



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.440/2001; nr.625/1995, nr.1529-XIII/1998; art.49 Cod Fiscal)

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, autor nemijlocit - deputați în Parlamentul RM, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorului, finalitatea scontată prin prezentul proiect este reglementarea procedurii de prelungire a termenului de activitate a zonelor economice libere și a factorilor de decizie relevanți, atribuirea Ministerului Economiei a unor atribuții suplimentare de monitorizare și control a administratorului ZEL și activității ZEL per ansamblu (desemnarea administratorului ZEL și negocierea cuantumului și procedurii salarizării acestuia, coordonarea volumului și scopului donațiilor în scopuri filantropice sau de sponsorizare, coordonarea contractelor încheiate de către Administrația ZEL și rezidenții ZEL, definitivarea graficului de control rezidenților ZEL).

Totodată, prin proiect autorul intervine cu amendamente corespunzătoare la legile speciale ce reglementează activitatea Zonei Antreprenoriatului Liber (ZAL)"Expo-Business-Chișinău și ZAL "Taraclia", întru prelungirea termenului de activitate a acestora cu 10 și respectiv 12 ani.

d. Suficiența argumentării. Autorul a reliefat în conținutul notei informative argumente elocvente, care evidențiază condițiile ce au impus elaborarea proiectului, principalele prevederi de conținut și impactul scontat. Astfel, sunt întrunite exigențele de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.20 lit.a)-c) al Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prevederile proiectului promovează interesele Ministerului Economiei prin stabilirea unor atribuții suplimentare de monitorizare și control a ZEL, fapt care riscă să prejudicieze interesul public general în condițiile nerespectării recomandărilor relevate în conținutul Capitolului II al prezentului raport de expertiză anticorupție.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Proiectul supus expertizei nu reglementează expres domeniul anticorupție, motiv din care compatibilitatea acestuia cu standardele internaționale anticorupție nu este evaluată. Totodată, date fiind obiecțiile expuse în acest raport cu privire la neîntrunirea rigorilor de expertiză anticorupție, considerăm proiectul insuficient compatibil cu standardele naționale anticorupție.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat se regăsește pe pagina oficială a Parlamentului, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasînd proiectul de act normativ pe pagina web oficială a instituției.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

2. Conflicte ale normelor de drept

Articolul I pct.3 al proiectului: „ Articolul 6: [...] articolul se completează cu alineatul (25/1) cu următorul cuprins: (25/1) pentru efectuarea controalelor planificate, autoritățile cu funcție de control vor prezenta pînă la 1 noiembrie a fiecărui an, în adresa Ministerului Economiei, propunerile sale cu privire la controlul rezidenților zonelor libere în anul următor. Ministerul Economiei, va prezenta Guvernului spre examinare și aprobare graficul controalelor rezidenților pentru anul următor.”

În conformitate cu prevederile art.10 al Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr.131 din 08 iunie 2012: „Autoritatea administrației publice centrale de monitorizare a controalelor este Cancelaria de Stat, denumită în continuare autoritate de monitorizare a controalelor”.

Totodată, conform art.15 al Legii prenotate, pînă la finele trimestrului de gestiune, organul de control aprobă graficul controalelor pentru trimestrul următor, îl publică pe pagina sa electronică și aduce la cunoștința autorității de monitorizare a controalelor, care introduce datele respective în Registrul de stat al controalelor.

Prin urmare, mecanismul de sistematizare și aprobare a graficului controalelor rezidenților ZEL reglementat de către autor în conținutul proiectului înaintat, contravine normelor și principiilor generale statuate de prevederile cadrului normativ și instituțional în domeniul efectuării controlului de stat asupra activității de întreprinzător.

Recomandarea: Se recomandă autorului revizuirea normei prin prisma celor sus-menționate cu excluderea “filtrului instituțional” suplimentar stabilit.

Articolul I pct.2 al proiectului: „ Articolul 7: [...] în alineatul (3/2) după cuvîntul “distrugerii” se introduce cuvîntul “prelucrării”, iar după sintagma “de distrugere” se introduce sintagma “de prelucrare”.

Modificarea propusă necesită o justificare pertinentă, or potrivit prevederilor art.20 alin.(1) lit.c) al Legii 1347 din 09.10.97 Lege privind deșeurile de producție și menajere: “Se interzice c) introducerea în țară de deșeuri și reziduuri de orice natură, în stare brută, cu excepția maculaturii prelucrate, a deșeurilor și resturilor din fontă, fier sau oțel și a cioburilor din sticlă, prevăzute în anexa nr.3, destinate utilizării în calitate de materie primă secundară la întreprinderile autohtone existente, în scopul prelucrării, acumulării temporare, depozitării, înhumării sau distrugerii prin orice metode;”.

Recomandarea: Se recomandă autorul justificarea suplimentară a oportunității operării modificărilor propuse pentru a exclude riscul promovării intereselor subiective.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Articolul I pct.2 al proiectului: „ Articolul 5: [...] punctul (12) se completează cu o propoziție nouă cu următorul cuprins:

„În baza Regulamentului-tip privind salarizarea administrațiilor zonelor libere, aprobat de către Ministerul Economiei, Administratorul principal aprobă Regulamentul privind salarizarea administrației zonei libere corespunzătoare, coordonat în prealabil cu Ministerul Economiei”.

Norma de completare a art.5 alin.(12) este o normă în alb, or aceasta face referință la un act normativ procedural inexistent și atribuie altui subiect dreptul și competența de a elabora și aproba, în mod autonom, reglementări cu caracter normativ. În cazul utilizării normelor în speță, factorii coruptibilității nu sînt evidențiați direct, dar aceste norme contribuie la apariția altor elemente cu risc puternic de coruptibilitate: lărgirea atribuțiilor discreționare, stabilirea aleatorie a termenelor pentru executarea obligațiilor, cerințe exagerate pentru realizarea unor drepturi, etc.

Recomandarea: În contextul celor sus-menționate, menționăm faptul că procedura și cuantumul retribuirii muncii administrațiilor ZEL urmează a fi reglementată în cadrul unui act normativ aprobat de către Guvern cu respectarea tuturor exigențelor de tehnică legislativă relevante, cît și a standardelor privind transparența decizională.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Articolul I pct.1 al proiectului: „Articolul 4 se completează cu alineatele (13)-(17) cu

următorul cuprins: [...]

(15) Pînă la aprobarea de către Guvern a deciziei asupra propunerii de modificare a configurației zonei libere sau a termenului de activitate se efectuează o expertiză de către Ministerul Economiei.

(16) Modificarea configurației zonei libere sau termenului de activitate nu se admite dacă expertiza constată că, introducerea modificării ar cauza prejudicii altor rezidenți ai zonei libere sau agenților economici din exteriorul zonei libere, precum și statului”.

Prim-plan menționăm faptul că prevederile în speță dublează prevederile art.3 alin.(2) din Legea nr.440 din 27 iulie 2001 cu privire la zonele economice libere, potrivit cărora: „Proiectele de acte normative elaborate de către autoritățile administrației publice și administrațiile zonelor libere care urmează să reglementeze activitatea zonelor libere sînt supuse unei expertize obligatorii la Ministerul Economiei”. Exigența în speță este reglementată și de prevederile art.22 alin.(1), (4) al Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001.

În condițiile date, dublarea unor norme în vigoare este inefficientă. Totodată, accentuăm lipsa unei metodologii de efectuare a expertizei în speță (termen de efectuare, principiile și criteriile de evaluare), fapt care creează precondiții pentru exercitarea unor atribuții excesive la etapa efectuării expertizei nemijlocite.

Recomandarea: Se recomandă autorului revizuirea normei prin prisma celor sus-menționate și reglementarea unei metodologii de efectuare a expertizei în speță.

Articolul I pct.1 al proiectului: „Articolul 4 se completează cu alineatele (13)-(17) cu următorul cuprins: [...] (17) În cazul acceptării de către Ministerul Economiei a propunerii de modificare a configurației zonei libere sau a termenului de activitate, ministerul va prezenta spre aprobare Guvernului proiectul legii corespunzător.”

Norma propusă stabilește monopolul de decizie preliminară și promovare a proiectelor ce vizează modificarea configurației zonei libere sau a termenului de activitate a acesteia. Astfel, în contextul lipsei unei metodologii de efectuare a expertizei în speță, cît și riscurile delimitate în compartimentul anterior, menționăm faptul că aprobarea normei în redacția actuală, poate determina precondiții pentru exercitarea unor atribuții excesive de către autoritatea vizată.

Recomandarea: În acest sens, ținînd cont de faptul că propunerile de modificarea configurației zonei libere sau a termenului de activitate a acesteia sunt aprobate de Guvern, se recomandă autorului revizuirea normei propuse.

În acest sens, considerăm oportună excluderea monopolului de promovare a proiectelor în speță, cît și a prerogativei de decizie preliminară a autorității asupra inițiativelor în speță (care de facto propulsează/stopează ideea). Astfel, propunerile în cauză urmează a fi aprobate de către Guvern, cu examinarea constatărilor și recomandărilor formulate în cadrul expertizei relevante a organului de resort.

Articolul I pct.2 al proiectului: „ Articolul 5: În prima propoziție din alineatul (2) sintagma „de către Guvern” se substituie cu sintagma „prin ordinul ministrului economiei”.

Amendamentul propus atribuie Ministerului Economiei atribuții suplimentare de desemnarea administratorului ZEL, subrogînd în acest sens Guvernul. În acest context, ținînd cont de lipsa unor prevederi relevante reglementate în conținutul normelor primare, ce vizează condițiile de desfășurare a concursului și criteriile de selectare a administratorului ZEL, accentuăm riscul exercitării unor atribuții excesive de către autoritate.

Recomandarea: Se recomandă autorului reglementarea condițiilor de desfășurare a concursului și criteriilor de selectare a administratorului ZEL și excluderea prerogativei autorității de desemnare a administratorului pentru a exclude riscul cumulării mai multor competențe.

Articolul I pct.2 al proiectului: „ Articolul 5: În a treia propoziție din alineatul (2) după sintagma „drepturile și obligațiile” se introduce sintagma „cuantumul și procedura salarizării”.

Aprobarea normei în redacția propusă riscă să creeze precondiții pentru exercitarea unor atribuții excesive de către autoritate la etapa de negociere a aspectelor vizate.

Recomandarea: Întru depășirea riscurilor evidențiate în cadrul analizei anterioare, și în contextul recomandării expuse la compartimentul „Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb”, se recomandă autorului poate atribui o secțiune separată pentru reglementarea aspectelor în cauză în cadrul Regulamentului privind salarizarea administrației zonei libere corespunzătoare, evitînd astfel, ramificarea excesivă a cadrului normativ de resort. Acțiunile date vor asigura accesibilitatea, stabilitatea și transparența reglementărilor legale în domeniu.

**Articolul I pct.2 al proiectului: „ Articolul 5: alineatul (14) se completează cu o propoziție nouă cu următorul cuprins:
„Volumul și scopul donațiilor sunt coordonate cu Ministerul Economiei.”**

Procedura în speță este reglementată laconic și riscă să determine dificultăți la etapa de implementare. Sub acest aspect menționăm insuficiența notei de argumentare vis-a-vis de scopul și inerența de coordonare a aspectelor în cauză cu Ministerul Economiei. Totodată, norma nu stabilește criteriile de apreciere de către autoritate a donațiilor, fapt care creează incertitudine vis-a-vis de standardele aplicabile și creează autorității precondiții pentru exercitarea unor atribuții excesive de către autoritate și multiple riscuri aferente procesului de decizie asupra oportunității operării donațiilor în cauză.

Recomandarea: Se recomandă autorului revizuirea normei prin prisma celor sus-menționate sub aspect conceptual. În condițiile în care autorul insistă asupra procedurii de coordonare a aspectelor în cauză, accentuăm necesitatea delimitării unor criterii de apreciere de către autoritate a donațiilor acceptabile.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Cristina Chistol
inspector superior al Direcției legislație și expertiză anticorupție
27 Mai 2016

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*