



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

224
СН, СЧ

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-4050 din 15.07. 2020

La nr. 284 din 01.07.2020

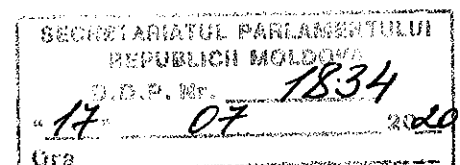
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.142/2018 - art.6 și Codul contravențional - se completează cu art.74/4, se modifică art.400).

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

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6672 din 15.07.2020

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 142/2018 - art.6 și Codul contravențional - se completează cu art.74/4, se modifică art.400)

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, iar autor nemijlocit este Deputatul 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 privind 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."*

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din

13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Deși proiectul a fost elaborat cu abateri de la normele legale cu privire la transparența în procesul decizional, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, *„Scopul proiectului este de a reduce birocrăția pentru a asigura respectarea pe deplin a drepturilor cetățenilor”*. De asemenea, în notă se mai menționează că *„Prezentul proiect de lege reflectă următoarele finalități:*

- *încurajarea utilizării de către entitățile publice a registrelor electronice și a bazelor de date de domeniu;*
- *prestarea serviciilor publice fără a solicita documente suplimentare, în cazul în care datele pot fi consumate sau furnizate prin intermediul platformei de interoperabilitate;*
- *responsabilizarea participanților la schimbul de date, în cazul în care acestea sunt disponibile, consumate sau furnizate prin intermediul platformei de interoperabilitate”*.

Nota informativă mai relevă că *„Noile prevederi vin să consolideze cadrul normativ existent prin fixarea unei obligații exprese pentru prestatorii de servicii de a nu mai solicita în continuare diverse tipuri de documente de la cetățeni sau reprezentanți ai mediului de afaceri (cum ar fi spre exemplu: certificat privind lipsa datoriilor, extras din registrul bunurilor imobile, extras din contul persoanei asigurate social etc.), atât timp cât aceste date, informații sunt colectate în format electronic și sunt disponibile spre a fi consumate de către toți prestatorii de servicii, atât de către cel care dispune de un sistem informațional și poate fi organizat un schimb de date automatizat prin intermediul platformei de interoperabilitate, cât și de către cei care nu dispun de un sistem informațional propriu și în acest context pot utiliza interfața oferită de platforma de interoperabilitate pentru a accesa aceste date și a le utiliza în procesul de lucru. Totodată, se propune completarea Codului Contravențional nr.218/2018 cu prevederi necesare asigurării unei bune aplicări a Legii nr.142/2018 și respectării obligațiilor impuse de legislația privind schimbul de date și interoperabilitatea participanților la schimbul de date”*.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea a 2 legi: Legea nr. 142/2018 cu privire la schimbul de date și interoperabilitate se completează cu o nouă prevedere potrivit căreia participanții publici sunt obligați să asigure prestarea serviciilor fără a solicita documente suplimentare, în cazul în care datele conținute în aceste documente sunt disponibile în resurse informaționale și pot fi consumate sau furnizate prin intermediul platformei de interoperabilitate; și Codul contravențional se completează cu o nouă componentă de contravenție care incriminează încălcarea legislației privind schimbul de date și interoperabilitate.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prin proiect se urmărește îmbunătățirea interacțiunii dintre entitățile publice responsabile de prestarea serviciilor publice și persoane, precum și responsabilizarea tuturor persoanelor referitor la încălcarea legislației privind schimbul de date și interoperabilitate prin stabilirea sancțiunilor

contravenționale.

Cu toate acestea, în proiect a fost identificată o contradicție dintre prevederile acestuia referitor la determinarea entității publice responsabile de examinarea contravenției de încălcare a legislației privind schimbul de date și interoperabilitate. În acest context, proiectul este confuz și nu clarifică entitatea responsabilă de examinarea contravenției, fiind posibil de a interpreta, pe de o parte, că poliția este competentă, pe de altă parte, că instanța de judecată este competentă.

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 descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului, elementele noi și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

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 acord cu datele din compartimentul 5 al notei informative, „Implementarea proiectului nu va necesita cheltuieli financiare 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, [...]"

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.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate contradicții dintre prevederile acestuia referitor la determinarea entității responsabile de examinarea contravenției de încălcare a legislației privind schimbul de date și interoperabilitate. Una dintre prevederile proiectului stabilește că poliția este competentă în examinarea contravenției menționate *supra*, iar o altă prevedere stabilește că instanța de judecată este competentă în examinarea contravenției respective. Analiza detaliată a normelor contradictorii este expusă la compartimentul III din prezentul Raport.

În aceeași ordine de idei, se recomandă ca la redactarea proiectului în vederea excluderii contradicției normative identificate să fie consultate autoritățile publice vizate, respectiv cele care reprezintă poliția și instanțele de judecată.

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

Proiectul reglementează activitatea participanților publici la schimbul de date, care vor fi obligați să asigure prestarea serviciilor fără a solicita documente suplimentare, în cazul în care datele conținute în aceste documente sunt disponibile în resurse informaționale și pot fi consumate sau furnizate prin intermediul platformei de interoperabilitate.

De asemenea, proiectul mai reglementează activitatea poliției și a instanțelor de judecată, însă în mod contradictoriu în ceea ce privește entitatea competentă de examinarea contravenției noi prevăzute de proiect: încălcarea legislației privind schimbul de date și interoperabilitate. Implementarea proiectului va genera un conflict de competență dintre poliție și instanțele de judecată în privința procesului de examinare a contravenției menționate. Aspectele detaliate sunt relevate la compartimentul III din prezentul Raport.

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. II. pct. 2 și 3 din proiect Art. II. - Codul contravențional nr.218/2018 (publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr.78-84, art.100), cu modificările ulterioare, se completează după cum urmează: 2. La articolul 400 alineatul (1), după sintagma „73” se completează cu textul „art. 74 ⁴ ” . 3. La articolul 400 alineatul (5), după sintagma „68” se completează cu textul „art. 74 ⁴ ” .
Obiecții: Articolul II pct. 1 al proiectului completează Codul contravențional cu o nouă contravenție ce incriminează încălcarea legislației privind schimbul de date și interoperabilitate. Pct. 2 și 3 ale art. II din proiect modifică Codul contravențional în ceea ce privește competența autorităților publice (agenților constatori) în ceea ce privește constatarea și examinarea noii contravenții.

Pericolul proiectului constă în stabilirea incertă și confuză a autorității responsabile de examinarea contravenției referitoare la încălcarea legislației privind schimbul de date și interoperabilitate. Astfel, proiectul modifică prin completarea cu numărul corespunzător al noii contravenții alineatele (1) și (5) ale Codului contravențional. Însă aceste alineate prevăd o serie de contravenții ale căror examinare este de competența diferitor autorități. Contravențiile prevăzute la art. 400 alin. (1) din Codul contravențional sunt constatate și examinate de către poliție, iar cele prevăzute la art. 400 alin. (5) din Codul contravențional sunt constatate de către poliție și examinate de către instanțele judecătorești.

Prin urmare, normele analizate se află în contradicție reciprocă și nu identifică cu claritate intenția legiuitorului referitor la entitatea publică competentă de examinarea contravenției de încălcare a legislației privind schimbul de date și interoperabilitate: poliția sau instanțele de judecată. Contradicția dintre normele aceluiași proiect este un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și creează premise pentru aplicarea normei „convenabile” într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile.

Dat fiind că proiectul este cert în privința entității publice care constată contravenția, și anume poliție, atunci pentru clarificarea identității entității publice care examinează contravenția sunt posibile 2 opțiuni distincte una dintre care urmează a fi selectată de autor la redactarea proiectului prin consultarea entităților vizate:

- de examinarea contravenției este responsabilă instanța de judecată - pentru aceasta urmează ca la pct. 2 din art. II al proiectului să se substituie expresia „(1), după sintagma „73”” cu „(4), după sintagma „68””, astfel încât noua contravenție să fie prevăzută la art. 400 alin. (4) din Codul contravențional în comun cu celelalte contravenții care sunt examinate doar de către instanța de judecată;

- de examinarea contravenției este responsabilă poliția - pentru aceasta urmează a fi exclus pct. 3 din proiect, astfel încât contravenția nouă să fie prevăzută doar la art. 400 alin. (1) din Codul contravențional în comun cu celelalte contravenții ale căror constatare și examinare este realizată de către poliție.

Recomandări:

În vederea excluderii contradicției din proiect, se recomandă una din următoarele două soluții alternative:

- dacă se intenționează ca, contravenția ce incriminează încălcarea legislației privind schimbul de date și interoperabilitate să fie examinată de către instanța de judecată, atunci la pct. 2 din art. II al proiectului urmează să se substituie expresia „La articolul 400 alineatul (1), după sintagma „73”” cu expresia „La articolul 400 alineatul (4), după sintagma „68””;

- dacă se intenționează ca, contravenția ce incriminează încălcarea legislației privind schimbul de date și interoperabilitate să fie examinată de către poliție, atunci urmează a fi exclus pct. 3 din proiect.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea
- Cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea a 2 legi: Legea nr. 142/2018 cu privire la schimbul de date și interoperabilitate se completează cu o nouă prevedere potrivit căreia participanții publici sunt obligați să asigure prestarea serviciilor fără a solicita documente suplimentare, în cazul în care datele conținute în aceste documente sunt disponibile în resurse informaționale și pot fi consumate sau furnizate prin intermediul platformei de interoperabilitate; și Codul contravențional se completează cu o nouă componentă de contravenție care incriminează încălcarea legislației privind schimbul de date și interoperabilitate.

În proiect a fost identificată o contradicție dintre prevederile acestuia referitor la determinarea entității publice responsabile de examinarea contravenției de încălcare a legislației privind schimbul de date și interoperabilitate. În acest context, implementarea proiectului va genera un conflict de competență dintre poliție și instanțele de judecată în privința procesului de examinare a contravenției menționate.

În concluzie, autorul urmează să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

15.07.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Ilie Creciun , Inspector principal

