



PR 162/24.05.17  
CSN; CER

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

Nr. 06/a-3444 din 16.06 2017  
La nr. 162 din 24 mai 2017

**Parlamentul Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii privind unele măsuri de control la frontieră, control vamal și asigurarea regimului fiscal în cadrul controlului în comun la unele puncte de trecere a frontierei de stat moldo-ucrainene.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 3 file.*

**Director adjunct**

**Cristina ȚARNĂ**

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>1209</u>
"19" 06	2017
Ora	



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

Nr.ELO17/4215 din 15.06.2017

### **la proiectul de lege privind unele măsuri de control la frontieră, control vamal și asigurarea regimului fiscal în cadrul controlului în comun la unele puncte de trecere a frontierei de stat moldo-ucrainene**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

#### **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 inițiativei legislative este un grup de 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

##### **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.”*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „*Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de*

*decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.” Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleiași legi prevede că „Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie.”*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect.

Totodată, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.8 lit.a) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Nota informativă nu stabilește expres care este scopul elaborării și promovării proiectului propus. Totodată, analiza prevederilor proiectului denotă faptul că finalitatea scontată este implementarea acordurilor moldo-ucrainene privind controlul în comun la punctele de trecere a frontierei de stat moldo-ucrainene și stabilirea unor condiții mai indulgente în privința controlului la trecerea frontierei de stat.

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

Proiectul promovează interesele cetățenilor care vor fi supuși controlului comun la trecerea frontierei moldo-ucrainene beneficiind de proceduri simplificate în acest sens, fapt care este conform interesului public.

Totodată, se remarcă faptul că în procesul de expertiză anticorupție a proiectului au fost delimitate anumite carențe ce vizează eficiența desfășurării ulterioare a procedurilor de control la frontieră și pot institui riscuri de corupție aferente procesului reglementat (i)instituirea dreptului și prerogativei organelor de a realiza controlul în comun „prin reorganizarea unor atribuții de control”, fără a asigura aprobarea în termen util a procedurii și criteriilor de realizare a acestuia; ii)determinarea domeniului de competență al unei entități publice prin fixarea modalității de acțiune a acesteia de o manieră discreționară).

Prin urmare, soluția propusă poate fi apreciată ca fiind conformă interesului public doar în condițiile în care autorul va implementa recomandările stabilite în prezentul raport de expertiză anticorupție.

### **I.5. Justificarea soluțiilor proiectului**

**I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.** În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001

privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de „*nota informativă care include:*

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;*
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;*
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.”*

Autorul a reliefat în conținutul notei informative *condițiile* ce au impus elaborarea proiectului (semnarea acordurilor bilaterale privind organizarea controlului în comun în punctele de trecere a frontierei de stat moldo-ucrainene), *principalele prevederi* (stabilirea unei derogări potrivit căreia activitatea vamală în cadrul controlului comun în punctele de trecere a frontierei de stat moldo-ucrainene se va efectua în baza procedurii stabilite de Guvern) și *finalitățile urmărite* prin implementarea inițiativei înaintate (stabilirea unor condiții mai indulgente în privința controlului la trecerea frontierei), întrunind generic exigențele stabilite de prevederile art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

**I.5.2. Argumentarea economico-financiară.** Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină „*d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”*.

Implementarea prezentului proiect de act legislativ nu va necesita cheltuieli financiare de la bugetul de stat.

## **II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului**

### **II.1. Limbajul proiectului**

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative *”textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

- c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]*
- e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]*
- g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;*
- h) se evită tautologiile juridice; [...]*”

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

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

### **II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect**

În procesul de expertiză a proiectului, au fost cuantificați anumiți factori de risc ce pot submina eficiența controalelor la trecerea frontierei, în punctele de trecere cu control în comun și aprecierii arbitrare a controalelor ce pot constitui obiectul relaxării prin reorganizarea unor atribuții de control și riscuri de corupție aferente proceselor reglementate. Aspectele date au fost analizate minuțios în conținutul secțiunii 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

1.	<p><b>Art.II</b></p> <p>Articolul II – Articolul 40 din Legea cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova nr.215 din 04.11.2011 (Monitorul Oficial nr.76-80 din 20 aprilie 2012, art.243), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>Se completează cu un alineat nou (1<sup>1</sup>) cu următorul cuprins:</p> <p>„(1<sup>1</sup>) Controalele la trecerea frontierei, în punctele de trecere cu control în comun, <u>pot fi obiectul relaxării prin reorganizarea unor atribuții de control</u>, în funcție de angajamentele Republicii Moldova ce reies din acordurile internaționale cu autoritățile altor state, sau alte circumstanțe care nu permit efectuarea controlului în modul stabilit.”</p> <p><b>Obiecții:</b></p> <p>Deși potrivit prevederilor Art.I Ial proiectului propus, procedura nemijlocită de realizare a controlului va fi reglementată prin act normativ aprobat de Guvern, norma citată supra instituie unele riscuri de corupție aferente procesului reglementat.</p> <p>Prim-plan se remarcă lipsa unui termen prestabilit Executivului pentru a asigura elaborarea și aprobarea procedurilor în speță. Prin urmare, operarea amendamentelor propuse, de facto instituie dreptul și prerogativa organelor de a realiza controlul în comun „prin reorganizarea unor atribuții de control”, fără a asigura aprobarea în termen util a procedurii și criteriilor de realizare a acestuia. Circumstanța în cauză creează precondiții pentru tergiversarea procesului de aprobare și desfășurarea procedurilor stabilite în lipsa unor criterii prestabilite, însoțite de riscuri de corupție aferente procesului reglementat.</p> <p>Totodată redacția propusă este ambiguă, or aceasta determină domeniul de competență al unei entități publice prin fixarea modalității de acțiune a acesteia de o manieră discreționară („pot fi”), atunci când așteptarea legitimă a cetățeanului/societății este ca entitatea publică să procedeze de o manieră imperativă (obligație, îndatorire). În acest sens, potrivit normelor de tehnică legislativă, norma trebuie să aibă un caracter dispozitiv.</p> <p>Factorul de risc rezidă în discreția agenților publici de a interpreta abuziv formulările permissive ale competențelor lor și să realizeze selectiv atribuțiile funcționale. Factorul în cauză este accentuat de lipsa criteriilor ce stabilesc cazurile în care controlul „poate” constitui obiectul relaxării și cazurile în care acesta nu va constitui obiectul relaxării, cât și de lipsa unor exigențe vis-a-vis de procedura nemijlocită de realizare a controlului (acestea fiind ulterior aprobate de Guvern). Circumstanțele date</p>
----	---

<p>pot fi folosite în mod abuziv de către agentul public pentru a obține recompense necuvenite pentru a fi determinat să aprecieze norma într-o manieră favorabilă persoanei ce urmează a fi supusă controlului.</p> <p>Acțiunile date pot fi realizate inclusiv de către persoanele care au influență/susțin că au influență asupra agentului public responsabil, pentru a-l face/influența să aprecieze că controlul face obiectul relaxării. Subsecvent, circumstanța în cauză poate tenta persoana ce urmează a fi supusă controlului de a recurge la metode corupte pentru a-și asigura valorificarea drepturilor și a constitui obiectul relaxării.</p> <p>În cele din urmă, sintagma în speță va complica examinarea ulterioară a acțiunilor agentului public, or aceasta admite interpretarea într-o oarecare măsură atribuie caracter legal deciziilor agentului public.</p>	
<p><b>Recomandarea:</b></p> <p>1. Substituirea sintagmei „pot fi” cu o altă sintagmă cu caracter dispozitiv - „sunt”/”constituie”, etc.</p> <p>2. Totodată, ținând cont de faptul că norma nu prevede exigențe vis-a-vis de procedura nemijlocită de realizare a controlului (acestea fiind ulterior aprobate de Guvern) se recomandă completarea normei după sintagma „pot fi obiectul relaxării prin reorganizarea unor atribuții de control” cu sintagma „în condițiile procedurii aprobate de Guvern”.</p> <p>3. Stabilirea termenului de aprobare de către Guvern a procedurii de desfășurare a activității vamale în cadrul controlului comun și sincronizarea acestuia cu data intrării în vigoare a proiectului propus (amendamentele propuse vor intra în vigoare la data intrării în vigoare a actului normativ al Guvernului ce reglementează procedura de efectuare a controlului).</p>	
<p><b>Factori de risc:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație</li> <li>• Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</li> </ul>	<p><b>Riscuri de corupție:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- corupere pasivă</li> <li>- corupere activă</li> <li>- trafic de influență</li> <li>- conflict de interese și/sau favoritism</li> <li>- influențare necorespunzătoare</li> </ul> </li> <li>• Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- abuz de serviciu</li> <li>- depășirea atribuțiilor de serviciu</li> <li>- neglijență în serviciu</li> </ul> </li> </ul>

#### IV. Concluzia expertizei

Scopul proiectului este implementarea acordurilor moldo-ucrainene privind controlul în comun la punctele de trecere a frontierei de stat moldo-ucrainene și stabilirea unor condiții mai indulgente în privința controlului la trecerea frontierei de stat. Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, or autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării.

În procesul de expertiză a proiectului au fost cuantificați anumiți factori de risc ce pot submina eficiența controalelor la trecerea frontierei, în punctele de trecere cu control în comun (i)instituirea dreptului și prerogativei organelor de a realiza controlul în comun „prin reorganizarea unor atribuții de control”, fără a asigura aprobarea în termen util a procedurii și criteriilor de realizare a acestuia; ii)determinarea domeniului de competență al unei entități publice prin fixarea modalității de acțiune a acesteia de o manieră discreționară).

Circumstanța în cauză poate determina aprecierea arbitrară a controalelor ce pot constitui obiectul relaxării prin reorganizarea unor atribuții de control și riscuri de corupție aferente proceselor reglementate.

Prin urmare, se recomandă autorului revizuirea proiectului prin prisma recomandărilor expuse în conținutul prezentului raport de expertiză anticorupție pentru a exclude riscul prejudicierii interesului public.

15 iunie 2017



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Cristina Chistol, inspector superior*