



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. 06/2-4595 din 08.08.2022

La nr. 07-2059 din 22.07.2022

Ministerul Economiei

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.77/2016 cu privire la parcurile pentru tehnologia informației (art.6, 7 ș.a.).

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

Director adjunct

Vadim COJOCARU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8123 din 03.08.2022

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.77/2016 cu privire la parcurile pentru tehnologia informației (art.6, 7 ș.a.)

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."*

Se constată că anunțul privind inițierea elaborării deciziei, precum și anunțul privind organizarea consultării publice, proiectul și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Ministerului Economiei www.me.gov.md la compartimentul Transparență decizională/Anunțuri privind consultări publice, precum și pe portalul www.particip.gov.md

În aceste condiții, se consideră că autorul a respectat prevederile legale privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă se menționează că „Necesitatea elaborării și promovării proiectului de act normativ este dictată de circumstanțele cu care se confruntă comunitatea IT din Republica Moldova și regiune, precum și în vederea oferirii unei previzibilități și perspective investitorilor și potențialilor rezidenți IT”.

Printre principalele prevederi din proiect enumerăm:

se propune extinderea termenului de funcționare a parcului și a garanției de stat până la 20 de ani, ceea ce va asigura o previzibilitate a mediului de afaceri;

se propune completarea normei legale care ar permite munca de la distanță indiferent de locația salariatului;

se propune completarea cu noi genuri de activitate care au tangență cu domeniul tehnologiei informației și ar fi eligibile pentru desfășurarea în regimul parcului IT.

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

Proiectul promovează interesul public manifestat prin implementarea unor norme care ar asigura dezvoltarea sectorului IT în Republica Moldova prin promovarea unor norme dictate, potrivit autorului, de „circumstanțele cu care se confruntă comunitatea IT din Republica Moldova”.

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 stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele 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”.

În nota informativă se menționează că „Implementarea proiectului nu necesită alocarea resurselor financiare suplimentare din bugetul de stat”.

1.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 din anexa nr.1 la Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum sau rezultatele analizei ex ante sau ale analizei impactului de reglementare.

Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului”.

Conform art.13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, „(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ.”

Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.23 din 18.01.2019.

La proiectul legii pentru modificarea Legii nr.77/2016 cu privire la parcurile pentru tehnologia informației a fost elaborată Analiza Impactului de Reglementare care definește problema, stabilește obiectivele, identifică opțiunile și analizează și compară opțiunile. La fel, se menționează despre aspectele privind implementarea și monitorizarea.

În nota informativă autorul proiectului menționează că „Analiza impactului la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.77/2016 cu privire la parcurile pentru tehnologia informației a fost examinată în cadrul ședinței Grupului de lucru din data de 24.05.2022”.

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 în mare parte 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.

Totuși, utilizarea textului „precum și din alte venituri din exercitarea atribuțiilor Administrației” va permite interpretarea normei într-un mod defectuos și confuz.

Analiza acestui aspect este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului a fost atestată o normă contradictorie în ceea ce privește reglementarea retragerii titlului de rezident al parcului în cazul încălcării prevederilor Legii nr.77/2016, ale legislației cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor, precum și ale altor acte normative.

Analiza acestui aspect este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul reglementează activitatea entităților publice responsabile de implementarea prevederilor proiectului.

În proiect au fost atestate norme confuze ce vor permite interpretări defectuoase a cadrului legal ce reglementează modul de finanțare a Administrației, precum și a procedurii de retragere a titlului de rezident al parcului în cazul încălcării prevederilor Legii nr.77/2016, ale legislației cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor, precum și ale altor acte normative.

Analiza acestor aspecte este efectuată 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, alin.(2) din proiect - art.6 alin.(3) din Legea nr.77/2016 -

2. La art.6 alin.(3) la propoziția întâi, textul „precum și din alte venituri legale rezultate din atribuțiile prevăzute la art.13 lit.h) și l)” se substituie cu textul „veniturile rezultate din atribuțiile prevăzute la art.13 lit.h) și l), precum și alte venituri din exercitarea atribuțiilor Administrației”

Obiecții:

Sintagma „precum și din alte venituri din exercitarea atribuțiilor Administrației”, în opinia noastră, instituie un caracter confuz normei.

Astfel, se poate interpreta că se lasă la latitudinea Administrației stabilirea atribuțiilor în baza cărora se vor putea percepe anumite tarife/taxe care vor constitui venituri ale Agenției.

Nu negăm necesitatea asigurării financiare eficiente a Administrației în vederea exercitării eficiente a atribuțiilor și drepturilor sale, însă, considerăm că normele care reglementează modul de constituire a bugetului/a veniturilor Agenției urmează să fie stabilite în mod uniform, fără a lăsa loc interpretărilor posibile discreționare pe alocuri.

Considerăm că propunerea din proiect nu este corelată cu prevederile Hotărârii de Guvern nr.1144/2017 cu privire la crearea parcului pentru tehnologia informației „Moldova IT park” în partea ce ține de reglementarea atribuțiilor Administrației, precum și cu normele care reglementează Finanțarea Administrației (punctele 23-34, în special norma punctului 25).

Astfel, norma punctului 8 conține un șir de atribuții ale Administrației, ceea ce permite cu dificultate și cu riscul periclitării principiului transparenței stabilirii exacte a atribuțiilor care pot fi efectuate prin obținerea de venituri de către Administrație. La fel, subpunctul 19 de la punctul 8 stabilește că Administrația „exercită alte funcții în vederea realizării politicii de susținere a dezvoltării industriei tehnologiei informației și a ecosistemului pentru inovare digitală”. În aceste condiții, se va putea interpreta că există și alte funcții care pot fi, la fel, stabilite ca generatoare de venituri pentru Administrație.

Norma punctului 9 subpunctul 5, norma punctului 16 subpunctul 3, precum și a punctului 17 subpunctul 3 fac referință la gestionarea conformă a mijloacelor financiare obținute din realizarea atribuțiilor Administrației, precum și din asistența tehnică și financiară obținută de Administrație pentru implementarea proiectelor/programeelor privind dezvoltarea Parcului. Astfel, se atestă că Administrația poate obține și asistență tehnică și financiară.

În final, considerăm că norma va permite interpretări defectuoase a cadrului legal ce reglementează modul de finanțare a Administrației cu riscuri inerente apariției manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului stabilirea clară a atribuțiilor exercitarea cărora permit obținerea de venituri din partea Administrației Parcului.

Textul „precum și alte venituri din exercitarea atribuțiilor Administrației” urmează a fi modificat.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprie sau contrare statutului entității publice
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art. I, alin. (9) din proiect - art. 19 alin. (2) din Legea nr. 77/2016 -

9. Art. 19

la alin. (2) după sintagma „lit. b)” se completează cu sintagma „lit. c)”

Obiectii:

Articolul 19 din Legea nr. 77/2016 reglementează retragerea titlului de rezident al parcului.

Norma alin. (2) al art. 19 prevede că „În cazurile prevăzute la alin. (1) lit. a), b) și e), titlul de rezident al parcului se retrage prin decizia Administrației parcului”.

Autorul propune completarea normei cu atribuția Administrației parcului de a fi în drept să retragă, prin

decizia sa, titlul de rezident al parcului.

Menționăm faptul că articolul 19 alin.(1) prevede că „Titlul de rezident al parcului se retrage prin rezoluțiunea contractului încheiat cu Administrația parcului în următoarele situații:

(...)

c) în cazul încălcării prevederilor prezentei legi, ale legislației cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor, ale altor acte normative, *în baza unei hotărâri judecătorești irevocabile în acest sens.*

Astfel, considerăm că legiuitorul a acordat dreptul instanțelor de judecată de a retrage titlul de rezident al parcului în cazul încălcării prevederilor prezentei legi, ale legislației cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor, precum și ale altor acte normative.

Or, constatarea încălcării unor acte normative în domeniile menționate mai sus este realizată în unele cazuri de mai multe autorități ale statului, și, în opinia noastră, Administrația nu poate una, în mod unilateral, constata încălcarea, spre exemplu a normelor din domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor.

În aceste condiții, considerăm că Agenției îi sunt acordate atribuții extensive de reglementare, ceea ce poate duce la aplicarea confuză a normelor.

Mai mult decât atât, considerăm că sunt instituite atribuții paralele de a decide în privința aprobării deciziilor de retragere a titlului de rezident al parcului în cazul încălcării prevederilor Legii nr.77/2016, ale legislației cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor, ale altor acte normative.

Recomandări:

Propunem autorului reexaminarea normei prin excluderea neconformității.

În opinia noastră, retragerea titlului de rezident al parcului prin decizia Administrației parcului urmează să fie prevăzută pentru anumite cazuri concrete, cu stabilirea acestora fără a lăsa loc interprețărilor. În rest, competența urmează să fie atribuită instanțelor de judecată.

Or, reiterăm teza expusă mai sus, că nu poate Administrația parcului să emită decizia de retragere a titlului de rezident al parcului constatând de una singură încălcarea de către rezident a legislației cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Atribuții paralele

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

În nota informativă se menționează că „Necesitatea elaborării și promovării proiectului de act normativ este dictată de circumstanțele cu care se confruntă comunitatea IT din Republica Moldova și regiune, precum și în vederea oferirii unei previzibilități și perspective investitorilor și potențialilor rezidenți IT”.

Printre principalele prevederi din proiect enumerăm:

se propune extinderea termenului de funcționare a parcului și a garanției de stat până la 20 de ani, ceea ce va asigura o previzibilitate a mediului de afaceri;

se propune completarea normei legale care ar permite munca de la distanță indiferent de locația salariatului;

se propune completarea cu noi genuri de activitate care au tangență cu domeniul tehnologiei informației și ar fi eligibile pentru desfășurarea în regimul parcului IT.

În proiect au fost atestate norme confuze ce vor permite interpretări defectuoase a cadrului legal ce reglementează modul de finanțare a Administrației, precum și a procedurii de retragere a titlului de rezident al parcului în cazul încălcării prevederilor Legii nr.77/2016, ale legislației cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor, precum și ale altor acte normative.

Recomandăm autorului reexaminarea normelor prin excluderea caracterului confuz al acestora în vederea eliminării riscurilor de corupție identificate.

03.08.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI, Inspector principal

