



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**NATIONAL ANTICORRUPTION
CENTRE OF THE REPUBLIC OF
MOLDOVA**



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/19541 din 06.12.2023
La nr. 12-3778 din 01.12.2023

**Ministerul Dezvoltării Economice și
Digitalizării**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (adaptarea cadrului normativ pentru a permite digitalizarea serviciilor G2B) (număr unic 965/MDED/2023).

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

Director

Digitally signed by Pînzari Alexandr
Date: 2023.12.06 15:37:38 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Alexandr PÎNZARI



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/9282 din 06.12.2023

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (adaptarea cadrului normativ pentru a permite digitalizarea serviciilor G2B) (număr unic 965/MDED/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 RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, 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 a acestuia se regăsesc pe pagina web oficială a Cancelariei de Stat, la compartimentul ședința secretarilor de stat după cum urmează: <https://particip.gov.md/ro/document/stages/privind-consultarea-publica-a-proiectului-hotararii-guvernului-cu-privire-la->

aprobarea-proiectului-de-lege-pentru-modificarea-unor-acte-normative-adaptarea-cadrului-normativ-pentru-a-permite-digitalizarea-serviciilor-g2b/11443 <https://particip.gov.md/ro/document/stages/anunt-privind-initierea-procesului-de-elaborare-a-proiectului-de-lege-pentru-modificarea-unor-acte-normative-adaptarea-cadrului-normativ-pentru-a-permite-digitalizarea-serviciilor-g2b-in-domeniile-din-sfera-de-competenta-a-ministerului-dezvoltarii-economice-si-digitalizarii/11092>

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 de argumentare a proiectului, scopul acestuia este de a asigura, până la finele anului 2024, că 100% de servicii publice (în sensul Legii nr. 234/2021 cu privire la serviciile publice) pentru mediul de afaceri (G2B) să poată fi prestate, de către Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației, Centrul Național de Acreditare MOLDAC și Institutul Național de Metrologie, în format digital.

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

Implementarea amendamentelor propuse poate contribui la realizarea scopului anunțat de către autor, fapt care nu este în detrimentul interesului public general (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017), în condițiile respectării recomandărilor vizate de compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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 Dezvoltării Economice și Digitalizării);
- *condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ* (punctul 5 al Strategiei de transformare digitală a Republicii Moldova pentru anii 2023-2030, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 650/2023, precum și din Planul Național „Construim Moldova Europeană”);
- *descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene* (nu are drept scop armonizarea legislației RM cu acquis-ul comunitar);
- *principalele prevederi* ale proiectului și evidențierea elementelor noi (modificări la Legea comunicațiilor electronice nr. 241/2007, Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător și Legea comunicațiilor poștale nr. 36/2016);

- modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare (nu va fi necesară modificarea altor acte normative).

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 de argumentare a proiectului, *implementarea prevederilor prezentului proiect nu necesită cheltuieli suplimentare din contul mijloacelor bugetare pentru implementarea acestuia.*

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, preponderent, 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.

Totodată, amendamentul vizat la Art.I pct.2 al proiectului (articolul 25 alin.(21) din Legea comunicațiilor electronice nr. 241/2007) este ambiguu, fapt care denotă neîntrunirea exigențelor de calitate a legii vizate de art.32 al Codului administrativ nr.116 din 19 iulie 2018, coroborat art.3, 29 alin.(2), 54 alin.(1) lit.a) al Legii cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, creează precondiții pentru interpretarea extensivă tendențioasă a normei și poate condiționa o practică neuniformă de aplicare a acesteia, accentuînd riscurile specifice corupției regulatorii.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Analiza amendamentului vizat la Art.I pct.2 al proiectului (articolul 25 alin.(21) din Legea comunicațiilor electronice nr. 241/2007), denotă caracterul contradictoriu al tezelor prescrise, or deși *autorul admite* faptul că înștiințarea Agenției poate fi lipsită de solicitarea efectuării unei vizite de control din partea organelor în cauză (utilizarea expresiei “*cu sau fără solicitarea unei vizite de control din partea organelor în cauză*”), autorul stabilește obligația organelor prenotate de a „*transmite Agenției copiile avizelor privind rezultatele verificării efectuate*”.

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

Prevederile proiectului vizează activitatea entităților publice/agenților publici (Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației, Centrul Național de Acreditare MOLDAC și Institutul Național de Metrologie).

Analiza normelor propuse, denotă unele deficiențe ce pot determina disfuncționalitatea proceselor

administrative aferente dispunerii efectuării unei vizite de control din partea organelor sesizate de către Agenție și pot condiționa riscul admiterii incidentelor de integritate/riscurilor de corupție de către agenții publici responsabili de implementarea normelor/persoanele care au/susțin că au influență asupra acestora.

Carențele prenotate, sunt examinate suplimentar în compartimentul 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 -

Art.1 pct.2

Art. 1. – Legea comunicațiilor electronice nr. 241/2007 (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 399-410, art. 679), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

2. La articolul 25: [...] Articolul 25 se completează cu alineatele (20) - (24) cu următorul cuprins: [...] (21) În ziua recepționării notificării și a documentelor stabilite la alineatul (20), Agenția, prin intermediul ghișeului unic, va înștiința Serviciul de Informații și Securitate, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, Inspectoratul pentru Protecția Mediului și autoritățile administrației publice locale din zona respectivă pentru a se asigura (cu sau fără solicitarea unei vizite de control din partea organelor în cauză) de corespunderea condițiilor prevăzute de legislație pentru tipul de activitate notificat. În cel mult 10 zile lucrătoare de la data înștiințării, organele solicitate vor transmite Agenției copiile avizelor privind rezultatele verificării efectuate.

Obiecții:

Redacția propusă spre examinare, reglementează ambiguu mecanismul de conlucrare al Agenției cu alte entități publice (Serviciul de Informații și Securitate, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, Inspectoratul pentru Protecția Mediului și autoritățile administrației publice locale) și nemijlocit procedurile administrative desfășurate de către Agenție și entitățile publice prenotate.

(i) prim-plan, reținem faptul că utilizarea expresiei "(cu sau fără solicitarea unei vizite de control din partea organelor în cauză)", în lipsa unor prevederi care reglementează expres criteriile potrivit cărora este aprobată (de către Agenție) decizia privind solicitarea efectuării unei vizite de control din partea organelor în cauză, fapt care periclitează coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice și accentuează riscurile specifice corupției regulatorii.

Omisiunea legiuitorului de a reglementa aspecte ale relațiilor sociale, existența cărora rezultă din realitatea obiectivă sau din alte prevederi ale aceluiași act, denotă neîntrunirea exigențelor de reglementare comprehensibilă și transparentă a acțiunilor autorităților publice stabilite inclusiv de prevederile art.32 al Codului administrativ nr.116 din 19 iulie 2018, coroborat art.3, 29 alin.(2), 54 alin.(1) lit.a) al Legii cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, potrivit cărora: „Pentru a se evita lacunele legislative, soluțiile propuse în proiectul actului normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce constituie obiectul de reglementare al proiectului.”;”conținutul proiectului

se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc”).

Procedura administrativă se structurează în mod indispensabil în cadrul unui act normativ, astfel încât participanții să poată înțelege fiecare etapă a procedurii desfășurate, spectrul de drepturi exercitate și obligațiile asumate. Omisiunea legiuitorului de a concretiza procedurile administrative pe care le gestionează entitatea publică/agentul public, determină discreția periculoasă a acestuia de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.

(ii) Condescendent, se remarcă insuficiența redacției propuse întru delimitarea clară și fără echivoc a limitei atribuțiilor exercitate de către organele înștiințate de Agenție („pentru a se asigura [...] de corespunderea condițiilor prevăzute de legislație pentru tipul de activitate notificat”).

În context, este neclar dacă, *în lipsa unei solicitări din partea Agenției* privind efectuarea unei vizite de control de către organele înștiințate, *acesta este obligat* de a efectua vizita de control, *sau circumstanțele impun doar o verificare documentară a dosarului, iar decizia* privind oportunitatea efectuării vizitei de control *și criteriile de decizie aplicate în contextul stabilirii necesității vizitei - rămâne la discreția entității vizate.*

Carența în speță, este accentuată de caracterul contradictoriu al tezelor prescrise, or deși *autorul admite* faptul că înștiințarea Agenției poate fi lipsită de solicitarea efectuării unei vizite de control din partea organelor în cauză (utilizarea expresiei *“(cu sau fără solicitarea unei vizite de control din partea organelor în cauză)”*), autorul stabilește obligația organelor prenotate de a *„transmite Agenției copiile avizelor privind rezultatele verificării efectuate”*.

Formularea, de o manieră ambiguă, a atribuțiilor exercitate de către un agent public, admite interpretarea tendențioasă a normei, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării, fapt care vulnerabilizează procesele administrative realizate de către entitatea publică și poate condiționa multiple riscuri de corupție aferente *aprecierii necesității efectuării vizitei de control.*

Subsidiar, caracterul defectuos al normei, poate obstrucționa aprecierea relevanței deciziei organelor înștiințate și atragerea la răspundere a persoanelor cu funcție de răspundere/persoana publică și persoana cu funcție de demnitate publică/persoana care are/susține că are influență asupra acestuia, pentru eventualele abuzuri săvârșite sau favorizarea unor anumite categorii de subiecți în context.

Deficiențele prenotate, determină caracterul excesiv al competenței reglementate și multiple riscuri aferente exercitării atribuțiilor de serviciu de către agenții publici vizați de executarea normei.

Totodată, deficiența în speță, atribuie per ansamblu, caracter incert relațiilor sociale reglementate, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor agenților publici și a procedurilor administrative de care aceștia sunt responsabili etc., situații în care agenții publici responsabili/persoanele care au/susțin că au influență asupra acestora, se pot prevala de această deficiență pentru a comite incidente de integritate/manifestări de corupție.

Recomandări:

i) Reglementarea clară și fără echivoc, a circumstanțelor în care este solicitată efectuarea unei vizite de control din partea organelor înștiințate de către Agenție (Serviciul de Informații și Securitate, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, Inspectoratul pentru Protecția Mediului și autoritățile administrației publice locale).

ii) Reconsiderarea expresiei („pentru a se asigura [...] de corespunderea condițiilor prevăzute de legislație pentru tipul de activitate notificat”), cu delimitarea clară și fără echivoc a limitei atribuțiilor exercitate de către organele înștiințate de Agenție (acțiunilor prescrise în context – verificare documentară/efectuarea unei vizite de control). O soluție în acest sens, poate constitui substituirea expresiei „pentru a se asigura” cu expresia „pentru a verifica” și reglementarea criteriilor de decizie aplicate în contextul stabilirii necesității vizitei.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Lacună de drept ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Concurența normelor de drept ● Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă - trafic de influență - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism - îmbogățire ilicită - influențare necorespunzătoare - nerespectare a regimului cadourilor ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism
--	--

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei de argumentare a proiectului, scopul acestuia este de a asigura, până la finele anului 2024, că 100% de servicii publice (în sensul Legii nr. 234/2021 cu privire la serviciile publice) pentru mediul de afaceri (G2B) să poată fi prestate, de către Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației, Centrul Național de Acreditare MOLDAC și Institutul Național de Metrologie, în format digital.

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 *definitivat* al acestuia și întrunirea condițiilor stabilite de prevederile art.28 alin.(7) al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea *expertizei anticorupție*.

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.

Totodată, amendamentul vizat la Art.I pct.2 al proiectului (articolul 25 alin.(21) din Legea comunicațiilor electronice nr. 241/2007) este ambiguu, fapt care denotă neîntrunirea exigențelor de calitate a legii vizate de art.32 al Codului administrativ nr.116 din 19 iulie 2018, coroborat art.3, 29 alin.(2), 54 alin.(1) lit.a) al Legii cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, creează precondiții pentru interpretarea extensivă tendențioasă a normei și poate condiționa o practică neuniformă de aplicare a acesteia, accentuând riscurile specifice corupției regulatorii.

Implementarea amendamentelor propuse poate contribui la realizarea scopului anunțat de către autor, fapt care nu este în detrimentul interesului public general (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017, în condițiile respectării recomandărilor vizate de compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

06.12.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Cristina CHISTOL , Inspector principal

Digitally signed by Chistol Cristina
Date: 2023.12.06 10:31:39 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

