




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA

Pr. nr. 12/100/03/19
CEB



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

Nr. 06/2-5598 din 17.09.2019
La nr. 181 din 02.09.2019

Parlamentul Republicii Moldova

Copie: Cancelaria de Stat

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative (*legea de offshorizării*).

Anexă: potrivit textului – 3 (trei) file.

Director

Ruslan FLOCEA



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/6042 din 17.09.2019

la proiectul de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative (legea deoffshorizării)

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 Parlamentul, iar autori nemijlociți sunt Deputații 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.6-12 din Legea nr.100/2017 privind 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."*

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Deși proiectul a fost elaborat cu abateri de la normele legale cu privire la transparența în procesul decizional, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, „Reglementările propuse au drept scop stabilirea restricțiilor de participare la proceduri de privatizare, parteneriat public-privat, achiziții publice și concesiuni pentru persoanele juridice fondate de subiecți din jurisdicții care nu respectă standarde internaționale de transparență, persoanele juridice în componența cărora figurează, direct sau indirect, una sau mai multe persoane (fondatori, asociați, acționari, administratori, beneficiari efectivi) înregistrate sau cu reședință în astfel de jurisdicții, persoanele juridice înregistrate în Republica Moldova în cazul în care cotele de participare în capitalul social aparțin persoanelor juridice înregistrate în jurisdicții ce nu implementează standarde internaționale de transparență, fie persoanelor juridice în componența cărora figurează, direct sau indirect, una sau mai multe persoane (fondatori, asociați, acționari, administratori, beneficiari efectivi) înregistrate sau cu reședință în astfel de jurisdicții. Proiectul oferă un cadru adițional pentru a consolida colectarea de impozite și evitarea transferului acestora în jurisdicții ce nu respectă standarde internaționale de transparență, cu utilizarea mecanismelor de evaziune fiscală”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune restricționarea participării la procedurile de privatizare, parteneriat public-privat, achiziții publice și concesiuni pentru subiecții cu proveniență din jurisdicțiile care nu respectă standardele internaționale de transparență. În acest sens, se propune modificarea a 4 acte normative, iar Guvernul urmează să aprobe Metodologia de stabilire a jurisdicțiilor ce nu implementează standarde internaționale de transparență și lista acestor jurisdicții.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prin proiect se urmărește securizarea interacțiunilor dintre stat și întreprinderi prin restrângerea cercului de subiecți care vor putea participa la procedurile de privatizare, parteneriat public-privat, achiziții publice și concesiuni. Criteriul stabilit pentru limitarea participării subiecților la procedurile menționate este apartenența la jurisdicții ce nu implementează standarde internaționale de transparență. Prin urmare, persoanele asupra cărora nu se aplică standardele de transparență internațională nu vor participa la administrarea proprietății publice.

Interesul public poate fi lezat de prevederile proiectului la capitolul restrângerii participării la procedurile iterate a persoanelor fizice, deoarece la unele proceduri accesul persoanelor fizice este limitat, iar la altele nu. Aspectele detaliate în acest sens sunt expuse la compartimentul III din prezentul Raport.

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”.*

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, redând în acest sens principalele prevederi, elementele noi, precum și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

Cu toate acestea, în notă nu se explică motivul viziunii diferite referitor la cercul de subiecți restricționați la procedurile de privatizare, parteneriat public-privat, achizițiile publice și concesiuni. În acest context, proiectul, pe de o parte, restricționează expres faptul că persoanele fizice din jurisdicțiile ce nu implementează standarde internaționale de transparență nu pot participa la parteneriatul public-privat și la achizițiile publice, iar pe de altă parte, referitor la procedurile de privatizare și concesiuni, proiectul nu se referă la persoanele fizice, în pofida faptului că persoanele fizice sunt subiecți la toate procedurile menționate.

Prin urmare, nota informativă urmează a fi complinită în acest sens și, după caz, urmează a fi ajustat proiectul în vederea fixării unei abordări unice.

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, „Implementarea proiectului nu implică cheltuieli suplimentare de la buget”.

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 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului a fost identificată o contradictorialitate referitoare la incidența proiectului asupra subiecților participanți la procedurile de privatizare, parteneriat public-privat, achiziții publice și concesiuni. Respectiv, prin proiect se limitează accesul persoanelor fizice din jurisdicțiile ce nu implementează standarde internaționale de transparență doar la procedurile de parteneriat public-privat și achiziții publice, însă nu se limitează accesul acestora la celelalte proceduri.

Mai mult decât atât, limitarea accesului persoanelor fizice din jurisdicțiile ce nu implementează standarde internaționale de transparență la procedurile de parteneriat public-privat și achiziții publice este ambiguă.

Analiza situației respective se conține la compartimentul III din prezentul Raport.

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

Potrivit art. V din proiect, Guvernul urmează să aprobe Metodologia de stabilire a jurisdicțiilor ce nu implementează standarde internaționale de transparență și lista acestor jurisdicții. Normele respective corespund cadrului normativ și se încadrează în specificul de activitate al Guvernului

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

Obiecție generală asupra proiectului

Obiecții:

Proiectul nu reflectă o abordare unică referitor la posibilitatea sau imposibilitatea participării la procedurile de privatizare, parteneriat public-privat, achiziții publice și concesiuni a persoanelor fizice din jurisdicțiile ce nu implementează standarde internaționale de transparență.

La art. II alin. 3), art. III alin. 2) din proiect este menționat expres faptul că persoanele fizice din jurisdicțiile ce nu implementează standarde internaționale de transparență nu pot participa la parteneriatul public-privat și la achizițiile publice. Referitor la procedurile de privatizare și concesiuni, proiectul nu se referă la persoanele fizice.

Într-o altă ordine de idei, intervenția în Legea nr. 179/2008 cu privire la parteneriatul public privat și în Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice se realizează de o manieră, care evidențiază, de asemenea, contradictorialitate și lipsa unei abordări uniforme. Astfel, în legile menționate, din noțiunea de „ofertant” și de „operator economic” sunt excluse doar persoanele juridice cu proveniență din jurisdicțiile care nu implementează standarde internaționale de transparență. Însă, în normele din aceste legi care reglementează restricțiile de participare, este restricționată și participarea persoanelor fizice din jurisdicțiile care nu implementează standarde internaționale de transparență.

Respectiv, potrivit proiectului, noțiunile de „ofertant” și de „operator economic” nu exclud persoanele fizice din jurisdicțiile care nu implementează standarde internaționale de transparență, însă acestea sunt excluse la articolele ulterioare care au ca obiect de reglementare restricțiile la participare.

În consecință, pornind de la teza că persoanele fizice sunt subiecți ale tuturor celor 4 proceduri (privatizare, parteneriat public-privat, achiziții publice și concesiuni) se impune o abordare unică referitor la nivelul de răsfrângere a prevederilor proiectului și asupra acestora.

Pericolul coruptibilității aspectului relevant constă în incertitudinea pe care o creează în relațiile sociale, îndeosebi cele referitoare la categoria de subiecți vizati, mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor funcționarilor publici și a procedurilor administrative de care ei sunt responsabili etc., situații în care autoritățile responsabile de executarea legii respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

Prin urmare, în spiritul reglementărilor propuse, se recomandă stabilirea restricțiilor la toți subiecții procedurilor de privatizare, parteneriat public-privat, achiziții publice și concesiuni.

Recomandări:

Completarea art. I alin. 1 și 2, art. II alin. 1, art. III alin. 1, art. IV alin. 1 din proiect cu mențiuni despre persoanele fizice din jurisdicțiile ce nu implementează standarde internaționale de transparență.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Lacună de drept ● Concurența normelor de drept ● Promovarea intereselor contrar interesului public 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - conflict de interese și/sau favoritism - influențare necorespunzătoare ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - depășire a atribuțiilor de serviciu
---	---

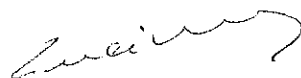
IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune restricționarea participării la procedurile de privatizare, parteneriat public-privat, achiziții publice și concesiuni pentru subiecții cu proveniență din jurisdicțiile care nu respectă standardele internaționale de transparență. În acest sens, se propune modificarea a 4 acte normative, iar Guvernul urmează să aprobe Metodologia de stabilire a jurisdicțiilor ce nu implementează standarde internaționale de transparență și lista acestor jurisdicții.

Proiectul nu reflectă o abordare unică referitor la posibilitatea sau imposibilitatea participării la procedurile de privatizare, parteneriat public-privat, achiziții publice și concesiuni a persoanelor fizice din jurisdicțiile ce nu implementează standarde internaționale de transparență. Totodată, nota informativă nu relevă clarificări în acest sens, fiind necesară complinirea cu argumente.

Prin urmare, autorul urmează să completeze nota informativă și să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

17.09.2019



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun, Inspector principal