



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2/4283 din 16.03.2023

La nr. 07-598 din 06.03.2023

Ministerul Economiei

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Inițiativa „Dezvoltarea afacerilor la distanță în RM/Contactless Business in Moldova”) (număr unic 94/ME/2023).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2023.03.16 16:30:07 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8589 din 15.03.2023

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Inițiativa „Dezvoltarea afacerilor la distanță în RM/Contactless Business in Moldova”) (număr unic 94/ME/2023)

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 Guvernul Republicii Moldova, iar autor nemijlocit este Ministerul Economiei, 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 și anunțurile privind inițierea elaborării și consultarea publică a proiectului, se regăsesc pe pagina web oficială a autorului, redirectionând spre portalul particip.gov.md, după cum urmează:

<https://particip.gov.md/ro/document/stages/anunt-privind-initierea-elaborarii-proiectului-de-lege-cu-privire-modificarea-unor-acte-normative-desfasurarea-afacerilor-la-distanta-in-republica-moldova-contactless-business/9912>

<https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-de-hotarare-privind-aprobarea-proiectului-de-lege-pentru-modificarea-unor-acte-normative-initiativa-dezvoltarea-afacerilor-la-distanta-in-republica-moldovacontactless-business-in-moldova/10090>

Autorul a prezentat Sinteza avizelor parvenite în cadrul procesului de consultare publică a proiectului de către autoritățile responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect/instituțiilor interesate, fapt ce denotă aspectul definitiv al acestuia și întrunirea condițiilor stabilite de prevederile art.28 al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.a)-d) 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, finalitatea scontată a acestuia este reglementarea și extinderea aplicabilității instrumentelor/metodelor electronice în privința cetățenilor străini, în contextul comunicării acestora cu entitățile publice/agenții publici.

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

Prevederile proiectului promovează interesul *cetățenilor străini*, prin *i)* ajustarea cadrului normativ primar, care va asigura reglementarea și extinderea aplicabilității instrumentelor/metodelor electronice în privința cetățenilor străini *ii)* scutirea de plata contribuțiilor de asigurare socială și a primelor de asigurare medicală obligatorie, fapt care, pe cale de consecință va facilita accesul *acestora* la piața muncii în Republica Moldova.

Implementarea amendamentelor propuse, nu este în detrimentul interesului public general (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017), în măsura în care, scutirea de plata contribuțiilor de asigurare socială și a primelor de asigurare medicală obligatorie, nu va constitui un tertip juridic, care va permite eludarea obligațiilor de contribuție stabilite de cadrul normativ general și nu va periclita fiabilitatea sistemului de asigurare socială/FOAM, asigurând dezvoltarea bună-stării societății în ansamblu și de realizare a intereselor private legitime.

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 autorului* proiectului actului normativ (Ministerul Economiei);
- *condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ* (i) accelerarea procesului de digitalizare a economiei (eliminării interacțiunii fizice între persoanele fizice cu înlocuirea acestora cu instrumente digitale, cum ar fi utilizarea semnăturilor electronice, mijloacelor de comunicare electronică, facilitarea interacțiunii la distanță cu notarii și altele; ii) în contextul „Foi de parcurs pentru impulsivarea procesului de digitizare a economiei naționale și dezvoltare a comerțului electronic”; iii) în urma analizei pieței efectuate, precum și a situației în regiune care a generat migrația masivă a populației, au fost identificate o serie de curențe în ceea ce privește implicarea cetățenilor străini în activitatea antreprenorială pe teritoriul Republicii Moldova, precum și angajarea lucrătorilor străini la angajatorii moldavi fără a fi necesară obținerea și depunerea diferitor documente);
- *descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene* (nu are scopul de armonizare a legislației naționale cu legislația Uniunii Europene. Totodată, la elaborarea prezentului proiect de lege s-a ținut cont de bunele practici și de legislația europeană în domeniu);
- *principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi* (i) Instituirea regimului juridic al actului notarial electronic și particularitățile activității notariale electronice, locul actului notarial electronic în actele emise de notar, cerințe pentru actul electronic, modul de întocmire, semnare, înregistrare și arhivare; ii) Reguli și cerințe pentru comunicarea la distanță între notari și semnatarii de acte notariale prin intermediul mijloacelor electronice de comunicare; iii) O serie de ajustări tehnice pe parcursul Legii nr.246/2018 care ar admite circulația documentelor electronice de rând cu documentele pe suport de hârtie în procedura și activitatea notarială; iv) Se propune ajustarea legii de bază din domeniul securității și sănătății în muncă în sensul reglementării specificului muncii la distanță, exceptând unele cerințe și explicând altele în sensul aplicabilității acestora pentru muncă la distanță; v) introducerea obligației pentru unii prestatori de servicii publice pentru asigurarea disponibilității paginilor sale web, informațiilor, datelor și a cererilor publicate acolo în limba engleză, precum și obligația de acceptare a acestor documente în limba engleză cu condiția respectării formei și a conținutului acestora; vi) clarificarea regimului de utilizare a Sistemului Informațional automatizat „Registrul împuternicirilor de reprezentare în baza semnăturii electronice (MPower)” de către cetățeni străini în scopul asigurării interacțiunii între aceștia și autoritățile statului / instituții private; vii) o serie de intervenții necesare implementării posibilității de angajare a cetățenilor străini fără a fi necesară obținerea dreptului de ședere în scop de muncă și a permisului de ședere în scop de muncă; viii) clarificarea aspectelor procedurale de interacțiune între străini și autoritățile competente care eliberează diferite permise pentru străini, în scopul implementării posibilității depunerii actelor în adresa acestora în formatul electronic semnate prin semnătura electronică emisă în condițiile legii; xi) instituirea unei taxe consulare noi legate de identificarea străinului efectuată în cadrul ambasadelor și a oficiilor consulare ale Republicii Moldova de peste hotare; x) concretizarea faptului că străini care se vor încadra în activitatea de muncă conform procedurii propuse prin proiect vor fi scutiți de obligația contribuțiilor de asigurări sociale de stat și a primelor de asigurare medicală pentru străinii).
- *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare* (nu va necesita ulterior operarea modificărilor/completărilor într-o serie de acte normative subordonate legii, precum și, după caz, elaborarea unor acte normative noi).

I.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 notei informative a proiectului

implementarea prevederilor propuse nu va avea ca efect majorarea cheltuielilor bugetare.

Coroborat cu concluziile analizei compartimentului I.5.1. al prezentului raport de expertiză anticorupție, se remarcă *întrunirea* exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit. a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

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, [...]".

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Analizînd prin prisma prevederilor art.11 coroborat cu art.123 alin.(1) Cod Penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18 aprilie 2002, ce vizează principiile de aplicarea legii penale, inclusiv pentru cetățenii străini și apatrizii, se remarcă corelarea parțială a noțiunii de “*persoane cu funcții de conducere din cadrul unei persoane juridice cu activități în domeniul tehnologiei informației*” statuate de Art.V pct1 al proiectului, cu prevederile corespondente ale Cod penal. Aspectul dat, este analizat suplimentar în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Implementarea amendamentelor propuse, vizează activitatea entităților publice/agenților publici în contextul activității ce implică prestarea serviciilor publice pentru cetățeni străini (notari publici, ASP, secțiile consulare din cadrul ambasadelor RM, etc).

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 -

Art. V

Art.V. – Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova nr.200/2010 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 179-181 art. 610), se modifică după cum urmează:

1. La articolul 3: noțiunea de “persoane cu funcții de conducere din cadrul unei persoane juridice cu activități în domeniul tehnologiei informației” se expune în următoarea redacție:

”persoane cu funcții de conducere din cadrul unei persoane juridice cu activități în domeniul tehnologiei informației - străinii care se ocupă de gestionarea unei persoane juridice rezident al parcului pentru tehnologia informației, având calitatea de administrator, membru a comitetului de conducere, director general sau director și este înregistrat în registrul de publicitate, precum și fondatorii/asociații, membrii consiliului societății angajați în cadrul persoanei juridice rezident al parcului pentru tehnologia informației și dețin funcții de conducere din cadrul acesteia.”

Obiecții:

Conform prevederilor art.11 alin.(3) Cod Penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18 aprilie 2002: (3) Cetățenii străini și apatrizii care au săvârșit infracțiuni în afara teritoriului țării poartă răspundere penală în conformitate cu prezentul cod și sunt trași la răspundere penală pe teritoriul Republicii Moldova dacă infracțiunile săvârșite sunt îndreptate împotriva intereselor Republicii Moldova, împotriva drepturilor și libertăților cetățeanului Republicii Moldova, împotriva drepturilor și libertăților apatridului cu domiciliul permanent pe teritoriul Republicii Moldova, împotriva persoanei juridice înregistrate în Republica Moldova, împotriva păcii și securității omenirii sau dacă acestea constituie infracțiuni de război, de asemenea pentru infracțiunile prevăzute de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte și dacă în statul străin în privința lor nu a fost pronunțată o hotărâre judecătorească definitivă de condamnare, de achitare sau de încetare a procesului penal. Sunt pasibili de răspundere penală în conformitate cu prezentul cod cetățenii străini și apatrizii care au comis infracțiuni pe teritoriul unui alt stat, însă extrădarea acestora nu este posibilă.

În context, se remarcă faptul că potrivit art.335 alin.(1) Cod Penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18 aprilie 2002: (1) Folosirea intenționată de către o persoană care gestionează o organizație comercială, obștească sau o altă organizație nestatală ori care lucrează pentru o astfel de organizație a situației de serviciu, a bunurilor organizației în interes material, în alte interese personale sau în interesul terților, direct ori indirect, dacă aceasta a cauzat daune în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice,

se pedepsește cu amendă în mărime de la 650 la 1150 unități convenționale sau cu închisoare de pînă la 3 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani.

Totodată, în conformitate cu prevederile art.123 alin.(1) Cod Penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18 aprilie 2002: (1) Prin persoană cu funcție de răspundere se înțelege persoana căreia, într-o întreprindere, instituție, organizație de stat sau a administrației publice locale ori într-o subdiviziune a lor, i se acordă, permanent sau provizoriu, prin stipularea legii, prin numire, alegere sau în virtutea unei însărcinări, anumite drepturi și obligații în vederea exercitării funcțiilor autorității publice sau a acțiunilor administrative de dispoziție ori organizatorico-economice.

Analizînd prin prisma prevederilor art.11 coroborat cu art.123 alin.(1) Cod Penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18 aprilie 2002, ce vizează principiile de aplicarea legii penale, inclusiv pentru cetățenii străini și apatrizii, se remarcă corelarea parțială a noțiunii de “persoane cu funcții de conducere din cadrul unei

persoane juridice cu activități în domeniul tehnologiei informației” statuate de Art.V pct1 al proiectului, cu prevederile corespondente ale Codului Penal citate supra.

În context, se remarcă faptul că potrivit principiilor activității de legiferare, statuate de prevederile Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative (corelației între textele regulatorii), pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile. Concurența normelor de drept poate constitui un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și creează premise pentru aplicarea normei „convenabile” într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile.

Redacția propusă a noțiunii nu reflectă *exercitarea provizorie* a acțiunilor administrative de dispoziție ori organizatorico-economice (inclusiv în virtutea unei însărcinări) - aspecte vizate de art.123 alin.(1) Cod Penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18 aprilie 2002. Deficiența în speță, poate condiționa conștientizarea impunității subiecților vizați și riscul obstrucționării investigării acțiunilor acestora și atragerii la răspundere pentru eventualele abuzuri admise în activitate.

Recomandări:

Corelarea redacției propuse a noțiunii *”persoane cu funcții de conducere din cadrul unei persoane juridice cu activități în domeniul tehnologiei informației”* statuate de Art.V pct.1 al proiectului, cu prevederile corespondente ale Cod penal citate supra.

Factori de risc:

- Lipsa sancțiunilor clare
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - abuz de serviciu
- Legalizarea actelor de:
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este reglementarea și extinderea aplicabilității instrumentelor/metodelor electronice în privința cetățenilor străini, în contextul comunicării acestora cu entitățile publice/agenții publici.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.a)-d) al Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional. Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu *întrunirea* exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

Prevederile proiectului promovează interesul *cetățenilor străini*, prin *i)* ajustarea cadrului normativ primar, care va asigura reglementarea și extinderea aplicabilității instrumentelor/metodelor electronice în privința cetățenilor străini *ii)* scutirea de plata contribuțiilor de asigurare socială și a primelor de asigurare medicală obligatorie, fapt care, pe cale de consecință va facilita accesul *acestora* la piața muncii în Republica Moldova.

Implementarea amendamentelor propuse, nu este în detrimentul interesului public general (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017), în măsura în care, scutirea de plata contribuțiilor de asigurare socială și a primelor de asigurare medicală obligatorie, nu va constitui un

tertip juridic, care va permite eludarea obligațiilor de contribuție stabilite de cadrul normativ general și nu va periclita fiabilitatea sistemului de asigurare socială/FOAM, asigurând dezvoltarea bună-stării societății în ansamblu și de realizare a intereselor private legitime.

Analizând prin prisma prevederilor art.11 coroborat cu art.123 alin.(1) Cod Penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18 aprilie 2002, ce vizează principiile de aplicarea legii penale, inclusiv pentru cetățenii străini și apatrizii, se remarcă corelarea parțială a noțiunii de "persoane cu funcții de conducere din cadrul unei persoane juridice cu activități în domeniul tehnologiei informației" statutate de Art.V pct1 al proiectului, cu prevederile corespondente ale Cod penal.

Prin urmare, se recomandă autorului revizuirea prevederilor proiectului prin prisma recomandărilor statuate de compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

15.03.2023

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

Digitally signed by Chistol Cristina
Date: 2023.03.16 14:51:25 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

