



# RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

## asupra nivelului coruptibilității proiectului

### legii privind moratoriul asupra controlului de stat

#### I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

##### 1. Evaluarea fundamentării proiectului

###### *1.1 Fundamentarea generală a proiectului*

**a. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, 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 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

**c. Scopul promovării proiectului.** Proiectul de lege a fost elaborat în vederea eliminării modalităților de intervenție abuzivă a statului în activitatea persoanelor fizice și juridice ce desfășoară activitate de întreprinzător. Principalele prevederi ale proiectului constau în stabilirea moratoriului asupra controlului de stat pentru o perioadă de 3 luni. Potrivit prevederilor proiectului se va admite controlul de stat în situații excepționale, și anume în cazul în care există un pericol eminent pentru viața, sănătatea, situația economică și mediu etc., prin depunerea unui demers la Ministerul Economiei în vederea examinării oportunității efectuării controlului.

Proiectul prenotat are drept scop crearea condițiilor favorabile dezvoltării mediului de afaceri și a premiselor pentru evaluarea costurilor aferente efectuării controalelor de stat ale activității de întreprinzător.

**d. Suficiența argumentării.** Deși intenția autorului de a susține mediul de afaceri prin reducerea controalelor asupra activității persoanelor care desfășoară activitate de întreprinzător este una salutară, totuși, inițierea unei astfel de legi fără o analiză și evaluare a impactului real al implementării acesteia asupra întregului proces de efectuare a controlului de stat, ar putea prejudicia interesul statului în ceea ce privește respectarea cadrului legal de activitate a subiecților controlului și acumularea veniturilor la bugetul de stat.

Reieșind din faptul că pînă în prezent Republica Moldova nu a aplicat moratoriu asupra controlului de stat este dificil de a da o apreciere obiectivă vis-a-vis de consecințele negative sau pozitive a implementării acestuia. Drept urmare, recomandăm autorului de a analiza suplimentar eficiența actului de reglementare a proiectului prenotat în comun cu autoritățile responsabile de implementarea prevederilor (Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor, Serviciul Vamal etc.), astfel încît să fie evaluate minuțios beneficiile cantitative și calitative a necesității adoptării actului legislativ, în caz contrar riscăm să adoptăm un act care ar distorsiona întreg procesul de efectuare a controlului de stat.

Unele concluzii generale referitor la deficiențele și riscurile identificate în cadrul proiectului le vom expune în compartimentul II „Evaluarea în fond a proiectului”.

## **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**

Proiectul de lege promovează interesele persoanelor fizice și juridice care desfășoară activitate de întreprinzător prin excluderea acestora de la efectuarea controlului de stat pe o perioadă de 3 luni, însă acest fapt nu corespunde interesului public general.

Din analiza normelor proiectului observăm că există un dezechilibru între interesul privat al persoanelor fizice și juridice ce desfășoară activitatea de întreprinzător și interesul public general. Astfel, atingerea scopului proiectului de creare a condițiilor favorabile dezvoltării mediului de afaceri nu se va realiza exclusiv prin lipsa efectuării controalelor de stat, deoarece problema nu este în frecvența controalelor efectuate de către organele de control, ci de faptul că persoanele care le efectuează săvârșesc abuzuri, inclusiv comit acte de corupție și obligă agenții economici la achitarea taxelor neformale, pentru acceptarea tacită a ilegalităților depistate. Pe de o parte, agenții economici sunt sancționați pentru încălcările comise, fie chiar și neformal, pe când funcționarii publici din cadrul autorităților de control nu sunt trași efectiv la răspundere pentru aceste fapte.

Prin urmare, statul trebuie să întreprindă acțiuni ferme din partea autorităților (factorilor de decizie și de supraveghere) în vederea curmării flagelului acțiunilor ilegale întreprinse urmare a desfășurării unor controale abuzive.

Doar în asemenea mod interesul public general va fi respectat, iar statul va fi garantul supremației legii și activității eficiente a tuturor autorităților publice investite cu drept de control.

## **2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție**

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

**Asigurarea transparenței în procesul decizional.** La momentul efectuării expertizei anticorupție, proiectul a fost regăsit pe pagina web a autorului conform prevederilor Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

## **II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI**

### **1. Formulări lingvistice ambigui**

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

## **2. Conflicte ale normelor de drept**

**La art. 4 alin.(1) din proiect „în procesul realizării controlului prevăzut la art. 1 alin.(2) și art.(2) organul abilitat cu funcții de control i se interzice să aplice sechestrul...”**

Norma este în contradicție cu prevederile art.1 alin.(2) din proiect care stipulează că prevederile legii nu se aplică controlului efectuat în cadrul urmăririi penale, de Banca Națională a Moldovei, de Curtea de Conturi etc. Prin urmare, controlul în cadrul urmăririi penale, controlul fiscal, vamal și financiar în cazurile enunțate la alin.(2) art.1 din proiect va fi efectuat conform prevederilor legale.

**Recomandarea: Propunem autorului excluderea contradicției identificate.**

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

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

## **4. Discreții excesive ale autorităților publice**

**La art.1 alin.(1) din proiect, „Se stabilește moratoriu asupra controlului de stat, planificat sau inopinat, inclusiv fiscal, financiar, vamal privind calitatea produselor/serviciilor, sănătatea publică...”.**

Prin excluderea agentului economic de la verificarea documentelor și informațiilor prezentate în scopuri vamale, de la controlul mărfurilor și mijloacelor, precum și efectuarea altor operațiuni de desfășurare a controlului prevăzute de Codul vamal s-ar putea admite acțiuni ilegale atât din partea organului abilitat de efectuarea controlului vamal, cît și din partea agentului economic, în dependență de interes sau scop, iar ca consecință s-ar prejudicia interesul public.

Aceeași situație o constatăm și în cazul controlului fiscal care presupune un ansamblu de metode și operațiuni de organizare și desfășurare a controlului (verificare faptică, verificare documentară, verificare totală, verificare operativă etc.) utilizate și aplicate în vederea respectării legislației fiscale. Prin excluderea/absolvirea agentului economic de la controlul fiscal pe o perioadă de 3 luni există riscul creșterii încălcărilor fiscale (de ex:evaziune fiscală) și altor încălcări prevăzute de legislația în vigoare, ceea ce, în final, ar putea duce la prejudicierea bugetului de stat.

De asemenea, scutirea agenților economici de controlul fiscal ar duce la impedimente în ceea ce privește efectuarea controlului la cererea acestora privind restituirea din buget a taxei pe valoare adăugată, la restituirea din buget a accizelor, la solicitarea restituirii impozitului pe venit, la solicitarea agenților economici care se află în procedură de lichidare și procedură de insolvență etc. care presupune respectarea anumitor condiții de procedură (condiții, criterii, termen etc.).

**Recomandarea: Propunem autorului a analiza suplimentar oportunitatea aplicării moratoriului asupra controlului de stat în comun cu autoritățile responsabile de implementarea politicilor în domeniul dat, pentru a nu admite discreții și abuzuri din partea persoanelor responsabile de efectuarea controlului de stat.**

## **La art.2 din proiect „Efectuarea controlului de stat în situații excepționale”.**

Există riscul ca Ministerul Economiei, la propria discreție, să decidă inițierea controlului de stat în situații excepționale față de anumiți agenți economici, pe cînd cadrul legal în domeniul efectuării controlului plasează subiecții dați pe poziții egale. Pericolul aplicării derogării date va duce la prejudicierea nejustificată a intereselor agenților economici.

De asemenea, atribuirea Ministerului Economiei a dreptului de a decide efectuarea controlului excepțional este în contradicție cu statutul autorităților publice cu drept de control care nu se află în subordinea Guvernului, ceea ce va duce la o imixtiune nejustificată în activitatea autonomă a acestor autorități.

**Recomandarea: Considerăm necesar de examinat suplimentar oportunitatea derogării date, pentru a nu admite discreții din partea organelor responsabile de implementarea prevederilor.**

## **La art.6 din proiect „Prelungirea moratoriului asupra controlului de stat”.**

Acordarea dreptului Guvernului de a prelungi termenul moratoriului asupra controlului de stat fără a stabili expres cazurile și termenul limită în acest sens este discreționară.

Autorul proiectului în nota informativă nu a adus argumente concludente în ceea ce privește acordarea dreptului Guvernului să prelungească moratoriul asupra controlului de stat. Considerăm că în astfel de cazuri Guvernul își va depăși atribuțiile funcționale și există riscul emiterii unor acțiuni abuzive care să nu coincidă cu politicile din domeniu aprobate de legiuitor. În cazul dat există riscul ca Guvernul la propria discreție, în dependență de interes sau scop, să prelungească moratoriul asupra controlului de stat.

**Recomandarea: În opinia noastră, dreptul de prelungire a moratoriului asupra controlului de stat urmează să fie atribuit legiuitorului (Parlamentul Republicii Moldova). Doar instituția Parlamentului poate decide, cu invocarea motivelor justificative, prelungirea acțiunii legii urmare a expirării termenului de 3 luni. În acest sens, competența Guvernului urmează să fie exclusă.**

## **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**

## **La art.3 și 4 din proiect – obiecție de ordin general.**

Propunerea autorului de a aplica interdicție organului abilitat cu funcție de control la ridicarea bunurilor și obiectelor purtătoare de informații, la sechestrarea sau sigilarea bunurilor,

încăperilor sau oricare altor obiecte sau să întreprindă alte măsuri ce vor conduce la suspendarea completă sau parțială a activității persoanei supuse controlului este nejustificată.

În cazul dat există riscul să fie prejudiciat interesul statului, întrucât organele de control vor fi limitate în întreprinderea unor acțiuni ferme și urgente privind constatarea încălcărilor și sancționarea persoanelor vinovate de încălcarea prevederilor legale.

**Recomandarea: Se recomandă autorului de a analiza suplimentar interdicțiile propuse, astfel încât să fie excluse careva riscuri de prejudiciere a interesului public manifestate prin întreprinderea de acțiuni ferme și imediate de către organele de control în vederea curmării încălcărilor în domeniul de activității de întreprinzător.**

## **8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare**

### **Obiecție de ordin general,**

Analizând conținutul notei informative constatăm faptul că statul, prin intermediul autorităților publice investite cu atribuții de control, facilitează fără vreo justificare săvârșirea de încălcări în privința modului de efectuare a unui control de stat.

În aceste condiții, cu o asemenea abordare, există riscul promovării și în continuare a acceptării tacite, cu bună-știință, de către reprezentanții statului, în special de către organele de conducere a autorităților de control și a autorității de supraveghere a organelor ce desfășoară activitate de control a comiterii încălcărilor din partea persoanelor care desfășoară controlul.

**Recomandarea: Propunem revizuirea cadrului legal prin stabilirea sancțiunilor efective, cu recuperarea prejudiciului proporțional impactului negativ care a dus la prejudicierea interesului public general, precum și a interesului persoanei care desfășoară activitate de întreprinzător supusă controlului și eliberarea din serviciu a persoanelor care au săvârșit abuzuri în efectuarea controalelor.**

**Doar în așa mod, societatea civilă își va recăpăta încrederea în acțiunile organelor de control, iar introducerea oricăror forme de moratoriu asupra controalelor de stat va decădea.**

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

Natalia Cheptea  
inspector principal al Direcției legislație și expertiză anticorupție  
02 Februarie 2016

Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a  
Centrului Național Anticorupție - [www.cna.md](http://www.cna.md)



**Anexa la raportul de expertiză anticorupție  
asupra nivelului coruptibilității proiectului  
legii privind moratoriul asupra controlului de stat**

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	La art. 4 alin.(1) din proiect „în procesul realizării controlului prevăzut la art. 1 alin.(2) și art.(2) organul abilitat cu funcții de control i se interzice să aplice sechestru...”	Prevederi contradictorii în proiect	Norma este în contradicție cu prevederile art.1 alin.(2) din proiect care stipulează că prevederile legii nu se aplică controlului efectuat în cadrul urmăririi penale, de Banca Națională a Moldovei, de Curtea de Conturi etc. Prin urmare, controlul în cadrul urmăririi penale, controlul fiscal, vamal și financiar în cazurile enunțate la alin.(2) art.1 din proiect va fi efectuat conform prevederilor legale.	Propunem autorului excluderea contradicției identificate.
2	La art.1 alin.(1) din proiect, „Se stabilește moratoriu asupra controlului de stat, planificat sau inopinat, inclusiv fiscal, financiar, vamal privind calitatea produselor/serviciilor, sănătatea publică...”.	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare	Prin excluderea agentului economic de la verificarea documentelor și informațiilor prezentate în scopuri vamale, de la controlul mărfurilor și mijloacelor, precum și efectuarea altor operațiuni de desfășurare a controlului prevăzute de Codul vamal s-ar putea admite acțiuni ilegale atât din partea organului abilitat de efectuarea controlului vamal, cât și din partea agentului economic, în dependență de interes sau scop, iar ca consecință s-ar prejudicia interesul public. Aceeși situație o constatăm și în cazul controlului fiscal care presupune un ansamblu de metode și operațiuni de organizare și desfășurare a	Propunem autorului a analiza suplimentar oportunitatea aplicării moratoriului asupra controlului de stat în comun cu autoritățile responsabile de implementarea politicilor în domeniul dat, pentru a nu admite discreții și abuzuri din partea persoanelor responsabile de efectuarea controlului

			<p>controlului (verificare faptică, verificare documentară, verificare totală, verificare operativă etc.) utilizate și aplicate în vederea respectării legislației fiscale. Prin excluderea/absolvirea agentului economic de la controlul fiscal pe o perioadă de 3 luni există riscul creșterii încălcărilor fiscale (de ex: evaziune fiscală) și altor încălcări prevăzute de legislația în vigoare, ceea ce, în final, ar putea duce la prejudicierea bugetului de stat.</p> <p>De asemenea, scutirea agenților economici de controlul fiscal ar duce la impedimente în ceea ce privește efectuarea controlului la cererea acestora privind restituirea din buget a taxei pe valoare adăugată, la restituirea din buget a accizelor, la solicitarea restituirii impozitului pe venit, la solicitarea agenților economici care se află în procedură de lichidare și procedură de insolvență etc. care presupune respectarea anumitor condiții de procedură (condiții, criterii, termen etc.).</p>	de stat.
3	La art.2 din proiect „Efectuarea controlului de stat în situații excepționale”.	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare	<p>Există riscul ca Ministerul Economiei, la propria discreție, să decidă inițierea controlului de stat în situații excepționale față de anumiți agenți economici, pe când cadrul legal în domeniul efectuării controlului plasează subiecții dați pe poziții egale. Pericolul aplicării derogării date va duce la prejudicierea nejustificată a intereselor agenților economici.</p> <p>De asemenea, atribuirea Ministerului Economiei a dreptului de a decide efectuarea controlului excepțional este în contradicție cu statutul autorităților publice cu drept de control care nu se află în subordinea Guvernului, ceea ce va duce la</p>	Considerăm necesar de examinat suplimentar oportunitatea derogării date, pentru a nu admite discreții din partea organelor responsabile de implementarea prevederilor.

o imixtiune nejustificată în activitatea autonomă a acestor autorități.

4	La art.6 din proiect „Prelungirea moratorului asupra controlului de stat”.	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare Termene neclare pentru luarea deciziilor	Acordarea dreptului Guvernului de a prelungi termenul moratorului asupra controlului de stat fără a stabili expres cazurile și termenul limită în acest sens este discreționară. Autorul proiectului în nota informativă nu a adus argumente concludente în ceea ce privește acordarea dreptului Guvernului să prelungească moratoriul asupra controlului de stat. Considerăm că în astfel de cazuri Guvernul își va depăși atribuțiile funcționale și există riscul emiterii unor acțiuni abuzive care să nu coincidă cu politicile din domeniu aprobate de legiuitor. În cazul dat există riscul ca Guvernul la propria discreție, în dependență de interes sau scop, să prelungească moratoriul asupra controlului de stat.	În opinia noastră, dreptul de prelungire a moratorului asupra controlului de stat urmează să fie atribuit legiuitorului (Parlamentul Republicii Moldova). Doar instituția Parlamentului poate decide, cu invocarea motivelor justificative, prelungirea acțiunii legii urmare a expirării termenului de 3 luni. În acest sens, competența Guvernului urmează să fie exclusă.
5	La art.3 și 4 din proiect – obiecție de ordin general.	Lipsa procedurilor clare de control a implementării prevederilor din proiect	Propunerea autorului de a aplica interdicție organului abilitat cu funcție de control la ridicarea bunurilor și obiectelor purtătoare de informații, la sechestrarea sau sigilarea bunurilor, încăperilor sau oricare altor obiecte sau să întreprindă alte măsuri ce vor conduce la suspendarea completă sau parțială a activității persoanei supuse controlului este nejustificată. În cazul dat există riscul să fie prejudiciat interesul statului, întrucât organele de control vor fi limitate în întreprinderea unor acțiuni ferme și urgente privind constatarea încălcărilor și sancționarea	Se recomandă autorului de a analiza suplimentar interdicțiile propuse, astfel încât să fie excluse careva riscuri de prejudiciere a interesului public manifestate prin întreprinderea de acțiuni ferme și imediate de către organele de control în vederea curmării încălcărilor în domeniul

			persoanelor vinovate de încălcarea prevederilor legale.	de activității de întreprinzător.
6	Obiecție de ordin general,	Lipsa responsabilității clare a persoanelor și autorităților	<p>Analizînd conținutul notei informative constatăm faptul că statul, prin intermediul autorităților publice investite cu atribuții de control, facilitează fără vreo justificare săvîrșirea de încălcări în privința modului de efectuare a unui control de stat.</p> <p>În aceste condiții, cu o asemenea abordare, există riscul promovării și în continuare a acceptării tacite, cu bună-știință, de către reprezentanții statului, în special de către organele de conducere a autorităților de control și a autorității de supraveghere a organelor ce desfășoară activitate de control a comiterii încălcărilor din partea persoanelor care desfășoară controlul.</p>	<p>Propunem revizuirea cadrului legal prin stabilirea sancțiunilor efective, cu recuperarea prejudiciului proporțional impactului negativ care a dus la prejudicierea interesului public general, precum și a interesului persoanei care desfășoară activitate de întreprinzător supusă controlului și eliberarea din serviciu a persoanelor care au săvîrșit abuzuri în efectuarea controalelor.</p> <p>Doar în așa mod, societatea civilă își va recăpăta încrederea în acțiunile organelor de control, iar introducerea oricăror forme de moratoriu asupra controalelor de stat va decădea.</p>