei de autorizare și disciplină care să le asigure Independența și imparțialitatea, atât în raport cu reprezentanții autorităților publice, cât și în raport cu reprezentanții administratorilor autorizați.

Totodată, concomitent cu excluderea pct. 2 din cadrul art. III din proiect, poate fi formulat un punct nou prin care art. 7 din Legea nr. 161/2014 se completează cu un nou alineat care să stabilească soluția pentru cazul în care la concursul public organizat de Ministerul Justiției și Ministerul Economiei nu s-au înregistrat candidați sau cei înregistrați nu sunt eligibili.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice

Riscuri de corupție:

- Legalizarea actelor de:
- abuz de serviciu

<p>Art. III pct. 7 din proiect (art. 36/3 alin. (1) din Legea nr. 161/2014) Art. III. – Legea nr. 161/2014 cu privire la administratorii autorizați (Monitorul Oficial, 2014, nr. 293-296, art. 605), se modifică după cum urmează: 7. Se completează cu articolele 36¹-36³ cu următorul cuprins: Articolul 36³. Termenul de prescripție (1) <u>Sanctiunile disciplinare prevăzute la art. 36¹</u> se aplică în termen de cel mult 3 ani de la data săvârșirii abaterii disciplinare.</p>	
<p>Obiecții: Obiecția imputabilă normei precitate constă în faptul că aceasta conține o trimitere eronată. Astfel, art. 36³ alin. (1) din Legea nr. 161/2014 face trimitere la sancțiunile disciplinare prevăzute la art. 36¹, însă la acest articol nu sunt reglementate sancțiunile disciplinare. Potrivit proiectului, sancțiunile disciplinare sunt stabilite la art. 36². Așadar, norma analizată conține o trimitere defectuoasă care, deși pare lipsită de importanță majoră, poate crea impedimente în aplicarea corectă a proiectului. Or, în cazul reglementării sancțiunilor și a regimului juridic al acestora, prevederile legale urmează a fi stabilite cu precizie și lipsă de echivoc.</p>	
<p>Recomandări: La art. III pct. 7 din proiect (art. 36³ alin. (1) din Legea nr. 161/2014) se recomandă substituirea cuvintelor „Sanctiunile disciplinare prevăzute la art. 36¹” cu „Sanctiunile disciplinare prevăzute la art. 36²”.</p>	
<p>Factori de risc: • Norme de trimitere defectuoase</p>	<p>Riscuri de corupție: • Generale</p>

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea a 3 acte normative: Codul de executare, Legea insolvenței nr. 149/2012 și Legea nr. 161/2014 cu privire la administratorii autorizați. În principal, proiectul vizează reglementările ce au ca obiect tragerea la răspundere disciplinară a administratorilor autorizați. În acest sens, se expune într-o formulare nouă lista abaterilor disciplinare și a sancțiunilor disciplinare, se reglementează procedura disciplinară, se conferă distincție dintre sancțiunile disciplinare aplicate de Comisia de autorizare și disciplină și sancțiunile procesuale aplicate de instanțele de judecată etc.

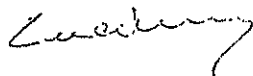
În proiect a fost identificată o trimitere eronată și o normă referitoare la modalitatea de desemnare a membrilor (*profesori universitari*) în Comisia de autorizare și disciplină, care sunt de natură să pericliteze atingerea obiectivelor propuse la elaborarea proiectului. Excluderea concursului public pentru selectarea și desemnarea profesorilor universitari în cadrul Comisiei de autorizare și disciplină constituie un factor de risc de natură să compromită integritatea în sectorul public și totodată, să diminueze valoarea și încrederea în imparțialitatea deciziilor Comisiei respective. Instituirea regulii generale potrivit căreia profesorii universitari sunt desemnați de autoritățile publice în calitate de membri ai Comisiei nominalizate fără obligativitatea organizării unui concurs public constituie o ingerință excesivă în organizarea profesiei de administrator autorizat.

Regulile referitoare la transparența decizională nu au fost respectate integral deoarece, la data perfectării prezentului Raport, pe pagina web a autorului www.justice.gov.md nu au fost identificate informații despre anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului și cu privire la organizarea consultărilor publice, precum și datele de contact ale persoanei responsabile, perioada în care părțile

Interesate pot transmite obiecții și recomandări asupra proiectului.

În concluzie, autorul urmează să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție și să asigure respectarea rigorilor transparenței decizionale în promovarea ulterioară a proiectului.

12.07.2022



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