



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege cu privire la administratorii autorizați

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul prenotat a fost elaborat în vederea realizării Planului de Acțiuni "Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare 2011-2014" al Guvernului Republicii Moldova, precum și în vederea realizării sarcinii asumate de Guvernul Republicii Moldova conform Memorandumului suplimentar cu privire la politicile economice și financiare încheiate cu Fondul Monetar Internațional.

Scopul proiectului este instituirea cadrului legal privind autorizarea, organizarea și supravegherea activității profesionale a administratorilor pentru a consolida calitatea actului de justiție, economia, transparența în efectuarea actelor de insolvență și dizolvare a persoanelor juridice.

Potrivit autorului, proiectul de lege vine să reglementeze activitatea profesională a administratorilor în vederea asigurării celerității procedurii și desfășurării adecvate a activității de administrare nu numai a procesului de insolvență, dar și de dizolvare a întreprinderilor și organizațiilor.

În susținerea promovării proiectului autorul menționează că proiectul va avea un impact economic – financiar benefic, și anume: administratorii vor achita către bugetul de stat și cel al asigurărilor sociale și asigurărilor în medicină impozite și contribuții, ceea ce va crea suplimentar un venit la buget; în exercitarea activității administratorii vor crea locuri de lucru pentru specialiști din diferite domenii; va spori eficiența și calitatea administrării patrimoniului întreprinderilor aflate în dificultate, ceea ce va reduce pierderile de capital ale acestora; securitatea raporturilor juridice va spori, ceea ce implicit va duce la atragerea investițiilor străine în țară, căci existența unui sistem eficient de administrare a patrimoniului debitorului este un factor ce sporește atractivitatea țării din perspectiva investitorilor etc.

d. Suficiența argumentării. Apreciem și considerăm binevenită adoptarea unei legi noi care să constituie cadrul juridic general privind autorizarea, suspendarea și încetarea activității profesionale a administratorilor desemnați în procesele de insolvență sau

dizolvare a persoanelor juridice de drept privat și a întreprinzătorilor individuali. Această cerință reiese și din statutul juridic al administratorului procedurii de insolvență care este unul separat atât din punct de vedere organizațional (competențe speciale: Ministerul Justiției, Comisia de autorizare și disciplină, Uniunea Națională a Administratorilor Autorizați) cât și din punct de vedere procedural (controlul activității de administrator). Prin urmare, elaborarea prezentului proiect derivă din necesitatea constituirii unui cadru legal adecvat care să reglementeze activitatea administratorilor autorizați.

Totodată, considerăm că proiectul necesită a fi examinat suplimentar la unele compartimente, cum ar fi la stabilirea atribuțiilor și a procedurilor de supraveghere și control asupra activității de administrator, cât și altele, fapt ce complică înțelegerea sensului acestora. Astfel, atribuirea Ministrului Justiției competența de a efectua controlul activității administratorilor autorizați fără a stabili temeiurile legale pentru efectuarea controlului activității acestora, precum și fără careva restricții sau fără obligația de a oferi o justificare clară pentru asemenea controale, va oferi Ministerului Justiției un drept excesiv de a institui reguli, criterii și proceduri a mecanismului de control. Lipsa sau caracterul inadecvat al procedurilor interne de control (delegații împuterniciți de către Ministerul Justiției, reprezentanți ai organelor ale administrației publice și ai Uniunii administratorilor autorizați) este un factor de coruptibilitate, întrucât lipsesc norme legale care ar determina reguli și proceduri, de a le implementa și de a sancționa nerespectarea lor. Unele referințe la acest subiect le vom expune în cadrul „Evaluării în fond” a proiectului.

Un alt moment important care, de asemenea, creează discrepanțe este între obiectul de reglementare a administratorului autorizat din proiectul legii insolvenței (inițiat de Ministerul Economiei) și proiectul prenotat, atât din punct de vedere al sferei de reglementare (activitate de întreprinzător – activitate de interes public etc.), cât și din punct de vedere procedural (administratorul procesului de insolvență desemnat de creditorii – de instanța de judecată). Prin urmare, este necesară o corelare între aceste două proiecte și promovate concomitent întrucât fac parte dintr-un domeniu de reglementare.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Deși în nota informativă autorul proiectului menționează că costurile de implementare ale proiectului „sunt minime” și se compun din sumele ce vor fi achitate noului personal al Ministerului Justiției antrenat în supravegherea și controlul asupra activității administratorilor, ceea ce va constitui aproximativ 200-250 mii lei/an, totuși acesta nu a evaluat costurile de implementare a noilor reglementări. Nu este suficient a declara că costurile de implementare a proiectului de lege „sunt minime”, acestea urmează a fi estimate și rezervate de către autoritatea responsabilă (Ministerul Justiției), întrucât de stabilirea exactă a cuantumului mijloacelor bănești necesare, precum și a surselor de acoperire a acestor, depinde implementarea proiectului.

În opinia noastră, implementarea proiectului dat, va implica cheltuieli suplimentare, care trebuiau, cu necesitate, să fie estimate și prevăzute. Astfel, cheltuielile necesare funcționării Comisiei de autorizare și disciplină, Uniunii Naționale a Administratorilor Autorizați, Congresul administratorilor autorizați etc. nu au fost estimate, de asemenea, nu se prevede o procedură unică de formare și stabilire a tarifelor (sunt stabilite și de Ministerul Justiției și de Uniunea Națională a Administratorilor Autorizați) pentru autorizația exercitării profesiei de administrator, pentru examenul de calificare în profesia de administrator, stagiul profesional etc.

În acest context, remarcăm că este important ca nota informativă la proiect, să fie completată cu prevederi referitoare la acoperirea financiară a realizării noilor reglementări.

1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului

Proiectul nu necesită a fi supus analizei impactului de reglementare.

1.4 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Proiectul de lege, are drept scop instituirea cadrului legal privind autorizarea, organizarea și supravegherea activității profesionale a administratorilor pentru a consolida calitatea actului de justiție, economia, transparența în efectuarea actelor de insolvență și dizolvare a întreprinderilor și organizațiilor. În acest sens, proiectul prenotat este purtător de interes public. Însă lipsa sau insuficiența unei proceduri clare de organizare și funcționare a organelor competente (Ministerul Justiției, Comisiei de autorizare și disciplină, Uniunii Naționale a Administratorilor Autorizați etc.) ar putea prejudicia careva interese publice (atribuirea unor drepturi excesive autorității din domeniul dat).

În această ordine de idei, propunem de a examina suplimentar procedurile care se instituie prin proiect, în vederea implementării unui sistem eficient și totodată transparent a obiectivelor de bază ale activității administratorilor autorizați.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat se regăsește pe pagina oficială a Ministerului Justiției, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasând proiectul de act normativ pe pagina web oficială a instituției.

Potrivit alin. (2) art. 9 al Legii sus numite, anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei trebuie să conțină, în mod obligatoriu, datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor. Constatăm că informația în cauză nu poate fi accesată pe pagina oficială a Ministeru în compartimentul Transparență decizională, creând, în acest mod, dificultăți pentru cetățeni și părțile interesate în ceia ce privește expedierea recomandărilor vis-a-vis de proiect. Considerăm oportun de a completa informația cu privire la proiect, cu date de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor astfel încât, toate persoanele interesate să poată prezenta și expedia recomandările sale.

Totodată, considerăm necesară indicarea termenului limită de consultare a publicului cu referire la inițierea proiectului de decizie. Astfel, conform art. 9 alin. (1) din Legea nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, la inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, cu cel puțin 15 zile lucrătoare pînă la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială. Acest anunț urmează să conțină: a) argumentarea necesității de a adopta decizia; b) termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot avea acces la proiectul de decizie și pot prezenta sau expedia recomandări.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

La art. 10 alin. (1) – potrivit proiectului

Este prevăzut că în cazul în care Comisia de autorizare și disciplină constată că există un conflict de interese în raport cu un membru al său, acesta va fi substituit prin membru supleant. Considerăm că această normă este binevenită, dar este important, totuși, să se prevadă dispoziții ce țin de obligația membrilor comisiei de a se abține de la orice activitate care ar putea genera conflict de interese sau acțiuni incompatibile, precum și obligația președintelui Comisiei de a identifica și contribui la evitarea conflictelor de interese, care pot apărea în procesul activității.

Recomandarea: Astfel, în scopul îmbunătățirii și respectării unor procedee și mecanisme, precum și a unor principii care să răspundă cât mai precis unei reglementări clare și coerente, propunem de completat norma cu următorul conținut: “să se abțină de la orice activitate care ar putea genera conflict de interese sau acțiuni incompatibile cu calitatea de membru, în cazul existenței vreunui motiv de incompatibilitate sau care poate genera conflict de interese, membrul Comisiei comunică despre aceasta președintelui Comisiei în termen de 3 zile până la ședința Comisiei, să se abțină de la fapte care ar putea discredita Comisia ori ar putea provoca îndoieli față de obiectivitatea deciziilor acesteia”.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

La art. 2 alin. (2) lit. d) - potrivit proiectului

Articolul 2 alin. (2) stabilește categoriile de administratori, iar litera d) prevede că administrator este persoana fizică desemnată de instanța de judecată ca “administrator” al persoanei juridice, precum și în “alte cazuri prevăzute de lege”.

Reieșind din sfera de reglementare a activității profesionale a administratorilor, reglementată în proiect, conchidem că sub incidența acestei acestei legi se află activitatea administratorilor desemnați în procesele de insolvență sau dizolvare a persoanei juridice de drept privat și a întreprinzătorilor individuali. Prin urmare, în această categorie se include: persoana fizică desemnată de instanța de judecată ca administrator provizoriu sau lichidator; ca administrator fiduciar sau lichidator al persoanei juridice supuse dizolvării pe cale judiciară;

ca lichidator al persoanei juridice supuse dizolvării pe cale extrajudiciară, precum și în cazul enunțat mai sus. Astfel, cadrul juridic general (procesul de insolvență, activitatea de administrare) nu prevede “alte cazuri prevăzute de lege”, cum se propune prin proiect. După părerea noastră, această sintagmă are un caracter general și lasă loc unui câmp larg de atribuții discreționare din partea responsabililor de implementarea legii, în vederea statuării unor “cazuri” care nu sînt prevăzute de lege. Mai mult decît atît, o asemenea stipulare face să sporească interpretările multiple ale acestei norme, va cauza adoptarea și aplicarea de decizii (categorii de administratori) diferite din partea organului responsabil, eventual neconforme cu intențiile urmărite prin statuarea acestor reglementări.

Recomandarea: Pentru a nu admite careva interpretări și aplicări abuzive din partea responsabililor, propunem de exclus sintagma “în alte cazuri prevăzute de lege”.

La art. 36 alin. (1) - potrivit proiectului

La art. 36 din proiect se prevede că Ministerul Justiției efectuează controlul activității administratorului din oficiu o dată la 3 ani, precum și dispune efectuarea controalelor pentru investigarea sesizărilor, plîngerilor și informațiilor privind încălcarea de către administrator a obligațiilor sale profesionale.

Din analiza normei date constatăm că Ministerul Justiției este în drept să efectueze controale și să dispună efectuarea controalelor cu referire la activitatea administratorilor. Astfel, în proiect nu sunt prevăzute etapele sau procedurile care vor sta la baza “efectuării controlului” sau în ce caz se va “dispune efectuarea controlului” de către Ministerul Justiției. Asemenea acte sunt purtătoare de risc sporit de coruptibilitate, întrucît aceeași autoritate (Ministerul Justiției) va decide în ce cazuri va efectua controlul activității administratorilor și în ce caz va dispune efectuarea controlului și cui?

Măsurile date trebuie să fie concretizate prin reglementări detaliate a procedurilor de control (efectuarea controlului – dispunerea controlului), pentru a nu admite careva abuzuri din partea organului responsabil. De asemenea, propunem să se facă referire la celelalte organe care au competența în acest sens, de altfel, și modul de coordonare cu organele instituite (Comisia de autorizare și disciplină, Congresul administratorilor etc.).

Recomandarea: De revăzut posibilitatea creării unui mecanism mai simplu și mai eficient de control (de concretizat procedura de coordonare; de specificat procedura de control etc.), pentru a nu admite careva discreții sau abuzuri din partea responsabililor. Propunem de revăzut norma prin prisma obiecțiilor invocate mai sus.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme

suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Natalia Cheptea
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție
29 Decembrie 2011

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*