

CENTRUL
NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLODVA

DIRECȚIA GENERALĂ
PREVENIREA CORUPȚIEI



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА
ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ

2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare, 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2390 din "10" 07 2013

La nr. 04/I-3533 din 24 iunie 2013

Ministerul Economiei

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Anexă: potrivit textului – 6 (șase) file.

**Șef al Direcției generale
prevenirea corupției**

Vitalie VEREBCEANU

250 671
15 07 1507
13



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea 845 din 03.01.92, Legea 1134 din 02.04.97, Legea 220 din 19.10.07, Legea 1453 din 08.11.02, Codul fiscal, Codul civil, Codul de procedură civilă)

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 Economiei, 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, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectului de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea 845 din 03.01.92, Legea 1134 din 02.04.97, Legea 220 din 19.10.07, Codul civil, Codul de procedură civilă etc.) are drept scop simplificarea procedurii de lichidare a afacerilor, precum și reducerea poverii administrative prin optimizarea procedurilor referitoare la lichidarea benevolă a persoanelor juridice și întreprinzătorilor individuali.

Astfel, prin proiect se modifică termenul de înaintare a creanțelor, termenul de repartizare a activelor, procedurile cu privire la bilanțul de lichidare și condițiile de lichidare a persoanei juridice.

d. Suficiența argumentării. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului în mare parte sunt justificate, în special obiectivul principal cu privire la reducerea poverii administrative în domeniul afacerilor prin optimizarea procedurilor referitoare la lichidarea benevolă a persoanelor juridice și întreprinzătorilor individuali care include în sine: reducerea perioadei de prezentare a creanțelor; reducerea termenului de repartizare a activelor debitorului dizolvat; reducerea listei actelor necesare pentru radiere de la Camera Înregistrării de Stat; reducerea numărului de publicări a avizului privind lichidarea întreprinderii, însă unele amendamente în procesul de implementare vor genera riscuri de coruptibilitate.

Astfel, potrivit Art. IV, din proiect, alin. (1) art. 27 al Legii nr. 1353 din 03.11.2000 privind gospodăriile țărănești prevede temeiurile de lichidare a gospodăriilor țărănești, iar lit. e) al acestui alineat stipulează că gospodăriile țărănești pot fi lichidate și în „alte temeiuri stabilite de lege”. Utilizarea acestei norme este de natură să genereze manifestări de corupție, întrucât lasă la discreția lichidatorului dreptul de a decide și aplica și alte temeiuri de lichidare a întreprinderii, fără a le

prevedea expres în lege. Coruptibilitatea acestei norme este de natură să se manifeste în dependență de interesul subiectiv (interes material) sau de protecționismul unor persoane etc. Asemenea norme trebuie de exclus, întrucât vor cauza adoptarea de comportamente diferite din partea responsabililor, eventual neconforme cu intențiile urmărite de autorul proiectului și de prevăzut exhaustiv condițiile de lichidare a gospodăriilor țărănești.

Un alt factor de coruptibilitate identificat în procesul evaluării proiectului, este la Art. V, potrivit proiectului art. 90 alin. (7) al Codului civil nr. 1107 din 06.06.2002, care prevede că lichidatorul, pe lângă împuternicirile conferite de prin actul de constituire a persoanei juridice (finalizarea operațiunilor curente, reprezentarea societății în instanța de judecată, evaluarea, valorificarea și înstrăinarea patrimoniului societății dizolvate etc.), este în drept să îndeplinească și „alte acte în măsura în care sunt necesare pentru lichidare”. Existența acestui factor de coruptibilitate este manifestat prin norma „alte acte”, întrucât se lasă la discreția lichidatorului de a decide referitor la aplicarea altor măsuri decât cele prevăzute de legislația în vigoare. Aceste atribuții sunt prevăzute exhaustiv la art. 66 din Legea insolvenței nr. 149 din 29.06.12 și art. 90 din Codul civil și nu lasă loc de interpretare discreționară, întrucât este permis de a efectua alte acțiuni doar în cazul în care sunt stabilite expres de lege. Prin urmare, instituirea normei „alte acte”, în opinia noastră va crea premise de a aplica norma dată în situații aleatorii sau comode interesului lichidatorului întreprinderii (interes material, avantaje, promisiuni, protecționism). Astfel, în vederea înlăturării discreționarului, dar și a potențialului coruptibil al prevederilor, considerăm oportun de exclus norma în cauză și de prevăzut exhaustiv actele juridice care urmează să le aplice lichidatorul.

În concluzie reținem că în proiect au fost identificate norme care creează un câmp coruptibil lăsând la discreția persoanelor responsabile interpretarea normelor de drept. Având în vedere aspectele expuse anterior, precum și reieșind din scopul expertizei anticorupție analiza normelor coruptibile va fi efectuată la compartimentul „Evaluarea în fond a proiectului”.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului

Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235/20.07.2006.

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

Proiectul de lege se prezintă a fi unul de interes general, întrucât reglementează procesul de lichidare a întreprinderii, ceea ce presupune că nu trebuie să promoveze careva interese de grup sau individuale în detrimentul interesului persoanei juridice sau fizice care este debitoare în procesul dat. Dat fiind faptul că în proiect au fost depistate norme ambigui și confuze și, nu în ultimul rând, au fost identificate norme coruptibile care, la aplicare, vor genera manifestări de corupție, acesta ar putea promova careva interese de grup sau individuale în detrimentul subiecților implicați nemijlocit în acest proces. Considerăm că toate aceste discreții și deficiențe vor afecta exercitarea obiectivă și calitativă a activității lichidatorului în procesul de lichidare a afacerii. Însă, pentru a exclude pe viitor aplicarea prevederilor în interesul unui grup ori în interesul unei persoane, propunem de revăzut proiectul prin prisma obiectivelor și recomandărilor expuse în raport, în vederea asigurării și menținerii unei stabilități în reglementarea lichidării afacerii.

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. Proiectul nu întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008, în special cele referitoare la transparența în procesul de elaborare a deciziilor. Articolul 7 din legea prenotată prevede obligația autorităților publice 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. Astfel, conform art. 9 alin. (1) din aceeași lege la inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, cu cel puțin 15 zile lucrătoare până 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; c) datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor.

Prezentul proiect nu se regăsește pe pagina web oficială a Ministerului Ecionomei. Astfel, nu este posibil accesul cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări vis-a-vis de acest proiect.

Recomandăm autorului de a plasa proiectul pe pagina web oficială a Ministerului Economiei, întrucât este unul de interes sporit față de subiecții implicați în procesul de lichidare a afacerii.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

La Art. V, art. 92 alin. (1/1), (1/2), potrivit proiectului „alin. (1/1) Cererile de admitere a creanțelor împreună cu documentele justificative din care provin creanțele...”, „alin. (1/2) Creanțele creditorilor înaintate după expirarea termenului stabilit pentru înaintarea lor...”

Completările date nu corespund obiectului de reglementare al articolului în cauză. Astfel, art. 92 din Codul civil prevede termenul de înaintare a creanțelor, pe când completările se referă la procedura de admitere a cererilor cu privire la creanțele debitorilor. Prin urmare, este important ca titlul dispoziției să corespundă cu conținutul normei, astfel încât să se asigure dezvoltarea consecutivă, și ordonată și sistematizată a obiectului reglementării juridice, ceea ce va permite înțelegerea justă a normei.

Recomandarea: Propunem de exclus alineatele date, întrucât nu fac parte din sfera de reglementare a dispoziției titlului în vigoare.

La Art. V, art. 107 alin. (1), 110 alin. (2) lit. a), 152 alin. (9) potrivit proiectului „autenticat în modul stabilit de lege”

Se prevede că societatea comercială se constituie prin act de constituire autenticat în modul stabilit de lege, precum și că nulitatea societății comerciale este declarată prin hotărâre judecătorească în cazul când actul de constituire lipsește sau nu este autenticat în modul stabilit de lege. Nu este clară intenția autorului de a modifica aceste articole, întrucât din punct de vedere procedural și tehnic legislativ este corect de a prevedea norma cu privire la autentificarea notarială. Prin urmare, propunem de a menține norma în varianta actuală, pentru a nu crea confuzii și discreții în procesul de implementare.

Recomandarea: Considerăm că propunerea de amendare a art. 107 alin. (1) și art. 110 alin. (2)

lit. a), 152 alin. (9) este inoportună, motiv pentru care propunem de a menține norma în varianta actuală.

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. II, potrivit proiectului alin. (6) art. 93 al Legii nr. 1134 din 02.04.97 „un aviz în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau pe pagina web a organului înregistrării de stat, în mod gratuit”

Se propune ca în termen de 15 zile de la data luării hotărârii privind reorganizarea societății pe acțiuni, aceasta să înștiințeze în scris creditorii săi despre acest fapt și să publice un aviz în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau pe pagina web a organului înregistrării de stat, în mod gratuit. Deși unul din scopurile proiectului este reducerea costurilor aferente procedurii de lichidare și a timpului pierdut (un anunț de lichidare a afacerii, publicat în Monitorul Oficial, costă de la 250 până la 400 lei, plus în două ediții consecutive) care, în opinia noastră, este justificat și susținut, totuși lăsarea la discreția societății pe acțiuni de a publica avizul în Monitorul Oficial „sau” pe pagina web a Camerei Înregistrării de Stat, reprezintă un risc de procedură. Acest risc este legat de asigurarea și recepționarea fluxului prompt a avizelor date, întrucât nu excludem situația când avizele să nu fie publicate pe pagina web din motive de ordin tehnic sau de alt ordin. Considerăm că publicarea avizului de înștiințare în Monitorul Of reprezintă o acțiune mult mai sigură și probatorie decât avizul publicat pe pagina oficială a instituției, de aceea propunem ca avizul dat să fie publicat obligatoriu în Monitorul Oficial și publicat pe pagina web a Camerei Înregistrării de Stat.

Recomandarea: În acest sens propunem de substituit cuvântul „sau” cu cuvântul „și”, în vederea asigurării accesului persoanelor la informația necesară pentru a putea exercita drepturile și obligațiile ce le revin. Această recomandare este valabilă și la Art. III, art. 187 alin. (3/2) din Codul fiscal, Art. V, art. 72 alin. (1), 90 alin. (1) din Codul civil.

La Art. IV, art. 27 alin. (1) lit. e), potrivit proiectului „în alte temeuri stabilite de lege”

Se prevede că unul din temeurile de lichidare a gospodăriilor țărănești este „în alte temeuri stabilite de lege”, care de fapt în Legea enunțată mai sus nu sunt prevăzute alte temeuri decât cele prevăzute expres la art. 27 alin. (1).

Vis-a-vis de coruptibilitatea acestei norme ne-am expus în compartimentul „Suficiența argumentării a proiectului”. Suplimentar menționăm că la aplicare, toate aceste deficiențe, ne referim la aplicarea discreționară a normei, vor spori considerabil coruptibilitatea prevederilor, ținând cont și de domeniul care este vulnerabil la manifestări de corupție în vederea atribuțiilor deținute (deschiderea, examinarea, sigilarea, sechestrarea încăperilor de producție, a depozitelor, spațiilor comerciale și administrative etc.), de aceea propunem de prevăzut exhaustiv temeurile de lichidare a gospodăriilor țărănești, pentru a nu admite careva oportunități de corupție în temeiul unor atitudini subiective, eventual ca urmare a unor acte de protecționism sau interese de grup.

Recomandarea: Pentru a exclude promovarea anumitor interese mai mult sau mai puțin obiective, propunem de prevăzut exhaustiv temeurile de lichidarea a gospodăriilor țărănești.

La Art. V, art. 87 alin. (7), potrivit proiectului „pe lângă împuternicirile conferite prin actul de constituire a persoanei juridice, lichidatorul va putea să execute și să finalizeze operațiunile curente...și să îndeplinească orice acte în măsură în care sunt necesare pentru lichidare”

Referitor la această normă ne-am expus în compartimentul „Suficiența argumentării a proiectului”. Totodată, reținem că riscul acestei norme se manifestă prin faptul că nu este stabilit exhaustiv actele sau măsurile care sunt în drept se le efectueze lichidatorul. În cazul în care nu se va face o referință expresă, în contextul menționat, la prevederile concrete ale actelor ce urmează a fi întreprinse în procesul de lichidare, va subsista riscul unei interpretări discreționare a conținutului acestei sintagme. Astfel, pentru a evita careva imixțiuni nejustificate din partea lichidatorului, propunem să fie prevăzut clar și determinant actele ce urmează a fi întreprinse în procesul dat.

În acest context, remarcăm că este necesar și obligatoriu ca noile acte care vor fi incluse să fie analizate prin prisma analizei impactului de reglementare, pentru a putea face o apreciere justă din punct de vedere procedural și al aspectului economico-social și, nu în ultimul rând, avantajele și dezavantajele acestor acte.

Recomandarea: În opinia noastră, pentru a exclude anumite interese discreționare, propunem de prevăzut exhaustiv actele care vor fi întreprinse de către lichidator în procesul lichidării afacerii. De asemenea, propunem de substituit cuvântul „conferite” cu cuvântul „atribuite”.

La Art. IV, art. 94/1 alin. (1), potrivit proiectului „Lichidarea presupune înstrăinarea de către lichidator a patrimoniului societății dizolvate, în condiții cât mai avantajoase și în timpul cel mai potrivit...”

Există neclarități în sensul interpretării normei „în condiții cât mai avantajoase și în timpul cel mai potrivit”. Considerăm că norma în cauză comportă un caracter ambiguu și discreționar, nefiind în măsură să determine propriu zis care sunt condițiile cele mai avantajoase care vor fi aplicate de către lichidator la înstrăinarea patrimoniului societății, precum și care este timpul „cel mai potrivit”. Dar cel mai important Lipsa unor criterii clare în baza cărora se va stabili condițiile cele mai avantajoase, vor spori considerabil coruptibilitatea prevederilor, eventual ca urmare a unei atitudini subiective sau ca urmare a unor acțiuni de protecționism de către responsabili.

Recomandarea: Pentru a nu admite careva interpretări abuzive și discreții din partea lichidatorului, propunem de prevăzut clar condițiile cele mai avantajoase și termenul care vor fi aplicate de către lichidator la înstrăinarea patrimoniului societății.

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.

9. Alte obiecții

La art. VIII, art. 22 alin. (11), potrivit proiectului, se exclude fraza „Actele de constituire ale persoanei juridice create ca urmare a transformării vor conține dispoziții cu privire la preluarea, în baza actului de transmitere, a tuturor drepturilor și obligațiilor patrimoniale ale persoanei juridice reorganizate prin transformare.

Atât nota informativă, cât și analiza impactului de reglementare la proiect nu prevăd careva justificări cu referire la necesitatea excluderii acestei norme. În opinia noastră, această normă este necesară din punct de vedere procedural, întrucât actul de transmitere a drepturilor și obligațiilor patrimoniale ale persoanei juridice reorganizate prin transformare confirmă legalitatea acestui proces (o nouă formă organizatorico-juridică a persoanei juridice).

În concluzie reținem că nu susținem excluderea normei date, ca fiind inoportună.

Recomandarea: Considerăm nejustificată propunerea dată în contextul analizei expuse mai sus. Astfel, propunem autorului de a menține norma în varianta actuală.

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 Hotărârea 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
08 Iulie 2013

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

