



**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. 06/2/18505 din 20.11.2023

La nr.03/9575 din 01.11.2023

Ministerul Justiției

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (privind procesul de elaborare și promovare a proiectelor de acte normative) (număr unic 805/MJ/2023).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 6 (șase) file.

Director

Digitally signed by Pinzari Alexandr
Date: 2023.11.21 08:01:02 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Alexandr PÎNZARI



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/9205 din 15.11.2023

la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (privind procesul de elaborare și promovare a proiectelor de acte normative) (număr unic 805/MJ/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 Justiției, 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 supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Justiției, precum și pe portalul guvernamental www.particip.gov.md, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

De asemenea, autorul a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată respectarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe paginile web indicate supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența în procesul decizional a fost asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: *„Prezentul proiect urmărește modificarea cadrului normativ în partea ce ține de: - revizuirea conceptului de analiză a impactului de fundamentare, a analizei ex-ante, inclusiv și a categoriilor de acte normative pentru care trebuie să se efectueze analiza de impact; - revizuirea conceptului de „studiu de cercetare”; - reconceptualizarea notei informative și a structurii acesteia; - îmbunătățirea mecanismului de elaborare și a celui de efectuare a expertizei de compatibilitate pentru proiectele de acte normative cu relevanță UE; - îmbunătățirea mecanismelor de avizare și expertizare a proiectelor de acte normative, inclusiv revizuirea termenelor de efectuare a avizării și expertizelor; revizuirea cadrului normativ referitor la expertiza anticorupție și modificarea etapei de efectuare a acesteia; - separarea etapei efectuării expertizei juridice și expertizei anticorupție de etapa de avizare și consultare publică a proiectului de act normativ; - optimizarea conținutului dosarului de însoțire a proiectului actului normativ; - detalierea unor reguli de tehnică legislativă ce țin de structura și conținutul actului normativ; - reexaminarea normelor privind intrarea în vigoare a actelor normative, publicarea, înregistrarea și sistematizarea acestora; delimitarea reglementărilor privind republicarea și rectificarea actului normativ; - eficientizarea procesului de monitorizare a implementării actelor normative.”*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea unor acte normative (Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, Legea nr.173/1994 privind modul de publicare și intrare a actelor oficiale, Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional și Legea integrității nr.82/2017), fiind revizuit conceptul de analiză a impactului de fundamentare, a analizei ex-ante, inclusiv a categoriilor de acte normative pentru care trebuie să se efectueze analiza de impact, reconceptualizată nota informativă și structura acesteia, revizuit conceptul de „studiu de cercetare”, îmbunătățit mecanismul de elaborare, de efectuare a expertizei de compatibilitate pentru proiectele de acte normative cu relevanță UE, și a celui de avizare și expertizare a proiectelor de acte normative, inclusiv revizuirea termenelor de efectuare a avizării și expertizelor, revizuit cadrul normativ referitor la expertiza anticorupție și modificarea etapei de efectuare a acesteia, fiind separate etapele efectuării expertizei juridice și anticorupție de etapa avizării și consultării publice a proiectului de act normativ.

La fel, proiectul optimizează conținutul dosarului de însoțire, detaliază unele reguli de tehnică legislativă ce țin de structura și conținutul actului normativ, reexaminează normele ce țin de intrarea în vigoare a actelor normative, înregistrarea și sistematizarea acestora.

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

Proiectul promovează interesul public privind perfecționarea cadrului normativ existent în ce privește procesul de elaborare și promovare a proiectelor de acte normative.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele 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”. Potrivit notei de argumentare a proiectului, implementarea acestuia nu necesită mijloace financiare suplimentare.

Potrivit notei informative: „Pentru implementarea proiectului nu sunt necesare cheltuieli din bugetul de stat.”

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 mare parte, 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 nr.100/2017.

Însă, unele norme propuse de proiect conțin formulări ambigui care pot admite la aplicare interpretări abuzive (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii, precum și conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările Legii integrității nr.82/2017 în ce privește mecanismul de efectuare a expertizei anticorupție (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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

Proiectul se referă la activitatea entităților publice implicate în procesul de elaborare, avizare, expertizare, definitivare și promovare a proiectelor de acte normative.

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.I pct.19 - art.35 alin.(3), (4), art.IV pct.2 - art.28 alin.(4) potrivit proiectului de lege

Art.I - Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative [...] se modifică după cum urmează: [...]

19. Articolele 34-36 vor avea următorul cuprins: [...]

„Articolul 35. Expertiza anticorupție [...]

(3) Expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele de acte normative și se efectuează conform metodologiei, aprobate de Centrul Național Anticorupție.

(4) Expertiza anticorupție a proiectelor actelor normative prevăzute la art. 6 lit. e)-h) se efectuează de către autorii proiectelor în conformitate cu metodologia de efectuare a expertizei anticorupție, aprobată de Centrul Național Anticorupție. În cazul proiectelor ce conțin reglementări ce vizează domeniile vulnerabile de corupție, Centrul Național Anticorupție poate acorda, la solicitare, suport autorului proiectului la efectuarea expertizei anticorupție.” [...]

Art. IV. – Legea integrității nr.82/2017 [...], se modifică după cum urmează: [...]

2. La articolul 28, alineatul (4) va avea următorul cuprins:

„(4) Expertiza anticorupție, cu excepțiile stabilite la alin. (2) și (3), se efectuează de către Centrul Național Anticorupție concomitent cu expertiza juridică a proiectului de act normativ. În procesul de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte normative se aplică prevederile Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.”

Obiecții:

Redacția propusă la alin.(3) din art.35 potrivit proiectului stabilește obligația pentru toate proiectele de acte normative de a fi supuse expertizei anticorupție, excluzând astfel din aria de ipoteze categoriile de proiecte de acte normative exceptate de la această expertiză.

Aprobarea unor astfel de prevederi nu corelează cu rolul și scopul expertizei anticorupție. Or, potrivit conceptului reglementat de cadrul normativ de resort, expertizei anticorupție sunt supuse actele normative de aprobare a normelor juridice, în sensul prevăzut de Legea cu privire la actele normative nr.100/2017 (cu caracter public, obligatoriu, general și impersonal, care stabilesc, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sînt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice).

În același context, art.28 alin.(2) din Legea integrității nr.82/2017 stabilește expres categoria de acte exceptate de la expertiza anticorupție, precum sunt: - a) documentele de politici; b) actele cu caracter individual de remanieri de cadre; c) decretul Președintelui Republicii Moldova; d) dispozițiile Guvernului; e) hotărârile Guvernului de aprobare a avizelor asupra proiectelor de legi și decrete ale Președintelui Republicii Moldova; f) tratatele internaționale, actele de acordare a deplinelor puteri și de exprimare a consimțămîntului Republicii Moldova de a fi legată prin tratat internațional.

Suplimentar, se menționează că potrivit rezultatelor monitorizării activității de legiferare a executivului pentru anul 2023, desfășurate de către Centrul Național Anticorupție, a fost delimitată o categorie de subiecte care, potrivit pct.233 subpct.1 al Regulamentului Guvernului, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.

610/2018, sunt examinate direct în ședința Guvernului și nu sunt supuse expertizei anticorupție, precum proiectele privind chestiunile de uz intern ale Guvernului; proiectele de acte privind realizarea unor sarcini de către ministere, alte autorități administrative centrale, inclusiv stabilirea/prelungirea termenului de realizare a sarcinilor/misiunii atribuite acestora; proiectele privind conferirea premiilor bănești pentru realizări excepționale; proiectele privind crearea comisiilor, comitetelor, consiliilor și a grupurilor de lucru; proiectele privind participarea la operațiuni/misiuni internaționale; proiectele sesizărilor Guvernului către Curtea Constituțională.

La fel, urmare a modificărilor operate prin Hotărârea Guvernului nr.386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice, s-a făcut o delimitare dintre documente de politici și documente de planificare. Respectiv, spre deosebire de prevederile Hotărârii de Guvern nr.33/2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici, abrogată la 26.07.2020, care prevedea 4 tipuri de documente de politici: concepția, strategia, programul și planul, Hotărârea Guvernului nr.386/2020 stabilește deja două tipuri de documente de politici publice: Strategia și Programul. Acest fapt a creat incertitudini din partea autorilor de a supune sau nu expertizei anticorupție proiectele conceptului și a planului de acțiuni. În acest sens, conceptul stabilește scopul elaborării documentului de politici publice, perioada planificată etc., iar planul de acțiuni este parte componentă a programului.

Toate aceste categorii de proiecte de acte normative au fost analizate în vederea înlăturării lacunelor și coliziilor în ce privește categoriile de proiecte de acte normative exceptate de la efectuarea expertizei anticorupție, precum și stabilirea unor prevederi clare în Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative. Or, în formula propusă de autor la art.35 alin.(3) rezultă că proiectul obligă la efectuarea tuturor proiectelor de acte normative, fără a specifica categoriile de proiecte de acte exceptate, ceea ce contravine scopului declarat al expertizei anticorupție care constă, reiterăm, în a determina apariția riscurilor de corupție ce se referă la deficiențele proiectului sub aspectul formulării, coerenței legislative, al transparenței și accesului la informații, al exercitării drepturilor și obligațiilor persoanei, al exercitării atribuțiilor autorității publice, al mecanismelor de control, al răspunderii și sancțiunilor.

Legea integrității reprezintă o lege specială, care compilează mai multe norme de etică și conduită profesională, ce se regăsesc în mai multe acte legislative. Această lege are ca scop cultivarea integrității în sectorul public și a climatului de toleranță zero la corupție în cadrul entităților publice din Republica Moldova.

Climatul de integritate instituțională se cultivă prin realizarea unui șir de măsuri. Astfel, una din măsurile de control al integrității în sectorul public realizată de către Centrul Național Anticorupție este *efectuarea expertizei anticorupție* a proiectelor de acte normative. Expertiza anticorupție este unul din principalele instrumente de prevenire a corupției, care asigură evitarea apariției unor reglementări care ar favoriza corupția și oferă garanții suplimentare de desfășurare și organizare a procesului legislativ în interesul cetățenilor și în interesul public.

Respectiv, utilizarea în textul normei propuse la art.35 alin.(3) a cuvintelor „*toate proiectele*” contravine Legii nr.82/2017, creând astfel premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei și „*convenabilă*” în ce privește categoria de acte exceptate de la efectuarea expertizei anticorupție.

În subsidiar, pentru a exclude orice echivoc în ce privește modul de consultare a Centrului Național Anticorupție în cazul proiectelor de acte normative prevăzute de art.6 lit.e)-h) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, se impune de a preciza că în acest caz expertiza anticorupție se efectuează de către autori în conformitate cu metodologia de efectuare a expertizei anticorupție, aprobată de către Colegiul Centrului. În cazul în care acestea conțin reglementări care vizează domeniile de competență vulnerabile la corupție, Centrul acordă, la solicitarea autorului, suport metodologic cu referire la expertiza anticorupție.

Recomandări:

Prin urmare, pentru a asigura o implementare uniformă a cadrului legal ce reglementează și promovarea în continuare a unei atitudini intolerante față de corupție, menținerea și consolidarea obiectivului expertizei anticorupție, precum și întru a elimina neconcordanțele legislative care pot genera controverse și interpretări la implementarea măsurii de control a integrității, se recomandă următoarele:

1. La art.I din proiect, pct.19 potrivit proiectului, se propune:

la articolul 35:

alineatul (3) se va expune în următoarea redacție:

„(3) Expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv pentru proiectele actelor normative elaborate de deputații în Parlament, cu excepțiile stabilite la art.28 alin.(2) din Legea integrității nr.82/2017, și este efectuată conform Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată de Colegiul Centrului Național Anticorupție. Metodologia se publică pe pagina web a Centrului Național Anticorupție.”

la alineatul (4) propoziția doi, după cuvântul „suport” se completează cu cuvântul „metodologic”.

2. La art.IV din proiect, se propune:

1) completarea proiectului cu prevederi care să modifice articolul 28 alineatul (2) din Legea integrității nr. 82/2017, acesta fiind expus în următoarea redacție:

„La articolul 28, alineatul (2) va avea următorul cuprins:

(2) Agenții publici și entitățile publice cu drept de inițiativă legislativă, alte entități publice care elaborează și promovează proiecte de acte legislative și normative (în continuare în acest articol – autori), precum și Secretariatul Parlamentului, în cazul inițiativelor legislative ale deputaților, au obligația de a supune expertizei anticorupție proiectele de acte, cu excepția:

a) documentelor de politici și documentelor de planificare;

b) decretelor Președintelui Republicii Moldova;

c) dispozițiilor Guvernului;

d) hotărârilor Guvernului de aprobare a avizelor asupra proiectelor de legi și decrete ale Președintelui Republicii Moldova;

e) tratatelor internaționale, actelor de acordare a deplinelor puteri și de exprimare a consimțământului Republicii Moldova de a fi legată prin tratat internațional;

f) actelor care nu conțin norme juridice și nu au caracter normativ”.

2) La pct.2 din proiect, prin care se expune în redacție nouă articolul 28 alineatul (4) se propune excluderea sintagmei „În procesul de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte normative se aplică prevederile Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.”

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- Lipsa/insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

- 2 -

Art.I pct.19 - art.35 alin.(2), pct.20 potrivit proiectului de lege

Art.I - Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative [...] se modifică după cum urmează: [...]

19. Articolele 34-36 vor avea următorul cuprins: [...]

„Articolul 35. Expertiza anticorupție [...]

(2) Proiectul actului normativ însoțit de nota de fundamentare se expediază Centrului Național Anticorupție pentru efectuarea expertizei anticorupție.” [...]

20. Articolul 37:

se completează cu alineatul (1/1) cu următorul cuprins:

„(1/1) Proiectul actului normativ însoțit de nota de fundamentare, sinteza obiecțiilor și propunerilor, sinteza constatărilor și recomandărilor expertizelor, de tabelul de concordanță se expediază Ministerului Justiției.”; [...]

alineatul (7) va avea următorul cuprins:

„(7) Recomandările din expertiza juridică se includ în versiunea finală a proiectului actului normativ. Neacceptarea constatărilor și a recomandărilor din raportul de expertiză juridică trebuie motivate în sinteză.”

Obiecții:

Analizând reglementările formulate privind expertiza anticorupție în raport cu cele privind expertiza juridică, se atestă că există neconcordanțe legislative care vor genera controverse și interpretări la implementarea mecanismului de expertiză anticorupție.

Astfel, deși proiectul stabilește că expertiza anticorupție și expertiza juridică se efectuează la etapa finală, după definitivarea proiectului actului normativ potrivit avizelor, expertizei de compatibilitate cu legislația UE și a rezultatelor consultărilor publice, alin.(2) din art.35 stabilește obligația autorului de a expedia Centrului Național Anticorupție proiectul de act normativ însoțit doar de nota de fundamentare, fără sinteza obiecțiilor și propunerilor. Or, sinteza respectivă este actul care include avizele autorităților publice și recomandările reprezentanților societății civile, după caz, prin ce astfel se dovedește că proiectul a fost definitivat sau nu.

Pericolul acestui factor de risc constă în faptul că autorii vor putea prevala de această deficiență pentru a expedia Centrului pentru efectuarea expertizei anticorupție, proiectul de act normativ nedefinitivat. Or, expertiza anticorupție este unul din principalele instrumente de prevenire a corupției, care asigură evitarea apariției unor reglementări care ar favoriza corupția și oferă garanții suplimentare de desfășurare și organizare a procesului legislativ în interesul cetățenilor și în interesul public.

Un alt aspect, care contravine obiectivului propus privind mecanismul de expertiză anticorupție se referă la modificările privind expertiza juridică, potrivit cărora se prezumă că aceasta se efectuează la etapa finală și nu concomitent cu expertiza anticorupție, precum rezultă din prevederile proiectului per ansamblu și din argumentele expuse de către autor în nota informativă. Acest fapt se confirmă prin utilizarea la alin.(1/1) din art.37 potrivit proiectului a expresiei „sinteza constatărilor și recomandărilor expertizei”.

În acest sens, odată ce intenția autorului este de a stabili expres că efectuarea expertizelor juridică și anticorupție, sunt etape obligatorii ce se efectuează înainte de expedierea proiectului de act normativ autorității cu competență de aprobare, modificările propuse trebuie să urmărească un scop unic, pentru a nu crea premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „*convenabile*” care se va aplica într-o situație concretă. Or, reietrăm, potrivit notei informative, cât și prevederilor proiectului per ansamblu,

expertiza anticorupție și expertiza juridică se efectuează concomitent, și nu succedă una pe alta.

Recomandări:

La art.I:

pct.19 potrivit proiectului, se propune următorul cuprins pentru articolu 35 alineatul (2):

„(2) Proiectul actului normativ însoțit de nota de fundamentare, sinteza obiecțiilor, propunerilor și recomandărilor, de tabelul de concordanță, se expediază Centrului Național Anticorupție pentru efectuarea expertizei anticorupție.”

pct.20 potrivit proiectului, se recomandă excluderea de la articolul 37 alineatul (1/1) a textului „sinteză constatările și recomandărilor expertizelor”.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 3 -

Art.I pct.21, art.IV pct.2 potrivit proiectului de lege

Art.I - Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative [...] se modifică după cum urmează: [...]

21. Articolul 38 va avea următorul cuprins:

„Articolul 38. Termenele de întocmire a avizelor, de formulare a recomandărilor și de efectuare a expertizelor [...]

(3) În funcție de complexitatea și volumul proiectului actului normativ, termenul de examinare poate fi restrâns la cel mult jumătate sau prelungit cu până la 10 zile lucrătoare. În cazul prelungirii termenului de examinare, trebuie informat autorul proiectului actului normativ.

(4) Avizele, recomandările și rapoartele de expertiză la proiectul actului normativ se remit autorului proiectului sau autorității responsabile cel târziu în ultima zi a termenului stabilit pentru avizare/expertiză. [...]

(6) Depășirea termenelor de avizare sau expertizare precum și neprezentarea avizului sau expertizei, reprezintă aviz pozitiv tacit sau, după caz, expertiză pozitivă tacită, fără îndeplinirea altei formalități de către autor.”

Art. IV. – Legea integrității nr.82/2017 [...], se modifică după cum urmează: [...]

2. [...] alineatele (6) și (7) se abrogă.

Obiecții:

Se remarcă că proiectul stabilește la alin.(2) al art.38 prevederi lacunare în ce privește prelungirea termenului de efectuare a expertizei anticorupție, fără a se lua în calcul că procesul de realizare a acestei expertize este unul mult mai complex și diferit de cel de avizare.

Stabilirea unui termen prea mic, de la 30 de zile lucrătoare la 10 zile lucrătoare pentru prelungirea efectuării expertizei anticorupție în cazul proiectelor complexe și/sau voluminoase diminuează din rolul și din scopul expertizei anticorupție, prevăzut chiar în Legea nr.100.2017, cât și Legea integrității nr.82/2017, și nu în ultimul rând diminuează substanțial eforturile de prevenire a corupției și asigurării integrității în cadrul sectorului public.

Cu alte cuvinte, procesul de efectuare a expertizei anticorupție presupune nu doar examinarea notei informative și a textului proiectului, ci un șir de alte acțiuni ce necesită timp, ca spre exemplu consultarea

subdiviziunilor Centrului Național Anticorupție privitor la existența intereselor private în promovarea proiectului din partea autorului, prejudiciile ce ar putea fi cauzate de proiect etc. La fel, după cum este menționat de proiect, Centrul poate antrena în efectuarea expertizei anticorupție specialiști din afara instituției, ceea ce la fel necesită timp. Toate acestea, precum și examinarea minuțioasă a proiectului de act normativ complex și/sau voluminos supus expertizei anticorupție necesită perioade mai îndelungate pentru identificarea riscurilor de corupție, a factorilor care le generează, precum și înaintarea recomandărilor pentru înlăturarea lor, și nu în ultimul rând, oferirea garanțiilor suplimentare de desfășurare a procesului legislativ în interesul cetățenilor și în interes public.

Raționamentele expuse mai sus se referă și la formularea propusă de proiect la alin.(4) al art.38, care stabilește obligația remiterii expertizei anticorupție cel târziu în ultima zi a termenului, ceea ce, la fel, reduce din termenul general de 10 zile. După cum am menționat supra, expertiza anticorupție reprezintă un proces mult mai complex decât procesul de avizare, iar stabilirea unor termene prea scurte poate duce inevitabil la încălcarea lor, iar pentru autorii proiectului - la explorarea posibilităților ilegale de valorificare a drepturilor și intereselor legale.

Potrivit constatărilor expertizei anticorupție, care pot fi accesate la adresa <https://cna.md/lib.php?l=ro&idc=117&t=/Studii-si-analize/Studii-despre-coruptie&> „De cele mai multe ori, proiectele care ascund anumite interese sunt promovate fără a fi respectate prevederile legale, cum ar fi: transparența în procesul decizional, respectarea termenului de avizare și/sau de expertizare a proiectelor de acte normative, completarea neonestă a sintezei obiecțiilor și propunerilor la proiecte, omiterea în general a etapei expertizei anticorupție din parcursul proiectului de act normativ ș.a.

Astfel, au existat multiple cazuri când expertiza a fost solicitată în termene extrem de restrânse, în unele cazuri chiar în câteva ore. Atestăm faptul că acest fenomen este în creștere constantă. Această tendință negativă ia amploare, iar o bună parte a proiectelor este expediată Centrului cu solicitarea de a efectua expertiza anticorupție în termen de până la 10 zile. Astfel, proiecte voluminoase, extrem de importante, cu conotații strategice și implicații financiare și sociale majore au fost expediate Centrului pentru a fi examinate în termene-record.”

Această constatare este justificată inclusiv de faptul că proiectul lasă la discreția autorului proiectului posibilitatea restrângerii termenului de expertizare a proiectului, în lipsa unor temeiuri obiective și justificări concludente (art.38 alin.(3)). Considerăm că normele de la art.38 alin.(3) pot fi aplicabile doar la etapa de avizare a proiectului cu autoritățile publice responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect, instituțiile interesate, deoarece autoritățile se expun asupra reglementărilor care vizează domeniul lor de competență, dar nu poate fi aplicabil pentru expertizele anticorupție și juridică.

În ce privește soluția propusă la alin.(6), prezintă deficiențe în partea în care termenul de avizare sau expertizare se calculează de la solicitare. Or, se pot admite situații când proiectul de act normativ ajunge cu întârziere, fapt ce nu poate fi calificat drept aprobare tacită. Respectiv, apare discreția periculoasă a autorului proiectului de act normativ de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese privitor la mecanismul de aprobare tacită propus, ceea ce poate vulnerabiliza procesul administrativ aferent examinării actului normativ și multiple riscuri de corupție.

În context, cu titlul de exemplu, se remarcă faptul că aprobarea tacită a eliberării actelor permissive în domeniul construcțiilor a fost exclusă în contextul aprobării de către Guvern și înaintării Parlamentului spre examinare a proiectului noului Cod al Urbanismului și Construcțiilor. În acest sens, norma trebuie revizuită pentru a exclude potențialele abuzuri.

De asemenea, reiterăm că Legea integrității reprezintă o lege specială, care compilează mai multe norme de etică și conduită profesională, ce se regăsesc în mai multe acte legislative. Această lege are ca scop cultivarea integrității în sectorul public și a climatului de toleranță zero la corupție în cadrul entităților publice din Republica Moldova.

Dat fiind că expertiza anticorupție este unul din principalele instrumente de prevenire a corupției, nu doar o etapă a procesului de elaborare, care asigură evitarea apariției unor reglementări care ar favoriza corupția și oferă garanții suplimentare de desfășurare și organizare a procesului legislativ în interesul cetățenilor și în interesul public, considerăm că reglementările cu referire la termenul de efectuare a expertizei anticorupție necesită a fi inclus în actul normativ special în domeniul integrității.

Recomandări:

La art.I pct.21 potrivit proiectului, se recomandă reexaminarea textului propus pentru art.38 și completarea cu art.38/1, astfel încât să se prevadă reglementări distincte privitor la termenul de avizare și termenul de efectuare a expertizelor juridică și anticorupție.

În acest sens, se propune, spre exemplu, următorul cuprins:

„21. Articolul 38 va avea următorul cuprins:

„Articolul 38. Termenele de întocmire a avizelor și de formulare a recomandărilor.

(1) Termenul general pentru avizarea și formularea recomandărilor la proiectului actului normativ este de 10 zile lucrătoare.

(2) Proiectul actului normativ elaborat de deputați în Parlament se avizează în termenele stabilite în conformitate cu prevederile Regulamentului Parlamentului, aprobat prin Legea nr. 797/1996.

(3) În funcție de complexitatea și volumul proiectului actului normativ, termenul de examinare poate fi prelungit cu până la 10 zile lucrătoare. În cazul prelungirii termenului de examinare, trebuie informat autorul proiectului actului normativ.

(4) Avizele și recomandările la proiectul actului normativ se remit autorului proiectului sau autorității responsabile.

(5) Curgerea termenelor începe în ziua următoare zilei intrării și înregistrării proiectului actului normativ la autoritatea sau instituția care efectuează avizarea ori, în cazul circulației documentelor în formă electronică, în ziua următoare zilei publicării proiectului în Sistemul informațional pentru avizare”

22. Se completează cu articolul 38/1 cu următorul cuprins:

„Articolul 38/1. Termenele de efectuare a expertizelor

(1) Termenul general pentru expertizarea proiectului actului normativ este de 10 zile lucrătoare.

(2) Proiectul actului normativ elaborat de deputați în Parlament se expertizează în termenele stabilite în conformitate cu prevederile Regulamentului Parlamentului, aprobat prin Legea nr. 797/1996.

(3) În funcție de complexitatea și volumul proiectului actului normativ, termenul de examinare poate fi prelungit până la 30 zile lucrătoare, cu informarea autorului.

(4) Rapoartele de expertiză la proiectul actului normativ se remit autorului proiectului sau autorității responsabile.

(5) Curgerea termenelor începe în ziua următoare zilei intrării și înregistrării proiectului actului normativ la autoritatea sau instituția care efectuează expertizarea ori, în cazul circulației documentelor în formă electronică, în ziua următoare zilei publicării proiectului în Sistemul informațional pentru expertiză.”

La art.IV potrivit proiectului, se recomandă:

1) substituirea la pct.2 a textului „alineatele (6) și (7) se abrogă” cu textul „alineatul (7) se abrogă”;

2) completarea cu pct.3 cu următorul cuprins:

„3. La articolul 28, alineatul (6) va următorul cuprins:

„(6) Termenul de efectuare a expertizei anticorupție este de 10 zile lucrătoare din ziua înregistrării proiectului la Centrul Național Anticorupție. În cazul proiectelor voluminoase sau complexe, termenul de efectuare a expertizei anticorupție poate fi prelungit până la 30 de zile lucrătoare, cu informarea autorului.”

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Justiției și urmărește modificarea cadrului normativ în partea ce ține de: - revizuirea conceptului de analiză a impactului de fundamentare, a analizei ex-ante, inclusiv și a categoriilor de acte normative pentru care trebuie să se efectueze analiza de impact; - revizuirea conceptului de „studiu de cercetare”; - reconceptualizarea notei informative și a structurii acesteia; - îmbunătățirea mecanismului de elaborare și a celui de efectuare a expertizei de compatibilitate pentru proiectele de acte normative cu relevanță UE; - îmbunătățirea mecanismelor de avizare și expertizare a proiectelor de acte normative, inclusiv revizuirea termenelor de efectuare a avizării și expertizelor; revizuirea cadrului normativ referitor la expertiza anticorupție și modificarea etapei de efectuare a acesteia; - separarea etapei efectuării expertizei juridice și expertizei anticorupție de etapa de avizare și consultare publică a proiectului de act normativ; - optimizarea conținutului dosarului de însoțire a proiectului actului normativ; - detalierea unor reguli de tehnică legislativă ce țin de structura și conținutul actului normativ; - reexaminarea normelor privind intrarea în vigoare a actelor normative, publicarea, înregistrarea și sistematizarea acestora; delimitarea reglementărilor privind republicarea și rectificarea actului normativ; - eficientizarea procesului de monitorizare a implementării actelor normative.

Proiectul promovează interesul public privind perfecționarea cadrului normativ existent în ce privește procesul de elaborare și promovare a proiectelor de acte normative.

Însă, proiectul conține neconcordanțe legislative care vor genera controverse și interpretări la implementarea mecanismului de expertiză anticorupție, în special categoriile de acte exceptate de la efectuarea acestei expertize, termenul de efectuare a expertizei și prelungirea acestuia. La fel, proiectul stabilește în unele norme ale proiectului situații contradictorii referitor la modul de efectuare a expertizei anticorupție și expertizei juridice, nefiind clar dacă acestea se efectuează concomitent sau una se succede pe alta.

Prin urmare, pentru a asigura o implementare uniformă a cadrului legal ce reglementează expertiza anticorupție și promovarea în continuare a unei atitudini intolerante față de corupție, menținerea și consolidarea obiectivului expertizei anticorupție, precum și a elimina neconcordanțele legislative care pot genera controverse și interpretări la implementarea mecanismului de expertiză anticorupție, se

recomandă revizuirea proiectului de decizie prin prisma obiecțiilor și recomandărilor prezentate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

15.11.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Xenia VAMEȘ , Inspector principal

Digitally signed by Vameș Xenia
Date: 2023.11.20 17:00:18 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

