



Pr. 424/16.11.16
CEB. Df

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/5527 din 12.12. 2016

La nr.424 din 16 noiembrie 2016

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului hotărîrii Parlamentului cu privire la instituirea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor.

Anexă:

Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file;

Anexa la raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE asupra nivelului coruptibilității proiectului

hotărîrii cu privire la instituirea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor

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 hotărîre a Parlamentului, 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. Scopul proiectului constă în instituirea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor (în continuare - Agenție), stabilirea efectivului-limită și a structurii Agenției în condițiile Legii nr.131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice, modificată și completată prin Legea nr.229 din 23..09.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Potrivit autorului, „obiectivul primordial care se urmărește prin prezentul proiect de hotărîre este crearea unei instituții independente și imparțiale, care va face posibilă asigurarea unui proces eficient, transparent și echitabil de soluționare a contestațiilor formulate în procesul achizițiilor publice și, implicit asigurarea utilizării cât mai eficiente a banilor publici.” Considerăm că proiectul este binevenit și nu contravine interesului public general.

d. Suficiența argumentării. Deși proiectul este oportun spre promovare, considerăm că argumentele invocate de autor în nota informativă sunt superficiale și nu corespund exigențelor art.20 al Legii nr.780 din 27.12.2001 privind actele legislative privind fundamentarea proiectului de act legislativ. Astfel, nota informativă cuprinde succint conținutul fiecărui capitol al proiectului, dar nu expune clar condițiile ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări; principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui; fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură ș.a.

Propunem să fie completată nota informativă în corespundere cu art.20 al Legii nr.780 din 27.12.2001 privind actele legislative întru fundamentarea deplină a proiectului de act legislativ.

La pct.6 din Regulament,

„6. În vederea îndeplinirii prevederilor prezentului Regulament, Agenția colaborează cu organul central de specialitate, în special prin furnizarea reciprocă de informații necesare aplicării legislației achizițiilor publice, de asemenea cu ministerele, cu alte autorități publice centrale sau locale interesate.”

Considerăm că sintagma “organul central de specialitate” este incertă, deoarece nu denotă clar care este organul central de specialitate și din care domeniu. Astfel, redarea ambiguă a sintagmei prenotate poate să genereze interpretări și aplicări diferite a normei.

Recomandarea: Propunem să fie indicat expres denumirea organului central de specialitate sau domeniul din care face parte.

La pct.22 lit.i) din Regulament, „i) numește consilierul de serviciu;”

Potrivit normei, directorul general are atribuția de a numi consilierul de serviciu, dar în proiect nu este redat sensul, atribuțiile și funcțiile consilierului de serviciu, fapt ce generează incertitudine la aplicare.

Recomandarea: Propunem autorului să prevadă în proiect atribuțiile, funcțiile consilierului de serviciu.

La pct.22 lit.o) și u) din Regulament,

”o) numește în funcții, modifică, suspendă și încetează raporturile de serviciu, în condițiile legii, ale funcționarilor publici din cadrul Agenției, angajează și eliberează din funcție personalul contractual al Agenției, în condițiile legislației muncii;

u) eliberează din funcții, modifică, suspendă și desface contractele individuale de muncă cu angajații în condițiile legii;”

Considerăm că prevederile lit.o) și u) ale pct.22 din proiect se suprapun și generează neclaritate în ceea ce privește angajarea și eliberarea din funcție a personalului contractual al Agenției prin faptul că același concept este reformulat diferit în prevederi distincte, fapt ce va crea confuzie la aplicare.

Recomandarea: Propunem la lit.o) să fie exclusă sintagma “angajează și eliberează din funcție personalul contractual al Agenției, în condițiile legislației muncii;”, iar lit.u) să fie reformulată astfel, “angajează, eliberează din funcții, modifică, suspendă și desface contractele individuale de muncă cu angajații în condițiile legislației muncii;

La pct.22 lit.v) din Regulament, “creează prin ordin organe de lucru în cadrul sau sub egida Agenției, pentru luarea deciziilor participative menite să asigure buna funcționare a sistemului de soluționare a contestațiilor.”

Utilizarea cuvântului “organe” este incorectă și exprimă un sens neclar care poate fi aplicat diferit.

Recomandarea: Propunem să fie substituit cuvântul “organe” cu cuvântul “grupuri” întru exprimarea corectă și concisă a ideii, pentru a fi înțeles ușor de orice subiect interesat.

La pct.25 din Regulament, “Consilierul beneficiază de drepturile rezultând din statutul de persoană cu funcție de demnitate publică;”

repartizare aleatorie a contestațiilor către completele de soluționare a contestațiilor.

La pct.22 lit.l) din Regulament, “include în structura aprobată, în limitele fondului de retribuire a muncii și ale schemei de încadrare, schimbările impuse de necesitatea implementării unor noi forme organizatorice, metode și tehnici moderne de conducere, conform legislației în vigoare;”

Norma oferă Directorului general în vederea exercitării atribuțiilor manageriale posibilități discreționare și incerte în ceea ce privește includerea în structura aprobată schimbările impuse de necesitatea implementării unor noi forme organizatorice, metode și tehnici moderne de conducere, conform legislației în vigoare. Incertitudinea normei constă în faptul că nu sunt clar stabilite “noile forme organizatorice, metode și tehnici moderne de conducere” care pot fi interpretate diferit și discreționar. La fel, autorul face trimitere de o manieră imprecisă la legislația în vigoare fără a fi specificate actele normative concrete, existînd riscul ca norma respectivă să fie aplicată discreționar și abuziv de către persoana responsabilă.

Recomandarea: Propunem autorului să identifice și să stabilească expres actele normative care reglementează noile forme organizatorice, metode și tehnici moderne de conducere întru evitarea interpretărilor diferite care pot fi aplicate discreționar și abuziv.

La pct.28 din Regulament, “Consilierul nu poate participa la soluționarea unei contestații în cazul oricărui potențial conflict de interese.”

Semnalăm că exprimarea normei este insuficientă și nu redă clar sensul acesteia în ceea ce privește momentul în care consilierul nu poate participa la soluționarea unei contestații. La fel, evidențiem că cuvântul „nu poate”, de asemenea, denotă discreție prin redarea unui caracter relativ al normei. Astfel, există riscul ca norma să fie interpretată și aplicată discreționar, deoarece autorul nu precizează expres că din momentul apariției unui potențial conflict de interese consilierul este obligat să-l declare și să nu participe la soluționarea contestațiilor.

Recomandarea: Propunem să fie substituită norma “Consilierul nu poate participa la soluționarea unei contestații în cazul oricărui potențial conflict de interese.” cu norma “Consilierul nu participă la soluționarea unei contestații în cazul apariției unui potențial conflict de interese.”

La pct.30 din Regulament, “Colegiul Agenției este un organ participativ de conducere, format din consilierii de soluționare a contestațiilor, care se reunește periodic, sau de câte ori este necesar, în vederea realizării unui cadru unitar în luarea unor decizii importante de către Agenție care vizează activități programatice, strategii de soluționare a contestațiilor, metodologia și procedurile de soluționare a acestora.”

Folosirea în contextul normei a sintagmei “care se reunește periodic, sau de câte ori este necesar,...”, denotă ambiguitate și discreție asupra necesității și importanței întrunirilor Colegiului Agenției. Astfel, se creează oportunități Colegiului Agenției să se întrunească la propria discreție, nefiind stipulat expres numărul minim de întruniri pe an în care trebuie să se întrunească membrii Colegiului.

Recomandarea: Propunem să fie evitată sintagma “care se reunește periodic, sau de câte ori este necesar,...”, astfel încît să fie indicat expres numărul minim de întruniri pe an în care trebuie să se întrunească membrii Colegiului.

La pct.38 din regulamentul, “Componența completelor, inclusiv președinții, se aprobă

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

 Galamaga Dorina
inspector al Direcției legislație și expertiză anticorupție
07 Decembrie 2016

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

**Anexa la raportul de expertiză anticorupție
asupra nivelului coruptibilității proiectului**

**hotărârii cu privire la instituirea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Soluționarea
Contestațiilor**

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	La pct.6 din Regulament, „6. În vederea îndeplinirii prevederilor prezentului Regulament, Agenția colaborează cu organul central de specialitate, în special prin furnizarea reciprocă de informații necesare aplicării legislației achizițiilor publice, de asemenea cu ministerele, cu alte autorități publice centrale sau locale interesate.”	Formulări cu sens neclar sau echivoc (ambiguitate semantică)	Considerăm că sintagma “organul central de specialitate” este incertă, deoarece nu denotă clar care este organul central de specialitate și din care domeniu. Astfel, redarea ambiguă a sintagmei prenotate poate să genereze interpretări și aplicări diferite a normei.	Propunem să fie indicat expres denumirea organului central de specialitate sau domeniul din care face parte.
2	La pct.22 lit.i) din Regulament, „i) numește consilierul de serviciu;”	Formulări cu sens neclar sau echivoc (ambiguitate semantică)	Potrivit normei, directorul general are atribuția de a numi consilierul de serviciu, dar în proiect nu este redat sensul, atribuțiile și funcțiile consilierului de serviciu, fapt ce generează incertitudine la aplicare.	Propunem autorului să prevadă în proiect atribuțiile, funcțiile consilierului de serviciu.
3	La pct.22 lit.o) și u) din Regulament, “o) numește în	Formulări cu sens neclar sau echivoc (ambiguitate	Considerăm că prevederile lit.o) și u) ale pct.22 din proiect se suprapun și generează neclaritate în	Propunem la lit.o) să fie exclusă sintagma

6	La pct.26 li.b) din Regulament, „b) să asigure prin activitatea desfășurată respectarea legislației în vigoare, precum și independența Consiliului;”	Formulări cu sens neclar sau echivoc (ambiguitate semantică)	Utilizarea cuvîntului “Consiliului” în norma citată relevă un sens confuz obligației consilierului de a asigura prin activitatea desfășurată respectarea legislației în vigoare, precum și independența acestuia.	Propunem autorului să substituie cuvîntul “Consiliului” cu cuvîntul “Agenției” întru redarea clară a normei.
7	Obiecție asupra Capitolului II “Organizarea activității”	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare	Semnalăm că proiectul nu indică despre cerințele specifice care trebuie să le îndeplinească directorul general al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor la numirea în funcție, condiții ce pot fi aplicate discreționar în avantajul unor subiecți care pretind la funcția de director. Totodată, considerăm relevant ca directorul instituției să fie licențiat în drept și să dețină o experiență în domeniul juridic, inclusiv în domeniul achizițiilor publice.	Punctul 13 să fie completat cu norma “Directorul general trebuie să fie licențiat în drept, cu o vechime de 10 ani în domeniul juridic, precum și o experiență de cel puțin 3 ani în domeniul achizițiilor publice.”
8	La pct.22 lit.g) din Regulament, „g) asigură repartizarea aleatorie a contestațiilor către completele de soluționare a contestațiilor;”	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Analizînd prevederile proiectului, evidențiem că nu este reglementată procedura, mecanismul de repartizare aleatorie a contestațiilor către completele de soluționare a contestațiilor, fapt ce crează ambiguitate la exercitarea acestei atribuții.	Propunem autorului să stabilească procedura, mecanismul de repartizare aleatorie a contestațiilor către completele de soluționare a contestațiilor.
9	La pct.22 lit.l) din Regulament, “include în structura aprobată, în limitele fondului de retribuire a muncii și ale schemei de încadrare, schimbările impuse de necesitatea implementării unor noi forme organizatorice, metode și tehnici moderne de conducere, conform legislației	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Norma oferă Directorului general în vederea exercitării atribuțiilor manageriale posibilități discreționare și incerte în ceea ce privește includerea în structura aprobată schimbările impuse de necesitatea implementării unor noi forme organizatorice, metode și tehnici moderne de conducere, conform legislației în vigoare. Incertitudinea normei constă în faptul că nu sunt clar stabilite “noile forme organizatorice, metode și	Propunem autorului să identifice și să stabilească expres actele normative care reglementează noile forme organizatorice, metode și tehnici moderne de conducere întru evitarea interpretărilor diferite care

	contestațiilor, metodologia și procedurile de soluționare a acestora.”			
12	La pct.38 din regulament, “Componența completelor, inclusiv președinții, se aprobă prin ordinul directorului general al Agenției pentru o perioadă nu mai mică de trei și nu mai mare de șase luni calendaristice. Aceeași componență a completului, inclusiv președintele, poate fi păstrată pentru nu mai mult de două perioade consecutive.”	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare Termene neclare pentru luarea deciziilor Instituire sau prelungire nelimitată/nejustificată a termenelor	Norma acordă directorului Agenției posibilitatea de a aproba discreționar prin ordin perioada de constituire a componenței completelor. Prin urmare, norma prevede pentru o perioadă “nu mai mică de trei și nu mai mare de șase luni calendaristice”, fapt ce relevă neclaritate în ceea ce privește aplicarea acestui termen, deoarece proiectul nu prevede careva criterii care să explice situațiile când se aplică perioada minimă sau maximă la luarea acestei decizii. Așadar, indicarea unei perioade imprecise oferă persoanelor responsabile dreptul de a aplica norma abuziv și selectiv.	Propunem autorului să indice o perioadă precisă pentru a evita acordarea acestora în mod discreționar completelor.
13	La pct.50 din Regulament, “...De asemenea, părțile pot solicita să depună verbal concluzii în fața Agenției.”	Competența de a aplica prevederea/luarea deciziei fără criterii clare Temeiuri neexhaustive/subiective pentru refuzul autorității Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Norma acordă posibilitatea părților să depună concluzii verbale, dar nu este clară modalitatea probării și efectul juridic al concluziilor verbale în procesul de examinare a contestațiilor de către persoanele responsabile de acumularea materialului probator la dosar. La fel, este incertă și utilizarea sintagmei „în fața Agenției”. În acest context, norma prenotată, va oferi persoanelor responsabile posibilitatea să fie aplicată abuziv și discreționar în ceea ce privește prezentarea concluziilor verbale și luarea acestora în considerare la soluționarea contestațiilor, fapt ce va crea oportunități și pîrghii de a promova anumite interese nelegitime în favoarea terților actori în domeniu.	Pentru a acorda persoanelor dreptul de a depune concluziile verbale, propunem să fie completată norma prenotată cu reglementări clare privind procedura de recepționare a depunerilor verbale și consemnarea acestora într-un act procedural (proces-verbal pentru depunerea verbală a concluziilor), care va fi semnat de către părți și complet.