



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 198
Tel. 24-36-41

Nr. 16/2-3923 din 07.07. 2017

la nr.04 1-3592 din 24 iunie 2017

Ministerul Economiei

Prin prezenta. Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.845/1992; nr.837/1996; nr.1163/97; nr.1585/1998, nr.489/1999; nr.1149/2000; nr.289/2004; 218/2008; nr.176/2013; nr.150/2014; nr.181/2014).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 6 file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4267 din 07.07.2017

la proiectul legii cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.845/1992; nr.837/1996; nr.1163/97; nr.1585/1998, nr.489/1999; nr.1149/2000; nr.289/2004; 218/2008; nr.176/2013; nr.150/2014; nr.181/2014)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104-XV din 06 iunie 2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

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 inițiativei legislative este Guvernul Republicii Moldova, autor nemijlocit Ministerul Economiei, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(1) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797 din 02 aprilie 1996.

Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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

Conform art.8 al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 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."

Potrivit art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008, "Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice." Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al legii prenotate prevede că "Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie."

Proiectul și nota informativă a acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Ministerului Economiei la data de 02 mai 2017 pentru consultări publice. Astfel, autorul a asigurat accesul la proiectul prenotat și termenul legal necesar părților interesate pentru a putea prezenta recomandări pe marginea inițiativei.

Totodată, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.8 lit.a) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative a proiectului, scopul acestuia este: „instituirea cadrului normativ necesar desfășurării de către Serviciul Vamal (SV), Serviciul Fiscal de Stat (SFS), Agenția Navală (AN), Autoritatea Aeronautică Civilă (AAC) și Agenția Națională Transporturi Auto (ANTA), a competențelor în domeniul derulării procedurilor de control asupra activității de întreprinzător, atribuite prin intermediul Legii nr.230 din 23 septembrie 2016”.

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

Prevederile proiectului preponderent vizează eficientizarea proceselor operaționale desfășurate de către autoritățile de control (SV, SFS, AN, AAC și ANTA), fapt care nu este contrar interesului public.

Totodată, proiectul vizează în mod nejustificat instituirea unei noi autorități, condiționând riscul exercitării de către aceasta a unor atribuții paralele celor exercitate de către organele de urmărire penală, fapt care poate periclita demararea și realizarea acțiunilor privind recuperarea bunurilor infracționale și va prejudicia interesul public.

Prin urmare, soluția propusă poate fi apreciată ca fiind conformă interesului public doar în condițiile în care autorul va implementa recomandările stabilite în prezentul raport de expertiză anticorupție și revizuirea redacției propuse a competențelor Inspecției Financiare, denumirii și competențelor Biroului investigații financiare.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă. În conformitate cu art.20 al Legii nr.780-XV din

27 decembrie 2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de "nota informativă care include:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespundente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."

Autorul a evidențiat scopul și condițiile care au impus elaborarea și promovarea prevederilor proiectului (amendarea esențială a Legii nr.131 din 8 iunie 2012 prin expunerea unor noi principii conexe procedurii controlului de stat asupra activității de întreprinzător, precum și prin determinarea listei organelor cu drept de control de stat, într-o nouă redacție, semnificativ diminuată) și principalele prevederi ale acestuia (amendarea cadrului legislativ conex domeniilor de activitate a Agenției Navale, Autorității Aeronautice Civile, Agenției Naționale în Transporturi Auto, Serviciului Vamal, Serviciului Fiscal de Stat).

Totodată, se remarcă faptul că motivînd prin necesitatea realizării reformelor ce vizează revizuirea numărului organelor și acțiunilor de control asupra mediului de afaceri. Proiectul mimează parțial reducerea presiunii administrative și camuflează păstrarea atribuțiilor de control într-o altă formulă, înstituiind un organ de control nou și revizuiind/extinzînd spectrul de atribuții realizat de Inspekția Financiară/Serviciul Financiar. Argumentele invocate de autor în nota informativă nu sunt justificative sub aspectul acordării atribuțiilor de investigare financiară unor entități (Biroul investigații financiare/Inspekția Financiară), în contextul în care Codul de procedură penală, amendat prin Legea nr.49 pentru completarea unor acte legislative, la art.6 pct.20¹ definește noțiunea de *investigații financiare*. Respectiv, acțiunile de investigare financiară sunt realizate de organele de urmărire penală, iar în cazurile expres prevăzute de art.229² din Codul de procedură Penală acestea sunt realizate de către Agenția de Recuperare a Bunurilor Infractionale.

Prin urmare, se remarcă neîntîlnirea generică a exigentelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.20 al Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, fiind necesar completarea notei informative cu argumente justificative și informații relevante care au condiționat operarea modificărilor în legislația ce ține de crearea Biroului de Investigații Financiare și eventuala delimitare a competențelor acestuia în comparație cu competențele reglementate ale Serviciului Financiar.

1.5.2. Argumentarea economico-financiară. Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină "e) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură".

Potrivit autorului, implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare. Totodată se remarcă faptul că operarea amendamentelor propuse potrivit art.I, II, XII va constitui ulterior temei legal de instituire a unei autorități noi - *Biroul investigații financiare*. Examinînd conținutul notei informative a proiectului, remarcăm lipsa unor argumente ce vizează analiza cheltuielilor legate de implementarea amendamentelor propuse potrivit art.I, II, XII, fapt care denotă neîntîlnirea exigențelor de tehnică legislativă stabilite de cadrul normativ citat supra și în condiții de austeritate bugetară este inadmisibil. Prin urmare, recomandăm autorului completarea notei informative cu aspecte ce vizează sustenabilitatea financiară a proiectului.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative "textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Conținutul proiectului, operează cu terminologie consacrată de cadrul normativ în contextul revizuirii competențelor Inspecției financiare și reglementării competențelor unei entități noi - Biroul investigații financiare. În acest context sunt relevante prevederile Legii nr.49 pentru completarea unor acte legislative și Legii nr.48 privind Agenția de Recuperare a Bunurilor Infractionale. Circumstanța în cauză, va determina confuzie la etapa implementării proiectului, va provoca practici vicioase de interpretare a esenței investigațiilor financiare și a organului competent de a efectua aceste investigații, fapt care contravine exigențelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.19 al Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative. Aspectele în cauză sunt analizate minuțios în conținutul secțiunii III pct.1 al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Analiza prevederilor propuse denotă multiple carențe ce vizează necorespunderea amendamentelor propuse cu exigențele cadrului normativ special sub aspectul reglementării *i)recuperării bunurilor infractionale și desfășurării investigațiilor financiare, ii)termenelor aferente procedurii de licențiere a activității de întreprinzător, iii)kategoriilor de servicii prestate de autoritățile administrative din subordinea ministerelor. Aspectele în cauză sunt analizate minuțios în conținutul secțiunii III pct.1-3 al prezentului raport de expertiză anticorupție.*

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

Proiectul conține reglementări ce se referă la activitatea entităților publice și a agenților publici care activează în cadrul acestora. Astfel proiectul vizează preponderent activitatea SV, SFS, AN, AAC și ANTA revizuind unele aspecte ce țin de procedurile de control desfășurate de către acestea. În acest sens, în procesul de expertiză au fost cuantificate anumite carențe ce pot submina atât eficiența activității Consiliului de soluționare a disputelor și procesului de documentare a controlului fiscal, cât și prestarea unor servicii contra plată de către entitățile în cauză, fapt care contravine statutului acestora. Aspectele în cauză sunt analizate minuțios în conținutul secțiunii III pct.4-5 al prezentului raport de expertiză anticorupție.

Totodată, se remarcă faptul că operarea amendamentelor propuse potrivit art.I, II, XII va constitui ulterior temei legal de instituire a unei autorități noi - Biroul investigații financiare, cât și exercitarea de către Inspekția Financiară a unor atribuții paralele atribuțiilor organelor de urmărire penală.

Circumstanța în speță va condiționa premise pentru interpretarea abuzivă a cadrului normativ privind natura, esența și organul competent de a efectua investigațiile financiare, inclusiv va periclita demararea și realizarea acțiunilor privind recuperarea bunurilor infracționale, care constituie unul din angajamentele asumate de către Republica Moldova în contextul parafării Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte. În acest sens, evidențiem în special prevederile Titlului VI, Capitolul 2 art.424-432 „Dispoziții Antifraudă și de Control”.

Totodată, proiectul operează cu o terminologie diferită referindu-se la același fenomen (autoritate), în unele amendamente substituind *Inspekția Financiară* cu *Biroul Investigațiilor Financiare*, iar în altele evidențiind noțiunea de *Serviciu Financiar*. Prin urmare nu este clar dacă autorul se referă la aceeași autoritate sau vizează autorități diferite, fapt care determină incertitudine cu referire la rolul, statutul, atribuțiile funcționale a instituțiilor vizate cât și regăsirea acestora în sistemul administrativ.

Deasemenea se evidențiază faptul că prevederile Art.I al proiectului exclud din conținutul cadrului normativ primar referința privind statutul/subordonarea ierarhică a Inspekției Financiare, fapt care ulterior va determina incertitudine privind statutul/subordonarea ierarhică a acesteia și premise pentru revizuirea actelor normative subsecvente ce reglementează statutul Inspekției Financiare. Astfel, autoritatea în cauză poate deveni independentă în raport cu autoritatea publică ierarhic superioară – Ministerul Finanțelor și intangibilă sub aspectul controlului ierarhic superior al activității acesteia, fapt care va periclita securitatea subiecților supuși controlului.

Aspectele în cauză sunt analizate minuțios în conținutul secțiunii III pct.1 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. Art.I, II, XII

Art.I – Legea nr.845-XII din 3 ianuarie 1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, se modifică după cum urmează:

2. La articolul 12:

[...] la punctul 5, cuvintele „Inspekția financiară efectuează controlul” se substituie cu cuvintele „Biroul investigații financiare efectuează investigația”

Art.II – La articolul 38 alineatul 2¹ din Legea nr.837-XIII din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești, cu modificările și completările ulterioare, cuvintele „Inspekția financiară efectuează inspectarea financiară” se substituie cu cuvintele „Biroul investigații financiare”

efectuează investigația financiară"

Art.XII. – Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25 Iulie 2014, se completează după cum urmează:

1. La articolul 3, noțiunea de „inspectare financiară” se expune în redacție nouă:

„*investigația financiară* – acțiune de cercetare, în baza principiilor transparenței și legalității, prin care se constată dacă activitatea economico-financiară, operațiunile și tranzacțiile sînt efectuate în conformitate cu cerințele legii;”

2. La articolul 78:

denumirea se expune în următoarea redacție: „Investigare financiară”

la alineatul (1) cuvintele „Inspectare financiară se efectuează de către Inspekția Financiară” se substituie cu cuvîntul „Investigare financiară se efectuează de către Serviciul financiar”.

la alineatul (2) cuvintele „inspectărilor financiare” se substituie cu cuvintele „investigației financiare”;

alineatul (3) Investigarea financiară se inițiază:

a) în privința autorităților/instituțiilor sau persoanelor menționate la alin.(4) lit.b)-c) la solicitarea organului de urmărire penală drept, în cadrul procesului penal. În acest caz, investigarea financiară se realizează numai pe tematica prevăzută în ordonanța organului de urmărire penală.”;

la alineatul (4) cuvintele „Inspectării” se substituie cu cuvintele „investigării.”;

la alineatul (5) cuvintele „sau a Parlamentului” se exclud.

Obiecții:

Prim-plan, se remarcă faptul că motivînd prin necesitatea realizării reformelor ce vizează revizuirea numărului organelor de control și acțiunilor de control realizate asupra mediului de afaceri, de facto, în mod neargumentat, se instituie o presiune suplimentară, instituindu-se un organ de control nou și revizuirea/extinderea spectrului de atribuții realizat de Inspekția Financiară/Serviciul Financiar.

De asemenea, se remarcă faptul că amendamentele precitate revizuiesc denumirea competenței Inspekției financiare, operînd în acest sens cu termeni consacrați de cadrul normativ național („investigația financiară”). Amendamentele propuse sunt înaintate în mod neargumentat și în esență nu prevăd o schimbare a proceselor operaționale a Inspekției Financiare. Totodată, proiectul nu conferă o revizuire a esenței noțiunii de „inspectare financiară”, or acesta reiterează conținutul actual al definiției redată la art.3 al Legii nr.181 din 25 Iulie 2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Esența modificării propuse vizează doar o redenumire a acțiunilor realizate de autoritatea vizată. Prin urmare, se remarcă faptul că motivînd prin necesitatea realizării reformelor ce vizează revizuirea numărului organelor de control și acțiunilor de control realizate asupra mediului de afaceri, de facto, se mimează reducerea presiunii administrative. Astfel, proiectul camuflează păstrarea atribuțiilor de control într-o altă formulă, instituind un organ de control nou și revizuiind/extinzînd spectrului de atribuții realizat de Inspekția Financiară/Serviciul Financiar.

Totodată, se atenționează faptul că Codul de procedură penală, amendat prin Legea nr.49 pentru completarea unor acte legislative, la art.6 pct.20¹ definește noțiunea de investigații financiare. Respectiv, acțiunile de investigare financiară sunt realizate de organele de urmărire penală, iar în cazurile expres prevăzute de art.229² din Codul de procedură Penală, acestea sunt realizate de către Agenția de Recuperare a Bunurilor Infracționale.

Astfel, se remarcă faptul că aprobarea redacției propuse a proiectului va determina confuzie la etapa implementării proiectului, va provoca practici vicioase de interpretare a esenței investigațiilor financiare și a organului competent de a efectua aceste investigații, fapt care contravine exigențelor

de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.19 al Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative. Totodată, proiectul stabilește la art.XII pct.2 inițierea investigației financiare la solicitarea organului de urmărire penală în cadrul procesului penal, fapt care expres contravine prevederilor Codului de procedură penală care reglementează competența organelor de urmărire penală în acest sens și a Agenției de Recuperare a Bunurilor Infractionale.

De asemenea se remarcă faptul că amendamentele propuse depășesc cadrul instituțional invocat în calitate de punct de pornire și temei legal de elaborare și promovare a proiectului - Legea nr.230 din 23 septembrie 2016 - și este propus în lipsa unor referințe adecvate cu privire la o entitate la care se instituie - *Biroul investigații financiare*. Autoritatea în speță este nereglementată de cadrul normativ, nu este clar unde se regăsește aceasta în sistemul administrativ (autoritate autonomă, în subordinea unei autorități a administrației publice centrale/Guvernului). Aspectele date creează incertitudine vis-a-vis de oportunitatea atribuirii entității vizate a competenței în cauză și compatibilitatea atribuției în cauză cu statutul, misiunea și competența funcțională a acesteia.

Totodată, sub acest aspect, amendamentele proiectului sunt contradictorii, or Art.I din proiect atribuie în competența Biroului investigații financiare de a efectua investigația financiară la persoanele juridice de drept public, la persoanele juridice de drept privat și la persoanele fizice care practică activitate de întreprinzător, pe cînd Art.XII din proiect stabilește atribuții privind investigarea financiară (în contextul controlului financiar public inițiat la solicitarea Guvernului/Ministerului Finanțelor sau a organelor de urmărire penală) în sarcina Serviciului Financiar. Circumstanța în cauză creează un conflict intern al normelor de drept și poate constitui un impediment în aplicarea corectă a normelor și delimitarea organelor responsabile.

Recomandarea:

Argumentarea necesității instituirii entității nereglementate de cadrul normativ actual, revizuirea denumirii acesteia și revizuirea redacției denumirii competențelor atribuite entităților vizate (inspecție financiară/Serviciul Financiar/Biroul investigații financiare).

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Concurența normelor de drept
- Atribuții paralele
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor:
corupere pasivă
corupere activă
trafic de influență
- Legalizarea actelor de:
abuz de serviciu
depășire a atribuțiilor de serviciu

2. Art.I pct.1

Art.I – Legea nr.845-XII din 3 ianuarie 1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, se modifică după cum urmează:

1. La articolul 10:

la punctul 2, propoziția „Licența va fi eliberată în termen de 15 de zile de la data depunerii cererii de către întreprindere.” se substituie cu propoziția „Decizia privind eliberarea/prelungirea licenței se adoptă în cel mult 5 zile lucrătoare de la data înregistrării declarației pentru eliberarea/prelungirea licenței și documentelor anexate.”;

Obiecții:

Amendamentul propus nu corelează cu cadrul juridic, organizatoric și economic de reglementare prin licențiere a activității de întreprinzător. Sub acest aspect se remarcă faptul că potrivit prevederilor art.14 al Legii nr.451 din 30 iulie 2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător:

„(1) Autoritatea de licențiere, în baza declarației pentru eliberarea/prelungirea licenței și documentelor anexate, adoptă decizia privind eliberarea/prelungirea licenței sau privind respingerea declarației în cel mult 5 zile lucrătoare de la data înregistrării acesteia.

(2) Prin derogare de la prevederile alin.(1), în cazurile expres stabilite de legile care reglementează activitatea licențiată respectivă, poate fi stabilit un termen mai mare pentru adoptarea de către autoritatea de licențiere a deciziei privind eliberarea/prelungirea licenței sau privind respingerea declarației pentru eliberarea/prelungirea licenței.”

Circumstanța în cauză crează un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile” care se va aplica într-o situație concretă. Acțiunile date pot fi însoțite de riscuri de corupție aferente proceselor reglementate de către agentul public responsabil nemijlocit de determinarea normei aplicabile, sau de către persoanele care au influență/sustin că au influență asupra agentului public în speță, cit și de entitățile de audit vizate nemijlocit, care vor fi tentate de a recurge la metode corupte pentru a-și asigura realizarea dreptului și determina/influența agentul public de a săvârși anumite acțiuni adaptate convenției sale.

Recomandarea:

Completarea prevederilor proiectului cu prevederi ce vizează aplicabilitatea unor termene speciale de prelucrare a declarației în cazul în care există norme speciale în acest sens.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor:
 - corupere pasivă
 - corupere activă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

3. Art.III pct.2, VI pct.2, XI pct.1

Art.III. - Codul fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

[...] 2. La articolul 133:

[...] se completează cu alineatul (4) cu următorul cuprins:

„(4) Organele fiscale pot presta servicii cu plată, lista și tarifele pentru care se aprobă de Guvern.”.

Art.VI. - Codul vamal al Republicii Moldova nr.1149-XIV din 20 iulie 2000, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

2. Se completează cu articolele 17² și 18 cu următorul cuprins:

„Articolul 17². Servicii cu plată

Organele vamale pot presta servicii cu plată, lista și tarifele pentru care se aprobă de Guvern.

Art.XI. - Codul transporturilor rutiere nr.150 din 17 iulie 2014, se modifică și se completează după cum urmează:

1. Articolul 10 se completează alineatul (5) cu următorul cuprins:

„(5) Agenția poate presta servicii cu plată, lista și tarifele pentru care se aprobă de Guvern.”.

Obiecții:

Prevederile evidențiate supra stabilesc prerogativa autorității de a presta servicii contra plată, în lipsa unei concretizări a categoriei de servicii prestate. Circumstanța în speță atribuie caracter incert serviciilor nemijlocit prestate ulterior de către autoritate, instituind premise pentru formularea unor servicii contrare statutului entității. Totodată, redacția în cauză contravine prevederilor art. 11 al Legii nr.98 din 04 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate.

Astfel, se remarcă faptul că potrivit normei precitate autoritățile administrative din subordinea ministerelor se constituie pentru prestarea serviciilor publice administrative (de înregistrare de stat.

de eliberare a actelor necesare pentru inițierea și/sau desfășurarea afacerii și în alte domenii).

Recomandarea:

Substituirea cuvântului „servicii” cu sintagma „servicii publice administrative”.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice

Riscuri de corupție:

- Generale

4. Art.III pct.5

Art.III. - Codul fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997, se modifică și se completează după cum urmează:

5. Se completează cu art.214¹ cu următorul cuprins:

„Articol 214¹. Documentarea controlului fiscal

[...] (6) Actul de control fiscal este alcătuit din partea constatatoare, partea prescriptivă și partea sancționatorie și conține în mod obligatoriu:

a) denumirea completă a organului de control, numele complet și funcția persoanelor care au efectuat controlul;

b) date cu privire la inițierea controlului și temeiul efectuării acestuia; [...]

[...] (8) Un exemplar al actului de control fiscal se înmânează persoanei supuse controlului, cu efectuarea unei mențiuni scrise despre aceasta pe al doilea exemplar, confirmată prin semnătura persoanei ce recepționează actul de control. În cazul în care persoana supusă controlului refuză să semneze și/sau să primească actul de control, sub semnătura inspectorilor se face mențiunea respectivă. [...]

Obiecții:

Prevederile evidențiate supra sunt lacunare sub aspectul reglementării exprese, drept componentă a actului de control fiscal – mențiunea privind modul și termenul de contestare a acestuia. Circumstanța în spetă, determină caracterul insuficient al reglementărilor privind mecanismele de contestare a deciziilor/acțiunilor entității publice.

Subsidiar, se remarcă faptul că stabilirea prerogativei inspectorilor de a face mențiuni privind refuzul persoanei de a semna/primi actul de control poate determina exercitarea unor atribuții excesive de către agenții publici în cauză atribuind caracter legal eventualelor abuzuri săvârșite de către aceștia și determinând imposibilitatea incriminării ulterioare a faptelor ilegale săvârșite.

Sub aspect comparativ se remarcă prevederile analogic aplicabile proceselor contravenționale potrivit cărora faptul absenței contravenientului ori al refuzului său de a semna procesul-verbal se consemnează în procesul-verbal și se adevărește prin semnătura a cel puțin 2 martori, indicându-se și datele acestora (art.443 alib.(6) Cod Contravențional).

Recomandarea:

Reglementarea mențiunii privind modul și termenul de contestare drept parte componentă indispensabilă conținutului actului de control fiscal.

	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lacună de drept • Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor entităților publice • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> abuz de serviciu depășire a atribuțiilor de serviciu neglijența în serviciu
5.	<p>Art.III pct.7</p> <p>Art.III. - Codul fiscal nr.1163-XIII din 24 aprilie 1997, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>7. Articolul 241 va avea următorul cuprins:</p> <p>„Articolul 241. Atacarea acțiunilor, inacțiunilor și actelor administrative ale organelor fiscale</p> <p>[...] (2) <u>Cererile prealabile de contestare depuse în conformitate cu prezentul articol se examinează în mod exclusiv de către Consiliul de soluționare a disputelor, conform procedurii prealabile în contenciosul administrativ. [...]</u></p> <p>(9) <u>Decizia cu privire la cererea prealabilă de contestare se emite de Directorul Serviciului Fiscal de Stat în termen de cel mult de 10 zile lucrătoare de la data depunerii cererii prealabile de contestare. În cazul cererii prealabile de contestare a măsurii restrictive de sistare (totală sau parțială) a activității agentului economic, decizia cu privire la aceasta se emite în termen de cel mult de 3 zile lucrătoare de la data depunerii ei. [...]</u></p> <p>Obiecții:</p> <p>Analiza prevederilor proiectului, coroborat cu prevederile aplicabile ale Legii nr.131 din 08 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, denotă lipsa unor referințe pertinente la procedura de examinare a contestației de către Consiliu cât și finalitatea activității acestuia pe marginea fiecărui caz (decizie cu caracter obligatoriu/de recomandare pe marginea contestației examinate/concluzie/etc.).</p> <p>Totodată, se remarcă lipsa unei legături cauză-efect dintre activitatea nemijlocită a Consiliului și decizia emisă de conducător pentru fiecare caz aparte. Circumstanțele prenotate, cumulativ pot determina activitatea formală a Consiliului și nerealizarea scopului scontat or norma stabilește competența conducătorului de emitere a deciziei fără obligații corespundente a ține cont de opinia prezentată de către Consiliu, atribuind astfel caracter legal eventualelor abuzuri și depășiri săvârșite de către acesta și determinând imposibilitatea incriminării ulterioare a acestora.</p> <p>Totodată, aspectele date pot determina riscuri de corupție aferente emiterii nemijlocite a deciziei și săvârșirea de către conducător a acțiunilor de pretindere, acceptare sau primire, de bunuri, servicii, privilegii sau avantaje sub orice formă, ce nu i se cuvin, sau acceptarea ofertei ori promisiunii acestora pentru emiterea unei decizii favorabile/nefavorabile unei anumite persoane. Acțiunile date pot fi realizate inclusiv de către persoanele care au influență/sustin că au influență asupra agentului public în speță. Subsecvent, circumstanța în cauză poate tenta beneficiarul de a recurge la metode corupte pentru a-și asigura valorificarea drepturilor sale și a determina agentul public de a emite o decizie adaptată convenției acestuia.</p> <p>Recomandarea:</p> <p>Reglementarea aspectelor ce țin de procedura de examinare a contestației de către Consiliu cât și finalitatea activității acestuia pe marginea fiecărui caz (decizie cu caracter obligatoriu/de recomandare pe marginea contestației examinate/concluzie/etc.) cât și acțiunile conducătorului în raport cu activitatea Consiliului pe fiecare caz.</p> <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lacună de drept 	
	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lacună de drept 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Încurajarea sau facilitarea actelor:

<ul style="list-style-type: none"> • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative • Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice • Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului 	<ul style="list-style-type: none"> • corupere pasivă • corupere activă • trafic de influență • conflict de interese și/sau favoritism • influențare necorespunzătoare • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> abuz de serviciu depășire a atribuțiilor de serviciu neglijență în serviciu
--	--

IV. Concluzia expertizei

Scopul proiectului este ajustarea activității unor autorități (Serviciul Vamal, Serviciul Fiscal de Stat, Agenția Navală, Autoritatea Aeronautică Civilă și Agenția Națională Transporturi Auto), la exigențele revizuite recent al Legii nr.131/2012. Proiectul a fost inițiat cu respectarea în mare parte, a rigorilor de transparență decizională stabilite de cadrul normativ pertinent, însă nota informativă nu conține argumente suficiente pentru justificarea tuturor amendamentelor propuse.

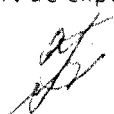
Analiza conținutului proiectului denotă multiple carențe ce vizează coerența legislativă a acestuia (sub aspectul reglementării i)recuperării bunurilor infracționale și desfășurării investigațiilor financiare, ii)termenelor aferente procedurii de licențiere a activității de întreprinzător, iii)categoriilor de servicii prestate de autoritățile administrative din subordinea ministerelor) și atribuțiile funcționale ale entităților publice vizate (reglementarea deficitară a activității Consiliului de soluționare a disputelor și procesului de documentare a controlului fiscal).

Totodată, în contextul revizuirii competențelor Inspecției financiare și reglementării competențelor unei entități noi – Biroul investigații financiare, proiectul operează cu terminologie consacrată de prevederile Codului de procedură penală amendat prin Legea nr.49 din 30.03.2017 pentru completarea unor acte legislative. Circumstanța în cauză, va determina confuzie la etapa implementării proiectului și va provoca practici vicioase de interpretare a esenței investigațiilor financiare, organului competent în acest sens. Totodată, aspectul dat, poate periclita inclusiv demararea și realizarea acțiunilor privind recuperarea bunurilor infracționale, care constituie unul din angajamentele asumate de către Republica Moldova în contextul parafării Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte. În acest sens, evidențiem în special prevederile Titlului VI, Capitolul 2 art.424-432 „Dispoziții Antifraudă și de Control”.

Deasemenea se evidențiază faptul că prevederile Art.I al proiectului exclud din conținutul cadrului normativ primar referința privind statutul/subordonarea ierarhică a Inspecției Financiare, fapt care ulterior va determina incertitudine privind statutul/subordonarea ierarhică a acesteia și premise pentru revizuirea actelor normative subsecvente ce reglementează statutul Inspecției Financiare. Astfel, autoritatea în cauză poate deveni independentă în raport cu autoritatea publică ierarhic superioară – Ministerul Finanțelor și intangibilă sub aspectul controlului ierarhic superior al activității acesteia, fapt care va periclita securitatea subiecților supuși controlului.

Prin urmare, se recomandă autorului revizuirea prevederilor proiectului prin prisma recomandărilor expuse în prezentul raport de expertiză.

07 iulie 2017



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina Chistol, inspector superior