



**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. 06/2/3133 din 26.02.2024
La nr. 49 din 16.02.2024

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind măsurile economice și sociale anticriză aplicabile pentru micșorarea impactului generat de crizele suprapuse din anii 2022 - 2023 și începutul anului 2024.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Digitally signed by Pînzari Alexandr
Date: 2024.02.26 12:41:03 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Alexandr PÎNZARI

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>501</u>		
" <u>26</u> "	<u>02</u>	<u>2024</u>
Ora _____		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/9480 din 26.02.2024

la proiectul de lege privind măsurile economice și sociale anticriză aplicabile pentru micșorarea impactului generat de crizele suprapuse din anii 2022 - 2023 și începutul anului 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 Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, 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 a acestuia, a fost înregistrat și se regăsește pe pagina web oficială a Parlamentului, după cum urmează: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/6865/language/ro-RO/Default>.

aspx

Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.b) 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, finalitățile scontate ale acestuia sunt optimizarea finanțelor publice și realocarea mijloacelor financiare din contul economiilor efectuate.

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

Prevederile proiectului promovează interesul *beneficiarilor de compensațiilor* din contul *Fondului anti-criză* instituit și gestionat de Executiv, fapt care nu este în detrimentul interesului public (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017), în condițiile în care implementarea acestuia va asigura dezvoltarea bună-stării societății în ansamblu și realizarea intereselor private legitime (garantate prin funcționarea entităților publice și private/exercitarea atribuțiilor de serviciu ale agenților entităților date în strictă conformitate cu prevederile legale, în mod eficient și econom din punct de vedere al utilizării resurselor).

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 sau numele autorului și a participanților* la elaborarea proiectului actului normativ (elaborat de către un grup de deputați în corespundere cu art. 73 din Constituția RM și art. 47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996);
- *condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite* (i) elaborat în contextul crizelor suprapuse cu care se confruntă Republica Moldova; ii) este imperios necesară intervenția statului în vederea reducerii riscurilor la care sunt expuse persoanele fizice și juridice, prin aplicarea unor măsuri de ordin economic și operațional; iii) optimizarea cheltuielilor publice prezintă un instrument aplicat pe larg în statele democratice care se confruntă cu criză, fiind o măsură firească și necesară în vederea atenuării impactului negativ asupra populației);
- *principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi* (i) plafonarea salariul lunar calculat demnitarilor publici cu excepția primarilor, viceprimarilor, președinților și vicepreședinților raioanelor, până la două salarii medii lunare pe economie, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 458 din 29.12.2021; ii) crearea de către Guvern a unui fond anti-criză; iii) aplicarea moratorului pe un termen de 90 de zile, pentru plățile aferente creditelor bancare și nebankare datorate);
- *descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației*

naționale cu legislația Uniunii Europene (nu are drept scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene);

- *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare (i) nota informativă nu abordează aspectul dat; ii) potrivit art.5 alin.(2) al proiectului "Articolul 5 (2) În termen de 5 zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, Guvernul va propune Parlamentului modificarea și ajustarea actelor normative relevante pentru aplicarea corespunzătoare a prezentei legi și va aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege").*

1.5.2. 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 autorului, adoptarea și implementarea ulterioară a proiectului de lege *nu implică cheltuieli suplimentare la 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, [...]".

Redacția propusă a proiectului, urmează a fi reconsiderată prin prisma exigențelor de tehnică legislativă citate supra, or terminologia utilizată este *neuniformă* (" *efectelor crizei*" / " *consecințelor crizelor suprapuse*"), iar unele aspecte ce țin de *soluțiile propuse sunt reglementate secvențial* (" *achizițiile publice stringent necesare*", " *crizele suprapuse*", " *consecințelor crizelor suprapuse*").

Carențele prenotate, atribuie caracter ambiguu normelor, creând precondiții pentru interpretarea extensivă a acestora de către agenții publici responsabili de implementare/persoanele care au/susțin că au influență asupra acestora, periclitează certitudinea juridică și securitatea raporturilor juridice reglementate și poate condiționa și multiple riscuri de corupție aferente respectării cadrului normativ primar de referință.

Aspectele prenotate, sunt analizate suplimentar 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

Prevederile proiectului, vizează activitatea Guvernului în contextul instituirii și gestionării *Fondului anti-criză* din contul economiilor acumulate ca urmare a implementării măsurilor propuse potrivit proiectului i) aplicarea moratorului pe un termen de 90 de zile, pentru plățile aferente creditelor bancare și nebankare datorate și ii) crearea de către Guvern a unui fond anti-criză.

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

Art.2,4

Articolul 2 (1) Pentru întreaga perioadă martie-decembrie 2024 se suspendă toate achizițiile publice, la autoritățile publice centrale, care nu sunt stringent necesare pentru exercitarea atribuțiilor funcționale, după cum urmează:

(2) Mijloacele financiare ale bugetului de stat prevăzute la alin. (1) din prezentul articol vor fi redistribuite pentru necesitățile de combatere a consecințelor crizelor suprapuse.

Articolul 4 Guvernul va crea un fond anti-criză, în care, din economiile realizate conform prevederilor articolelor 1 și 2 al prezentei legi, va realoca sursele financiare necesare pentru populație, întru atenuarea efectelor crizei pentru compensarea cheltuielilor și pierderilor suportate de acestea.

Obiecții:

Analiza prevederilor citate supra, denotă caracterul neuniform al terminologiei utilizate de autor și utilizarea unor noțiuni în lipsa definirii corespunzătoare a acestora ("efectelor crizei"/"consecințelor crizelor suprapuse", "achizițiile publice stringent necesare", "crizele suprapuse", "consecințelor crizelor suprapuse"). Carențele prenotate, atribuie caracter ambiguu normelor, creînd condiții pentru interpretarea extensivă a acestora de către agenții publici responsabili de implementare/persoanele care au/susțin că au influență asupra acestora, fapt care denotă neîntrunirea exigențelor de tehnică legislativă vizate de art.3 alin.(1) lit.d) și art.54 alin.(1) lit.c)-d), h), alin.(4)-(5) al Legii nr.100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative.

Astfel, apreciind prin prisma exigențelor citate supra, se remarcă faptul că prevederile proiectului nu reglementează clar și fără echivoc ipoteza vizată de autor (nu delimitează exhaustiv categoriile de *crize sau nemijlocit crizele* și *categoriile* cheltuielilor/pierderilor care pot fi eventual reclamate pentru obținerea unei compensații din cadrul Fondului).

În aceeași ordine de idei, analizînd prin prisma Legii privind achizițiile publice nr. 131 din 03 iulie 2015, reținem insuficiența redacției propuse întru delimitarea clară și fără echivoc a *categoriilor de achiziții publice* vizate drept *admisibile* de către autor ("*stringent necesare*" pentru exercitarea atribuțiilor funcționale).

În context, se remarcă faptul că potrivit art.29 alin.(2) al Legii nr.100/2017: "(2) Pentru a se evita lacunele legislative, soluțiile propuse în proiectul actului normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce constituie obiectul de reglementare al proiectului."

Subsidiar, se remarcă faptul că prevederile art.23 alin. (2) din Constituție implică adoptarea de către legislator a unor legi accesibile, clare și previzibile. Condiția clarității și a previzibilității este îndeplinită atunci când atât justițiabilul, cât și nemijlocit subiectul vizat de normă, poate cunoaște, din chiar textul normei juridice pertinente, iar la nevoie cu ajutorul interpretării acesteia de către instanțe sau cu ajutorul unor juriști profesioniști, care sunt acțiunile și omisiunile ce-i pot angaja răspunderea (inclusiv penală) și care este pedeapsa care îi poate fi aplicată, în cazul încălcării acestei norme. De asemenea, pentru ca legea să îndeplinească cerința previzibilității, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a agenților publici în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, or o putere discreționară care nu este delimitată, chiar dacă face obiectul controlului judiciar din punct de vedere formal, nu trece de testul previzibilității (Hotărârea Curții Constituționale nr. 26/2010; HCC 26/2016; etc.).

Rezumînd cele expuse supra, reținem faptul că adoptarea prevederilor în redacția propusă, poate determina ambiguitatea proceselor administrative, periclitează certitudinea juridică și securitatea raporturilor juridice reglementate și poate condiționa și multiple riscuri de corupție aferente respectării cadrului normativ primar de referință.

Recomandări:

Uniformizarea terminologiei utilizate și reglementarea aspectelor deficitare delimitate supra ce țin de i) categoriile de *crize sau nemijlocit crizele vizate de autor* și *categoriile* cheltuielilor/pierderilor care pot fi eventual reclamate pentru obținerea unei compensații din cadrul Fondului ii) *categoriilor de achiziții publice vizate drept admisibile* de către autor.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
 - îmbogățire ilicită
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - îmbogățire ilicită
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative a proiectului, finalitățile scontate ale acestuia sunt optimizarea finanțelor public și realocarea mijloacelor financiare din contul economiilor efectuate.

În acest sens, autorul intervine cu inițiativa privind crearea de către Guvern a unui *fond anti-criză* din contul implementării unor măsuri de optimizare după cum urmează *i)* plafonarea salariului lunar calculat demnitarilor publici cu excepția primarilor, viceprimarilor, președinților și vicepreședinților raioanelor, până la două salarii medii lunare pe economie, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 458 din 29.12.2021; *ii)* aplicarea moratorului pe un termen de 90 de zile, pentru plățile aferente creditelor bancare și nebancale datorate.

Inițiativa întrunește exigențele prescrise de prevederile art.28 alin.(4) 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.b)* al Legii nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu *întrunirea parțială* a exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

Redacția propusă a proiectului, urmează a fi reconsiderată prin prisma exigențelor de tehnică legislativă citate supra, or terminologia utilizată este *neuniformă* ("*efectelor crizei*" / "*consecințelor crizelor suprapuse*"), iar unele aspecte ce țin de soluțiile propuse sunt reglementate secvențial ("*achizițiile publice stringente necesare*", "*crizele suprapuse*", "*consecințelor crizelor suprapuse*"). Carențele prenotate, atribuie caracter ambiguu normelor, creând precondiții pentru interpretarea extensivă a acestora de către agenții publici responsabili de implementare/persoanele care au/susțin că au influență asupra acestora, periclitează certitudinea juridică și securitatea raporturilor juridice reglementate și poate condiționa și multiple riscuri de corupție aferente respectării cadrului normativ primar de referință.

Prevederile proiectului promovează interesul *beneficiarilor de compensațiilor* din contul *Fondului anti-criză* instituit și gestionat de Executiv, fapt care nu este în detrimentul interesului public (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017), în condițiile în care implementarea acestuia va asigura dezvoltarea bună-stării societății în ansamblu și realizarea intereselor private legitime (garantate prin funcționarea entităților publice și private/exercitarea atribuțiilor de serviciu ale agenților entităților date în strictă conformitate cu prevederile legale, în mod eficient și econom din punct de vedere al utilizării resurselor).

26.02.2024

Digitally signed by Chistol Cristina
Date: 2024.02.26 10:23:52 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



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