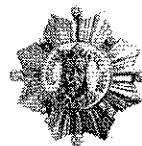




**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**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. 06/2/13670 din 04.09.2023
La nr. 08/1-2641 din 28.08.2023

**Ministerul Dezvoltării Economice și
Digitalizării**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.139/2012 cu privire la ajutorul de stat (număr unic 633/MDED/CC/2023).

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

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2023.09.04 10:17:12 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/9018 din 04.09.2023

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.139/2012 cu privire la ajutorul de stat (număr unic 633/MDED/CC/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 RM, 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."*

Proiectul, însoțit de nota informativă și anunțurile privind inițierea elaborării deciziei și consultarea publică a proiectului, se regăsesc pe pagina web oficială a acestuia, redirectionând pe portalul participi.gov.md, după cum urmează: <https://participi.gov.md/ro/document/stages/aviz-privind-initierea-procesului-de-elaborare-a-proiectului-hotararii-guvernului-cu-privire-la-aprobarea->

proiectului-de-lege-pentru-modificarea-legii-nr-1392012-cu-privire-la-ajutorul-de-stat/10870 <https://particip.gov.md/ro/document/stages/anunt-privind-initierea-consultarilor-publice-la-proiectul-hotararii-guvernului-privind-aprobarea-proiectului-de-lege-pentru-modificarea-legii-nr-1392012-cu-privire-la-ajutorul-de-stat-numar-unic-633mdedcc2023/11047>

Astfel, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.a)-d) al Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este asigurarea previzibilității și clarității normelor aplicabile în contextul acordării ajutorului de stat stabilite de Legea cu privire la ajutorul de stat nr. 139/2012 și asigurarea întreprinderilor dreptul de a beneficia de măsuri de sprijin acordate de stat la nivelul pragului de minimis stabilit la nivelul Uniunii Europene care va fi actualizat periodic în termen.

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

Prevederile proiectului, nu promovează interese private ce contravin interesului public general (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017).

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”.*

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului:

- *denumirea autorului proiectului actului normativ (Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării);*
- *condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ (pct. 2.24. din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2023 (PAG 2023) aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 90/2023);*
- *descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene (nu are drept scop armonizarea legislației RM cu acquis-ul comunitar);*
- *principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi (i) exceptarea de la aplicarea legii cu privire la ajutorul de stat nr. 139/2012 a produsele agricole care fac obiectul anexei nr.1 la Acordul privind agricultura, ratificat prin Legea nr. 218/2001 pentru aderarea Republicii Moldova la OMC; ii) reglementarea noțiunilor data acordării ajutorului de stat, data plății 3 ajutorului de stat, costuri eligibile, intensitatea ajutorului; iii) majorarea pragului ajutoarelor de minimis la nivelul pragului stabilit la nivelul UE și completări referitor la condițiile care urmează să fie respectate de către furnizori la acordarea ajutoarele de minimis; iv) reglementarea procedurii de notificare simplificată și eficientizarea procedurii de investigație; etc.);*
- *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare (nu necesită modificarea, abrogarea sau*

adoptarea actelor normative noi în scopul implementării prevederilor acestuia).

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 de argumentare a proiectului, implementarea prevederilor propuse nu are implicații bugetare directe.

Prin urmare, coroborat cu concluziile analizei compartimentului I.5.1. al prezentului raport de expertiză anticorupție, se remarcă *întrunirea* exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*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.

Totodată, amendamentele vizate de art.I pct.7 al proiectului, operează cu o terminologie depășită și expresii ambigue, care pot determina interpretarea extensivă a normei de către agenții publici responsabili de implementarea normei/persoanele care au/susțin că au influență asupra acestora și dispunerea tendențioasă a investigației, accentuînd riscurile specifice corupției regulatorii.

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.&n

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

Prevederile proiectului, conțin norme procedurale de reglementare a activității entităților publice/agenților publici responsabile de autorizarea, monitorizarea și raportarea ajutorului de stat (preponderent Consiliul Concurenței).

Analiza normelor propuse, denotă unele deficiențe ce pot determina disfuncționalitatea proceselor administrative exercitate de către agenții publici prenotați și pot condiționa riscul admiterii incidentelor de integritate/riscurilor de corupție de către agenții publici responsabili de implementarea normei/persoanele care au/susțin că au influență asupra acestora. Deficiențele prenotate vizează procedura dispunerii inițierii investigației, (în contextul în care “*măsura de sprijin*

propusă prezintă îndoieli privind compatibilitatea acesteia cu mediul concurențial normal”).

Carența prenotată, este examinată suplimentar 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

<p>- 1 -</p>
<p>Art. I. pct.7</p> <p>7. Articolul 10: la alineatul (2) la literele a) și b) se completează cu cuvântul „ia” înainte de cuvântul „decizia”;</p> <p>la alineatul (2) litera c) va avea următorul conținut: „c) <u>dispune inițierea investigației</u>, dacă măsura de sprijin propusă <u>prezintă îndoieli privind compatibilitatea acesteia cu mediul concurențial normal.</u>”</p> <p>8. Articolul 11: alineatul (2): la literele a)-c) se completează cu cuvântul „ia” înainte de cuvântul „decizia”;</p> <p>la litera d) va avea următorul conținut: „d) <u>ia decizia</u> prin care se constată că ajutorul este incompatibil cu mediul concurențial normal și afectează aplicarea corespunzătoare a acordurilor internaționale la care Republica Moldova este parte.”</p> <p>se completează cu litera e), cu următorul cuprins: „e) <u>ia decizia</u> de încetare a investigației.”</p>
<p>Obiecții:</p> <p>Conform prevederilor art.54 alin.(1) lit.c), alin.(5) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017: (1) <i>Textul proiectului actului normativ se elaborează în limba română, cu respectarea următoarelor reguli: 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;</i></p> <p>(5) <i>Dacă o noțiune sau un termen poate avea înțelesuri diferite, în proiect se stabilește semnificația acestuia în context pentru a asigura înțelegerea corectă a noțiunii sau a termenului respectiv și pentru a evita interpretările neuniforme.</i></p> <p>Apreciind uzanța de redactare a dispozițiilor normative privind modalitățile de autorizare, monitorizare și raportare a ajutorului de stat, se remarcă faptul că utilizarea formulei „<i>ia decizia</i>” în contextul reglementării atribuțiilor entității publice este depășită și nu corespunde terminologiei utilizate în context (art.8 alin.(2); art.11 alin.(3); art.13 alin.(2); art.17 alin.(1), art.21 alin.(1) al Legii cu privire la ajutorul de stat nr. 139 din 15 iunie 2012, coroborat art.39 lit.g) art.40 alin.(1) lit.c) al Legii concurenței nr.183 din 11 iulie 2012 de referință <i>infra</i>).</p> <p>Articolul 8. Notificarea și autorizarea ajutorului de stat</p> <p>(2) <i>Notificarea unui ajutor de stat trebuie să cuprindă informații exacte și complete pentru a evalua compatibilitatea ajutorului de stat cu prezenta lege și cu <u>actul normativ adoptat de Consiliul Concurenței</u> care va stabili forma notificării, procedurile de examinare și adoptare a deciziilor cu privire la ajutorul de stat.</i></p>

Articolul 11. Procedura de examinare a cazurilor de încălcare a legislației din domeniul ajutorului de stat
(3) Furnizorul și/sau inițiatorul ajutorului de stat pot retrage notificarea în timp util, înaintea adoptării unei decizii de către Consiliul Concurenței. După retragerea notificării, Consiliul Concurenței închide procedurile de examinare a notificării.

Articolul 13. Proceduri privind ajutorul ilegal și ajutorul utilizat abuziv

(2) Consiliul Concurenței poate adopta, într-un termen de 30 de zile lucrătoare, o prescripție prin care să solicite furnizorului și/sau inițiatorului ajutorului de stat suspendarea acordării ajutorului în cauză până la luarea unei decizii privind compatibilitatea acestuia cu prezenta lege.

Articolul 17. Atacarea deciziilor Consiliului Concurenței

(1) Deciziile Consiliului Concurenței adoptate în temeiul prezentei legi pot fi atacate de persoana interesată în instanța de judecată în conformitate cu prevederile Codului administrativ, fără respectarea procedurii prealabile.

Articolul 21. Transparența în acordarea ajutoarelor de stat

(1) Partea dispozitivă a deciziilor Consiliului Concurenței adoptate în temeiul prezentei legi va fi publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ținând seama de interesul părților și asigurând protecția informațiilor ce constituie secret de stat sau secret comercial.

Articolul 39. Atribuțiile Consiliului Concurenței

Consiliul Concurenței are următoarele atribuții principale: [...] g) adoptă decizii prevăzute de lege pentru cazurile de concentrări economice;

Articolul 40. Atribuțiile președintelui Consiliului Concurenței

(1) Președintele Consiliului Concurenței: [...] c) convoacă ședințele Plenului Consiliului Concurenței, le prezidează și monitorizează îndeplinirea deciziilor adoptate;

Subsidiar, se remarcă faptul că utilizarea expresiei "prezintă îndoieli privind compatibilitatea acesteia cu mediul concurențial normal", determină caracterul ambiguu al normei și neîntrunirea exigențelor de calitate a legii vizate de art.54 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

Se accentuează faptul că în jurisprudența sa Curtea Constituțională a relevat, în mod constant, că "Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție [...]". (de referință Hotărârea nr.26 din 23 noiembrie 2010; Hotărâre nr.5 din 06.03.2018; Hotărârea nr. 2 din 30.01.2018; Hotărârea nr. 26 din 27.09.2016, etc.).

Circumstanța în cauză, poate condiționa incertitudine la etapa implementării normei, sub aspectul reflectării obiective a faptelor care concură pentru delimitarea temeiniciei inițierii/disponerii investigației și periclitează certitudinea juridică a raporturilor juridice reglementate. Carența în speță, poate fi determinantă în contextul interpretării extensive a normei și aplicării tendențioase a acesteia, accentuând riscurile specifice corupției regulatorii.

Recomandări:

Apreciind prin prisma terminologiei vizate de art.8 alin.(2); art.11 alin.(3); art.13 alin.(2); art.17 alin.(1), art. 21 alin.(1) al Legii cu privire la ajutorul de stat nr. 139 din 15 iunie 2012, coroborat art.39 lit.g) art.40 alin.(1) lit.c) al Legii concurenței, se recomandă autorului substituirea cuvintelor "ia decizia" cu cuvintele "adoptă decizia".

Subsidiar, apreciind necesitatea încadrării amendamentelor propuse în terminologia vizată de art.10 alin.(2) lit.a), b) al Legii cu privire la ajutorul de stat nr. 139 din 15 iunie 2012, se recomandă autorului substituirea cuvîntului *"dispune"* cu cuvintele *"decizia privind"*.

De lege ferenda, întru uniformizarea practicii inițierii/disponerii investigațiilor, se recomandă revizuirea amendamentului propus la art.I pct.7 al proiectului (vizează art.10 alin.(2) lit.c) al Legii cu privire la ajutorul de stat nr. 139/2012, expresia *"prezintă îndoieli privind compatibilitatea acesteia cu mediul concurențial normal"*). În acest sens, o soluție poate constitui preluarea abordării vizate de prevederile art.19 al Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 08 iunie 2012 și reglementarea clară a temeiului inițierii investigației prenotate, într-o formula care va accentua existența/disponerea de către entitatea publică de informații/existența unor circumstanțe care indică în mod rezonabil asupra unei posibile încălcări care în mod iminent provoacă prejudicii.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor

Riscuri de corupție:

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

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este asigurarea previzibilității și clarității normelor aplicabile în contextul acordării ajutorului de stat stabilite de Legea cu privire la ajutorul de stat nr. 139/2012 și asigurarea întreprinderilor dreptul de a beneficia de măsuri de sprijin acordate de stat la nivelul pragului de minimis stabilit la nivelul Uniunii Europene care va fi actualizat periodic în termen.

Autorul a prezentat Sinteza avizelor parvenite în cadrul procesului de consultare publică a proiectului de către autoritățile responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect/instituțiilor interesate, fapt ce denotă aspectul *definitivat* al acestuia și întrunirea condițiilor stabilite de prevederile art.28 al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea *expertizei* anticorupție.

În procesul de promovare a proiectului, au fost *respectate* rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.a)-d) al Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional. Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu *întrunirea* exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

Analiza normelor propuse de art.I pct.7 al proiectului, denotă unele deficiențe (terminologie depășită și expresii ambigue), ce pot determina disfuncționalitatea proceselor administrative exercitate de către agenții publici prenotati responsabili de implementarea normei/persoanele care au/susțin că au influență asupra acestora și disponerea tendențioasă a investigației, accentuînd riscurile specifice

corupției regulatorii.

Prin urmare, se recomandă autorului revizuirea prevederilor proiectului prin prisma recomandărilor statuate de compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție

04.09.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina CHISTOL, Inspector principal

Digitally signed by Chistol Cristina
Date: 2023.09.04 09:26:08 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

