



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**NATIONAL ANTICORRUPTION
CENTRE OF THE REPUBLIC OF
MOLDOVA**



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/9692 din 13.06.2024

La nr. 18-69-6034 din 03.06.2024

**Ministerul Dezvoltării Economice și
Digitalizării**

copie: Cancelaria de Stat

Prin prezenta, cu referire la proiectul de lege privind regimul de control al comerțului cu mărfuri strategice (număr unic 467/MDED/2024), comunicăm următoarele.

Potrivit art. 25 alin. (1) al Legii integrității nr. 82/2017, eficiența cultivării climatului de integritate instituțională și profesională este supusă verificărilor din partea conducătorilor entităților publice, a autorităților anticorupție, a societății civile și mass mediei.

În acest sens, în conformitate cu prevederile art. 25 alin. (3) lit. a), art. 28 alin. (4) al legii prenotate, expertiza anticorupție, în calitate de măsură de control al integrității în sectorul public, se va efectua doar asupra proiectului definitivat în baza propunerilor și obiecțiilor expuse în procesul de avizare și/sau de consultare a părților interesate.

Proiectul propus pentru expertiza anticorupție, nu este însoțit de avizele instituțiilor implicate în procesul de avizare/sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, fapt ce presupune că ulterior redacția proiectului poate suferi modificări și completări.

Urmare celor expuse, solicităm respectuos expedierea în adresa Centrului Național Anticorupție a proiectului definitivat, pentru efectuarea expertizei anticorupție.

Director

Digitally signed by Pînzari Alexandr
Date: 2024.06.14 08:20:43 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Alexandr PÎNZARI



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**NATIONAL ANTICORRUPTION
CENTRE OF THE REPUBLIC OF
MOLDOVA**



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/11144 din 08.07.2024

La nr. 15/1-2028 din 28.06.2024

**Ministerul Dezvoltării Economice și
Digitalizării**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind regimul de control al comerțului cu mărfuri strategice (număr unic 467/MDED/2024).

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

Director

Digitally signed by Pînzari Alexandr
Date: 2024.07.09 15:23:23 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Alexandr PÎNZARI



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/9820 din 08.07.2024

la proiectul de lege privind regimul de control al comerțului cu mărfuri strategice (număr unic 467/MDED/2024)

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

În aceste condiții, se consideră că autorul a respectat prevederile legale privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă se menționează că: „Elaborarea unui act nou normativ în domeniu (Legea privind regimul de control al comerțului cu mărfuri strategice) se consideră oportună, întrucât va conduce la alinierea legislației naționale la prevederile legislației europene și va asigura un nivel corespunzător de control al produselor relevante pe teritoriul țării, precum și utilizarea acestora în strictă conformitate cu destinația lor specială. Prin urmare, proiectul prevede reglementarea drepturilor și a obligațiilor persoanelor fizice și juridice de a desfășura operațiuni de export, import, reexport, tranzit, transbordare, intermediere, asistență tehnică și transportare a mărfurilor strategice în conformitate cu cerințele esențiale de securitate națională”.

La fel, se menționează în notă că: „Proiectul are drept scop armonizarea legislației naționale cu Regulamentul (UE) nr. 2021/821 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 mai 2021, de instituire a unui regim al Uniunii pentru controlul exporturilor, serviciilor de intermediere, asistenței tehnice, tranzitului și transferului de produse cu dublă utilizare (reformare) și Poziția Comună nr. 2008/944/PESC a Consiliului din 8 decembrie 2008 de definire a normelor comune care reglementează controlul exporturilor de tehnologie și echipament militar”.

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

Proiectul promovează interesul public manifestat prin racordarea legislației naționale în domeniul regimului de control al comerțului cu mărfuri strategice la normele comunitare în domeniu.

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 de fundamentare care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ;
- c) obiectivele urmărite și soluțiile propuse;
- e) compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE;
- d) analiza impactului de reglementare;
- f) avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ;
- h) modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent;
- i) măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ.”

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, precum și principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota de fundamentare trebuie să conțină ”d) analiza impactului de reglementare”.

În nota informativă se menționează că: „Implementarea prevederilor acestui proiect nu necesită alocarea unor resurse financiare din bugetul de stat”.

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Conform art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota de fundamentare trebuie să conțină *"d) analiza impactului de reglementare"*.

Potrivit pct.4 subpct.4.3. din anexa nr.1 la Lege, *"În funcție de obiectul de reglementare al proiectului actului normativ se descriu impacturile corespunzătoare, directe și indirecte, pe termen lung și scurt, ca schimbări față de situația fără adoptarea actului normativ propus, și se formulează concluzii. [...] Se descrie impactul asupra sectorului privat, după grupuri relevante, precum genuri de activități economice, mărimea afacerii, amplasamentul regional și alte caracteristici, sau se explică motivul de ce nu a fost analizat acest impact.*

Se indică costurile de conformare, inclusiv cele administrative, impacturile asupra IMM-urilor, prin care se determină pe cât de disproportionat ar putea fi afectate diferite tipuri de IMM-uri, inclusiv în comparație cu întreprinderile mari, impacturile asupra concurenței, alte impacturi relevante."

În nota informativă se menționează: *"În conformitate cu prevederile pct.11 subpct. 21 lit. b) din Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.23/2019, Analiza impactului de reglementare a fost examinată de către Grupul de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător.*

La 14.05.2024, Analiza impactului de reglementare la proiectul de lege privind regimul de control al comerțului cu mărfuri strategice a fost examinat în cadrul ședinței Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, fiind susținut condiționat de către acesta. Analiza impactului de reglementare a fost ajustată ulterior conform opiniei Grupului de lucru. Procesul verbal al ședinței se anexează.

Proiectul nu cade sub incidența altor expertize, în condițiile Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative".

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

În proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurilor de exercitare a unor atribuții/drepturi/obligații ale subiecților responsabili de implementarea normelor proiectului.

Astfel, în conținutul proiectului au fost identificate norme care stabilesc proceduri administrative confuze și ambigui privind:

atribuirea competenței de prelungire a autorizațiilor pentru activitățile de comerț cu mărfuri strategice (articolul 7 și articolul 9 din proiect);

modul de emitere a autorizațiilor de import în condițiile articolului 9 alin. (10) din proiect;

procedura de eliberare a autorizațiilor în partea ce ține de interzicerea utilizării autorizației în condițiile normei art. 10 alin. (4); procedura de emitere a autorizației în condițiile art. 10 alin. (10) și art. 15 alin. (1), precum și procedura de retragere a autorizației în condițiile art. 14 alin. (1).

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

<p>- 1 -</p>
<p>Articolul 7 și articolul 9 din proiect - Articolul 7. Competența Comisiei: (...) c) examinează și ia decizii privind eliberarea, reperfectarea, suspendarea, anularea și retragerea autorizațiilor pentru activitățile de comerț cu mărfuri strategice, pe teritoriul Republicii Moldova Articolul 9. Regimul de autorizare (...) 3) Procedura de solicitare, eliberarea, <u>prelungirea</u>, reperfectare, suspendare, anulare și retragere a autorizațiilor și actelor conexe pentru comerț cu mărfuri strategice pentru solicitanți este stabilită de Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător în partea în care nu este reglementat de prezenta lege</p>

Obiecții:

Analizând normele menționate mai sus în corelare între ele, se atestă că nu este stabilit expres competența Comisiei de prelungire a autorizațiilor pentru activitățile de comerț cu mărfuri strategice.

Norma articolului 9 face referire la procedura de prelungire, pe când norma articolului 7 nu instituie Comisiei competența de a prelungi autorizațiile.

În acest sens, există riscul interpretării competenței subiectului responsabil de prelungirea autorizațiilor pentru activitățile de comerț cu mărfuri strategice, ceea ce poate duce la aplicarea neuniformă a normelor cu riscul apariției manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului examinarea normelor și stabilirea subiectului responsabil de atribuire a competenței de prelungire a autorizațiilor pentru activitățile de comerț cu mărfuri strategice.

Astfel, în cazul în care se dorește atribuirea acestei competențe Comisiei, acest fapt urmează să fie stabilit la articolul 7.

În cazul în care se consideră necesar ca un alt subiect să fie în drept să prelungească autorizațiile respective, acest fapt urmează să fie reglementat de normele proiectului.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Articolul 9 din proiect -

Articolul 9 Regimul de autorizare

(...)

(10) Pentru importul produselor care nu se regăsesc în Listele de mărfuri strategice supuse controlului poate fi necesară o autorizație de import în interesul securității naționale, politicii externe și al siguranței publice, inclusiv pentru prevenirea actelor de terorism

Obiecții:

În opinia noastră, norma nu stabilește expres necesitatea emiterii/obținerii autorizației pentru importul produselor care nu se regăsesc în Listele de mărfuri strategice supuse controlului, autorizație ce urmează să fie eliberată în interesul securității naționale, politicii externe și al siguranței publice, inclusiv pentru prevenirea actelor de terorism.

Astfel, norma nu reglementează clar necesitatea obținerii unei autorizații în situația reglementată.

Prin textul „poate fi necesară o autorizație de import” se poate interpreta confuz modul de aplicare a normei procedurale privind obligativitatea deținerii unei autorizații.

Ambiguitatea administrativă creată va permite interpretări confuze a procedurii de eliberare a autorizațiilor și a cazurilor când aceasta urmează să fie eliberată, existând riscul ca în situații identice să fie luate decizii diferite.

Atragem atenția că unul din principiile de reglementare a activității de întreprinzător constă în

„previzibilitatea reglementării activității de întreprinzător”, principiu statuat la articolul 4 lit.a) din Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

Astfel, lipsa reglementării exprese a faptului dacă se impune obligația de deținere a autorizației în cazul prevăzut la alin. (10) al art. 9 va crea condiții de interpretare confuză și în dependență de interes a normei.

Recomandări:

Propunem stabilirea necesității deținerii sau nedeținerii autorizației în condițiile art. 9 alin. (10) din proiect.

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

- 3 -

Articolul 10, articolul 14 și articolul 15 din proiect -

Articolul 10. Eliberarea și prelungirea autorizațiilor pentru comerțul cu mărfuri strategice (...)

(4) Comisia poate interzice exportatorului utilizarea autorizației generale naționale de export dacă există suspiciuni rezonabile în legătură cu capacitatea sa de a se conforma unei astfel de autorizații sau prevederilor legale privind controlul exportului mărfurilor strategice (...)

(10) Autoritatea competentă de emiterea autorizațiilor pentru comerțul cu mărfuri strategice poate emite unilateral o decizie privind refuzul examinării cererii privind prelungirea termenului de valabilitate a autorizației doar în cazul în care aceasta a fost înregistrată după expirarea termenului

Articolul 14. Retragera autorizațiilor pentru comerțul cu mărfuri strategice și a actelor conexe

(1) Comisia poate decide asupra retragerii autorizației pentru comerțul cu mărfuri strategice dacă (...)

(2) Dacă încălcarea comisă, prevăzută la alin. (1) lit.b) este de natură să producă consecințe grave sistemului național de control al comerțului cu mărfuri strategice și angajamentelor internaționale asumate de Republica Moldova în acest domeniu, Comisia poate decide asupra retragerii documentelor de înregistrare și certificarea prealabilă a solicitanților

Articolul 15. Anularea formularelor autorizațiilor pentru comerțul cu mărfuri strategice și a actelor conexe

(1) Autoritatea competentă de emiterea autorizațiilor pentru comerțul cu mărfuri strategice poate emite unilateral decizie privind anularea formularelor autorizațiilor pentru comerțul cu mărfuri strategice și a actelor conexe dacă (...)

Obiecții:

În opinia noastră, normele analizate conțin texte care pot duce la confuzii în interpretări și la diferențe în tratarea normelor.

Normele, per general, ar putea cauza dificultăți în interpretare și aplicare.

Astfel, prin utilizarea verbului „a putea” în textul normelor, de fapt, sunt instituie drepturi autorității și nu acțiuni de conformare la norme de conduită.

În acest sens, se lasă la discreția autorității interpretarea normei de drept prin exercitarea sau neexercitarea dreptului instituit de normă.

Fiind instituit un drept, entitatea publică poate abuza de acesta și aplica norma diferit în aceleași situații juridice, în dependență de interes și scop. În aceste condiții, în una și aceeași situație juridică identică entitatea publică va putea decide în mod diferit.

Elaborarea normelor prin instituirea unor atribuții după formula „a putea” comportă pericol coruptibil la aplicarea normei.

Considerăm că odată ce sunt întrunite anumite condiții prestabilite, entitatea publică urmează să aplice norma în mod uniform și fără loc de interpretări discreționare a acesteia.

Toate aceste aspecte examinate supra vor permite interpretări diferite de la caz la caz, generând astfel manifestări de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului reexaminarea normelor prin eliminarea caracterului confuz al acestora care, redat de redacția propusă de autor cu utilizarea după formula „a putea” în conținutul textului normelor.

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

IV. Concluzia expertizei

În nota informativă se menționează că: „*Elaborarea unui act nou normativ în domeniu (Legea privind regimul de control al comerțului cu mărfuri strategice) se consideră oportună, întrucât va conduce la alinierea legislației naționale la prevederile legislației europene și va asigura un nivel corespunzător de control al produselor relevante pe teritoriul țării, precum și utilizarea acestora în strictă conformitate cu destinația lor specială. Prin urmare, proiectul prevede reglementarea drepturilor și a obligațiilor persoanelor fizice și juridice de a desfășura operațiuni de export, import, reexport, tranzit, transbordare, intermediere, asistență tehnică și transportare a mărfurilor strategice în conformitate cu cerințele esențiale de securitate națională*”.

La fel, se menționează în notă că: „*Proiectul are drept scop armonizarea legislației naționale cu Regulamentul (UE) nr. 2021/821 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 mai 2021, de instituire a unui regim al Uniunii pentru controlul exporturilor, serviciilor de intermediere, asistenței tehnice, tranzitului și transferului de produse cu dublă utilizare (reformare) și Poziția Comună nr. 2008/944/PESC a Consiliului din 8 decembrie 2008 de definire a normelor comune care reglementează controlul exporturilor de tehnologie și echipament militar*”.

În proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurilor de exercitare a unor atribuții/drepturi/obligații ale subiecților responsabili de implementarea normelor proiectului.

Astfel, în conținutul proiectului au fost identificate norme care stabilesc proceduri administrative confuze și ambigui privind:

atribuirea competenței de prelungire a autorizațiilor pentru activitățile de comerț cu mărfuri strategice (articolul 7 și articolul 9 din proiect);

modul de emitere a autorizațiilor de import în condițiile articolului 9 alin. (10) din proiect;

procedura de eliberare a autorizațiilor în partea ce ține de interzicerea utilizării autorizației în condițiile normei art. 10 alin. (4); procedura de emitere a autorizației în condițiile art. 10 alin. (10) și art. 15 alin. (1), precum și procedura de retragere a autorizației în condițiile art. 14 alin. (1).

În final, recomandăm autorului reexaminarea proiectului prin prisma prezentului raport de expertiză anticorupție și eliminarea factorilor și a riscurilor de corupție identificați.

08.07.2024

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim CURMEI , Inspector principal

Digitally signed by Curmei Vadim
Date: 2024.07.08 15:27:20 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

