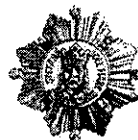




**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**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. 06/2/5899 din 11.04.2023

La nr. 18-69-3173 din 23.03.2023 – CS

La nr.10-939 din 06.04.2023 - MDED

**Ministerul Dezvoltării Economice
și Digitalizării
copie: Cancelaria de Stat**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.179/2008, Legea nr.121/2018, Legea nr.149/2012 și Legea nr.121/2007) (aspecte privind parteneriatul public-privat și administrarea proprietății publice) (număr unic 209/MDED/2023).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 5 (cinci) file.

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2023.04.11 08:27:44 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8653 din 11.04.2023

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 179/2008, Legea nr.121/2018, Legea nr.149/2012 și Legea nr.121/2007) (aspecte privind parteneriatul public-privat și administrarea proprietății publice) (număr unic 209/MDED/2023)

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 Republicii Moldova, iar autor nemijlocit este Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, 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."*

Se constată că anunțul privind organizarea consultării publice, proiectul și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării www.mded.gov.md

la compartimentul Transparență decizională/Anunțuri privind consultări publice, precum și pe portalul www.particip.gov.md

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă se menționează că: *„Promovarea și implementarea proiectului de lege va contribui la: modernizarea instituției parteneriatului public-privat în Republica Moldova; excluderea lacunelor legislative în domeniul parteneriatului public-privat și a reglementărilor cu sens echivoc; disciplinarea partenerilor publici și privați în procesul de atribuire și implementare a unui parteneriat public-privat; selectarea tuturor partenerilor privați cu un potențial financiar înalt”.*

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

În opinia autorului *„proiectul a fost elaborat în vederea excluderii curenților legislativi în domeniul parteneriatului public-privat”.*

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 stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în 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”.*

În nota informativă se menționează că: *„Pentru implementarea prevederilor actului normativ în cauză nu sunt necesare mijloace financiare din bugetul de stat”.*

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 au fost identificate sintagme care pot duce la interpretări confuze și discreționare a sensului normelor.

Astfel, utilizarea textelor de genul „este în drept să refuze”, „este în drept să desemneze”, „alte autorități publice”, „este în drept să prelungească”, „este în drept să deschidă”, „autoritate deliberativă care a aprobat contractul”, „poate constitui temei pentru rezoluțiunea contractului” vor duce la instituirea unor reglementări ambigue și confuze.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Normele din proiect care acordă competențe entităților publice prin utilizarea construcțiilor „este în drept” și „poate să” vor crea ambiguități administrative în aplicarea uniformă a prevederilor.

Astfel, utilizarea textelor de genul „este în drept să refuze”, „este în drept să desemneze”, „alte autorități publice”, „este în drept să prelungească”, „este în drept să deschidă”, „autoritate deliberativă care a aprobat contractul”, „poate constitui temei pentru rezoluțiunea contractului” vor duce la instituirea unor reglementări care vor induce confuzie în stabilirea procedurii de exercitare uniformă a atribuțiilor entităților reglementate prin proiect.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III 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 -	
<p>Art.I, alin.(11) din proiect - modificarea art.10 din Legea nr.179/2008 - Art.10 alin.(2) va avea următorul cuprins: „În cazul neexecutării prevederilor contractuale de către partenerul privat, partenerul public <i>este în drept să refuze</i> întemeiat acordarea asistenței, sau, după caz, eliberarea permisiunilor, autorizațiilor și altor documente aferente realizării parteneriatului public-privat (...)”</p>	
<p>Obiecții: Norma instituie un drept partenerului public, în loc de o obligație de conformare.</p> <p>Astfel, textul „partenerul public este în drept să refuze” va permite interpretări discreționare în vederea stabilirii acțiunilor partenerului public, ceea ce poate duce la aplicarea confuză a normelor cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.</p> <p>Considerăm că odată ce sunt întrunite anumite condiții prestabilite de lege, acțiunile partenerului public urmează să fie aceleași pentru situații similare.</p>	
<p>Recomandări: Propunem autorului substituirea sintagmei „este în drept să refuze” cu cuvântul „refuză”.</p> <p>Totodată, se poate de analizat oportunitatea instituirii prin lege a unui termen de conformare partenerului privat (să i se acorde acest termen), după care să survină decizia de refuz a partenerului public în condițiile normei.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive • Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative • Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale

- 2 -	
<p>Art.I, alin.(13) din proiect - modificarea art.11 din Legea nr.179/2008 - Art.11 se completează cu lit.f) și lit.g) cu următorul cuprins: f) aprobarea studiului de fezabilitate, în cazul parteneriatelor publice-privat inițiate de Guvern sau de autoritățile <i>administrației publice centrale și/sau de alte autorități publice</i> g) aprobarea proiectului contractelor de parteneriat public-privat rezultate în urma finalizării negocierilor dintre partenerul public și partenerul privat, pentru proiectele administrației publice centrale, precum și a oricăror modificări ale prevederilor contractelor respective, cu asigurarea păstrării secretului comercial</p> <p>Art.30 alin.(4) - Pentru proiectele administrației publice centrale, proiectul contractului de parteneriat public-privat în forma negociată <i>se aprobă de Guvern</i>, după care se semnează de către autoritatea publică abilitată</p> <p>Art.30 alin.(5) - Dacă Guvernul nu aprobă proiectul contractului de parteneriat public-privat în</p>	

forma negociată, proiectul de contract se renegociază în termen de cel mult 30 de zile lucrătoare, luându-se în considerare recomandările Guvernului și este prezentat pentru aprobare repetată

Art.30 alin.(6) - În cazul în care, la expirarea termenului prevăzut la alin.(5), ofertantul desemnat învingător refuză renegocierea contractului sau dacă Guvernul nu aprobă contractul renegociat, comisia pentru selectarea partenerului privat este în drept să desemneze în calitate de învingător ofertantul clasat pe locul imediat următor conform rezultatelor evaluării și să negocieze contractul.

Obiecții:

Norma nu conferă claritate în privința textului „sau de autoritățile administrației publice centrale și/sau de alte autorități publice”.

Astfel, nu este clar pentru care autorități Guvernul este obligat să aprobe studiile de fezabilitate.

Totodată, nu este clar sub ce formă urmează a fi aprobate de către Guvern aceste studii de fezabilitate, or, altfel spus, care este actul juridic pe care urmează să-l emită Guvernul pentru a confirma aprobarea studiilor de fezabilitate.

La fel, nu este clar prin ce act juridic Guvernul urmează să aprobe proiectul contractului de parteneriat public-privat (art.30 alin.(4)), precum și să înainteze recomandări în condițiile alin.(5) al art.30.

Art.30 alin.(6) instituie dreptul comisiei de a decide în mod unilateral, fără a avea criterii clare de a decide desemnarea în calitate de învingător a ofertantului clasat pe locul imediat următor. Astfel, textul „comisia este în drept să desemneze” acordă competențe discreționare Comisiei, ceea ce poate crește riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului -

indicarea autorităților care Guvernul urmează să aprobe studiile de fezabilitate, precum și proiectele contractelor de parteneriat public-privat;

indicarea actelor juridice prin care Guvernul aprobă studiile de fezabilitate, proiectele de contracte, precum și înainteză eventualele recomandări de îmbunătățire;

la alin.(6) al art.30 de indicat clar acțiunile comisiei de selectare, fie desemnează în calitatea de învingător ofertantul clasat pe locul imediat următor, fie organizează un nou concurs de selectare în condițiile noi ce reies din recomandările Guvernului. Astfel, norma urmează să indice clar obligația comisiei de conformare prin întreprinderea unei sau altei acțiuni, fără a lăsa loc de alegere între acestea.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.I, alin.(14) din proiect - modificarea art.14 din Legea nr.179/2008 -

Art.14 alin.(3) propoziția „În cazul în care autoritatea publică respectivă nu primește răspuns în termenul prevăzut, avizul se consideră pozitiv” se substituie cu propoziția „În cazul studiilor de fezabilitate complexe acest termen poate fi prelungit cu încă cel mult 30 de zile, cu informarea suplimentară a solicitantului”

Obiecții:

Norma reglementează posibilitatea prelungirii termenului de examinare a studiilor de fezabilitate.

Totuși, norma nu reglementează situația când nu se înaintează aviz chiar și în termenul prelungit.

Or, autoritatea urmează să își exercite atribuțiile sale și să emită avizul în termenul legal instituit.

Astfel, rămâne neclar ce se întâmplă în cazul neremiterii avizului în termenul solicitat.

Ambiguitatea administrativă va putea crea condiții propice apariției și comiterii manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Propunem reglementarea situației când avizul nu este remis în termenul prevăzut de lege.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.I, alin.(19) din proiect - art.20 din Legea nr.179/2008 -

Art.20 Condițiile specifice înaintate față de formele contractului de realizare a parteneriatului public-privat:

(1) Contractul de parteneriat public-privat reglementează cel puțin următoarele aspecte:

(...)

f) drepturile și obligațiile partenerului public, ale partenerului privat și ale societății de proiect, pe parcursul derulării proiectului de parteneriat public-privat, inclusiv (...)

(4) Partenerul privat, nu poate cesa bunurile, serviciile sau lucrările ce fac obiectul contractului și nu poate încredința realizarea obiectului contractului unei alte persoane

Obiecții:

Analizând norma propusă în proiect, constatăm că se propune reglementarea drepturilor și obligațiilor partenerului public, ale partenerului privat și ale societății de proiect.

Astfel, se poate constata că suntem în prezența a trei subiecți de drept.

Norma alin.(4) face referință doar la interdicția partenerului privat de a cesa bunuri, lucruri și servicii.

În acest sens, nu este clar dacă societatea de proiect are sau nu dreptul de a cesa bunuri, lucrări și servicii.

În redacția propusă, examinând și noțiunile propuse prin proiect se poate interpreta că societatea de proiect

nu poate fi identificată în mod direct ca având calitatea de „partener privat”.

Normele vor permite interpretări confuze la aplicare.

Recomandări:

Ambiguitatea administrativă urmează să fie examinată și înlăturat caracterul confuz al normelor.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 5 -

Art.I, alin.(24) din proiect - art.29 din Legea nr.179/2008 -

Art.29 se completează cu alin.(1/1) -

Obiecții:

În textul normei alin.(1/1) se utilizează sintagma „este în drept să prelungească” și sintagma „este în drept să deschidă”.

Astfel, norma instituie drepturi Comisiei în loc de o obligații ce urmează a fi executate.

Astfel, în redacția propusă, Comisia va putea interpreta norma în dependență de interes și scop cu riscuri inerente comiterii manifestărilor de corupție în vederea aplicării normei favorabile.

Recomandări:

Propunem autorului modificarea normelor în conținutul cărora se utilizează textul „este în drept să prelungească” și „este în drept să deschidă”.

Normele care instituie drepturi urmează să fie substituite cu obligații clare de conformare ale Comisiei.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Generale

- 6 -

Art.I, alin.(21) din proiect - art.30/2 din Legea nr.179/2008 -

Art.30/2 Modificarea contractului de parteneriat public-privat

(1) Orice modificare a contractului de parteneriat public-privat în timpul derulării acestuia se realizează cu *aprobarea Guvernului sau a autorității deliberative care a aprobat încheierea contractului*

Obiecții:

Norma nu relementează clar actul juridic aprobat la nivel de Guvern prin care se vor aproba oricare modificare a contractului de parteneriat public-privat.

Totodată, nu este clar ce se are în vedere prin „sau a autorității deliberative care a aprobat încheierea contractului”, deoarece conjuncția „sau” va permite interpretări confuze a sensului normei.

În acest sens, norma urmează să fie corelată cu propunerea de modificare a art.11 care instituie competența Guvernului de a aproba modificări ale prevederilor contractelor de parteneriat public-privat.

Recomandări:

Propunem autorului:

stabilirea actelor juridice prin care Guvernul urmează să aprobe modificările la contractul de parteneriat public-privat;

definirea și redarea sensului textului „autoritate deliberativă care a aprobat încheierea contractului” în vederea excluderii interpretărilor confuze.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- 7 -

Art.I, alin.(27) din proiect - art.35/1 din Legea nr.179/2008 -

Art.35/1 Efectuarea plăților

(...)

(3) Decizia Comisiei de monitorizare privind achitățile prevăzute în contractul de parteneriat public-privat, poartă un caracter obligatoriu pentru partenerul privat. Neexecutarea în termen de către partenerul privat a deciziei Comisiei de monitorizare privind achitățile prevăzute în contractul de parteneriat public-privat *poate constitui temei de rezoluțiune a contractului de către partenerul public*

Obiecții:

Utilizarea textului „poate constitui temei de rezoluțiune a contractului” denotă ambiguitate administrativă în acțiunile ce urmează a fi executate de către Comisie.

În acest sens, norma oferă posibilitate de a interpreta cazurile care pot constitui temei de rezoluțiune a contractului și cazurile care nu pot constitui temei de rezoluțiune a contractului.

Astfel, textul analizat ar putea fi interpretat diferit de la caz la caz, generând manifestări de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului excluderea confuziei din conținutul normei.

Astfel, textul „*poate constitui temei de rezoluțiune a contractului de către partenerul public*” urmează a fi modificat prin indicarea clară a cazurilor când neexecutarea în termen de către partenerul privat a deciziei Comisiei constituie temei de rezoluțiune a contractului de către partenerul public.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru

Riscuri de corupție:

- Generale

refuzul sau inacțiunea entității publice	
• Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	
• Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație	

IV. Concluzia expertizei

În nota informativă se menționează că: „Promovarea și implementarea proiectului de lege va contribui la: modernizarea instituției parteneriatului public-privat în Republica Moldova; excluderea lacunelor legislative în domeniul parteneriatului public-privat și a reglementărilor cu sens echivoc; disciplinarea partenerilor publici și privați în procesul de atribuire și implementare a unui parteneriat public-privat; selectarea tuturor partenerilor privați cu un potențial financiar înalt”.

În conținutul proiectului au fost atestate unele norme care acordă competențe confuze entităților publice prin utilizarea construcțiilor „este în drept” și „poate să”, care vor crea ambiguități administrative în aplicarea uniformă a prevederilor.

Astfel, utilizarea textelor de genul „este în drept să refuze”, „este în drept să desemneze”, „alte autorități publice”, „este în drept să prelungească”, „este în drept să deschidă”, „autoritate deliberativă care a aprobat contractul”, „poate constitui temei pentru rezoluțiunea contractului” vor duce la instituirea unor reglementări care vor induce confuzie în stabilirea procedurii de exercitare uniformă a atribuțiilor entităților reglementate prin proiect.

Analiza acestor aspecte și a altor norme cu potențial de interpretare confuză este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

În final, recomandăm autorului eliminarea factorilor de risc și a riscurilor de corupție identificați în proiect și examinați în prezentul raport de expertiză anticorupție.

11.04.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI, Inspector principal

Digitally signed by Curmei Vadim
Date: 2023.04.11 08:14:08 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

