



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. 06/2/7106 din 25.04.2024

La nr. 126 din 18.04.2024

## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.131/2015 privind achizițiile publice (art.3).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

**Director**

Digitally signed by Pinzari Alexandr  
Date: 2024.04.25 16:49:11 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



**Alexandr PÎNZARI**

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	1151	
"26"	04	2024
Ora		



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO24/9635 din 25.04.2024**

### **la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.131/2015 privind achizițiile publice (art.3)**

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 RM, iar autor nemijlocit este un deputat 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 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."*

Conform prevederilor art.48 alin. (2) al Legii Regulamentului Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797-XIII din 02 aprilie 1996: *(2) În cel mult 5 zile lucrătoare de la data includerii în procedura legislativă, proiectele de acte legislative, propunerile legislative, precum și documentele menționate la art.47 alin.(6) se plasează pe web site-ul Parlamentului.*

Proiectul, însoțit de nota informativă a acestuia, a fost înregistrat și se regăsește pe pagina web oficială a Parlamentului, după cum urmează: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactenormative/tabid/61/LegislativId/6955/language/ro-RO/Default.aspx>

Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.b) al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional și art.48 alin. (2) al Legii Regulamentului Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797-XIII din 02 aprilie 1996.

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

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este eliminarea blocajelor generate de prevederile art.3 din Legea nr.131/2015 în contextul implementării pe teritoriul național a proiectelor finanțate de instituțiile financiare internaționale, care implică contribuția Guvernului RM.

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

Implementarea prevederilor propuse, poate contribui la realizarea scopului scontat al proiectului, fapt care nu este în detrimentul interesului public general (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017), în condițiile implementării 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 sau numele autorului și a participanților la elaborarea proiectului actului normativ (elaborat de către un deputat, în corespundere cu art. 73 din Constituția RM și art. 47 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996);*
- *condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite (implementarea pe teritoriul național a proiectelor finanțate de instituțiile financiare internaționale, care implică contribuția Guvernului RM, care se confruntă cu o serie de blocaje generate de prevederile art.3 din Legea nr.131/2015);*
- *principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi (inclusiv prevederilor ce vizează tipul de procedură de achiziție aplicabil în situația în care cea mai mare parte a contractului este finanțat de o organizație internațională);*
- *descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației*

naționale cu legislația Uniunii Europene (nu are drept scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene);

- modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare (nu necesită modificarea sau 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 de argumentare a proiectului implementarea prevederilor proiectului nu presupune careva cheltuieli bugetare suplimentare.

## **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, [...].”

În cadrul proiectului au fost delimitate formule ambigue care admit interpretări abuzive (“părțile convin asupra procedurilor de atribuire aplicabile”), fapt care poate condiționa incertitudine la etapa implementării acestora și interpretarea tendențioasă extensivă a normei de către agenții publici responsabili de implementarea normei/persoanele care au/susțin că au influență asupra acestora.

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

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

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

Prevederile proiectului, reglementează activitatea entităților publice/agenților publici responsabile de atribuirea contractelor de achiziții publice sau concursurilor de soluții cofinanțate de o organizație internațională sau instituție financiară internațională. Analiza normelor propuse, denotă unele deficiențe ce atribuie caracter ambiguu procedurii administrative de negociere (“convenire”) a procedurilor aplicabile în cazul contractelor de achiziții publice/concursurilor de soluții cofinanțate de o organizație internațională/instituție financiară internațională și pot condiționa riscul admiterii incidentelor de integritate/riscurilor de corupție de către agenții publici responsabili de implementarea normei/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

Articolul I. Legea 131/2015 privind achizițiile publice (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2015, nr.197-205 art.402), cu modificările și completările ulterioare, se modifică după cum urmează: Articolul 3 se completează cu alineatul (5<sup>1</sup>) care va avea următorul conținut: (5<sup>1</sup>) Prin derogare de la alin.(5) în cazul contractelor de achiziții publice sau concursurilor de soluții cofinanțate în cea mai mare parte de o organizație internațională sau instituție financiară internațională, părțile convin asupra procedurilor de achiziții aplicabile.

### Obiecții:

Aspectele vizate de amendamentul citat supra, au constituit, anterior, obiect de examinare, în contextual expertizei anticorupție a proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.74/2020 privind achizițiile în sectoare energeticii, apei, transporturilor și serviciilor poștale (număr unic 268/MF/2023), fiind emis în mod regulamentar raportul de expertiză ELO22/8932 din 31.07.2023, concluziile căruia se reiterează și se regăsesc după cum urmează [https://cna.md/report\\_view.php?l=ro&id=9362](https://cna.md/report_view.php?l=ro&id=9362).

În context, se accentuează faptul că, utilizarea expresiei "*părțile convin asupra procedurilor de achiziții aplicabile*", atribuie caracter ambiguu procedurii administrative de negociere ("*convenire*") asupra procedurilor aplicabile în cazul contractelor de achiziții publice/concursurilor de soluții cofinanțate de o organizație internațională/instituție financiară internațională. Carența în speță, denotă neîntrunirea exigențelor de reglementare comprehensibilă și transparentă a acțiunilor autorităților publice stabilite inclusiv de prevederile art.29 alin.(2), art.54 alin.(1) lit.a) al Legii cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017 și art.32 al Codului administrativ nr.116 din 19 iulie 2018 și periclitează *certitudinea* juridică a raporturilor reglementate.

Circumstanța în cauză, poate constitui precondiții pentru interpretarea extensivă a limitei competenței instituționale, arogarea și exercitarea unor atribuții excesive de către o anumită entitate națională de reglementare a unor norme procedurale naționale excesive/distincte de cele vizate de legea-cadru și multiple riscuri de corupție aferente delimitării în cadrul negocierii/implementării mecanismului convenit. Subsecvent, deficiența în speță, poate condiționa lipsa unor exigențelor de calitate imputabile atât procedurii de delimitare (*convenire*) a procedurilor de achiziții aplicabile, cât și a standardelor aplicabile nemijlocit procedurilor de achiziții aplicabile desfășurate.

Întru susținerea celor invocate supra, se remarcă concluziile Curții Constituționale, ce menționează că exigențele statului de drept presupun inter alia asigurarea legalității și a certitudinii juridice (Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, §41). În acest context, Curtea reține că principiul legalității și al certitudinii juridice este esențial pentru garantarea încrederii în statul de drept și constituie o protecție împotriva arbitrarului. Așadar, asigurarea și respectarea acestor principii obligă statul să edicteze într-o manieră clară și previzibilă normele adoptate. Adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare se impune și prin articolul 23 alin.(2) din Constituție, care stabilește obligația statului de a asigura dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle sale. În acest sens, norma constituțională stabilește că statul publică și face accesibile toate legile și alte acte

normative.

În Hotărârea nr.26 din 23 noiembrie 2010, Curtea reține: *“Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție [...]”*

Subsecvent, Curtea Europeană în jurisprudența sa a subliniat importanța asigurării accesibilității și previzibilității legii, instituind o serie de repere, pe care legiuitorul trebuie să le aibă în vedere pentru respectarea acestor exigențe. Astfel, Curtea Europeană a menționat că nu poate fi considerată “lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite individului să-și corecteze conduita. În special, o normă este previzibilă atunci când oferă o anume garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice (cauza Amann v. Elveția, hotărârea din 16 februarie 2000, §56). Testul preciziei legii impune ca legea, în situațiile în care oferă o anumită marjă de discreție, să indice cu suficientă claritate limitele acesteia (cauza Silver și alții v. Regatul Unit, hotărârea din 25 martie 1983, §80).

În acest sens, în Hotărârea nr.26 din 27 septembrie 2016, Curtea a reținut că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau 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.

#### **Recomandări:**

Revizuirea redacției propuse, cu evidențierea clară a faptului că procedurile de achiziție sunt reglementate potrivit Legii cadru, cu excepția cazului când la solicitarea finanțatorului sunt aplicate procedurile specifice reglementate și practicate de către finanțator.

#### **Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

#### **Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - trafic de influență
  - depășire a atribuțiilor de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
  - nerespectare a regimului cadourilor
  - îmbogățire ilicită
  - abuz de serviciu
  - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
  - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
  - obținere frauduloasă a fondurilor din asistență externă
- Legalizarea actelor de:
  - depășire a atribuțiilor de serviciu
  - abuz de serviciu
  - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
  - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
  - obținere frauduloasă a fondurilor din asistență externă

## IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este eliminarea blocajelor generate de prevederile art.3 din Legea nr.131/2015 în contextul implementării pe teritoriul național a proiectelor finanțate de instituțiile financiare internaționale, care implică contribuția Guvernului RM.

Inițiativa *întrunește* exigențele prescrise de prevederile art.28 alin.(4) al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

În procesul de promovare a proiectului, nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile *art.8 lit.b)* al Legii nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu *întrunirea generică* a exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

Analiza normelor propuse, denotă unele deficiențe ce atribuie caracter ambiguu procedurii administrative de negociere ("*convenire*") a procedurilor aplicabile în cazul contractelor de achiziții publice/concursurilor de soluții cofinanțate de o organizație internațională/instituție financiară internațională și pot condiționa riscul admiterii incidentelor de integritate/riscurilor de corupție de către agenții publici responsabili de implementarea normei/persoanele care au/susțin că au influență asupra acestora.

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

25.04.2024

Digitally signed by Chistol Cristina  
Date: 2024.04.25 14:18:13 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



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