

30 Martie 2012, nr. 527

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectul Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător**

(înregistrat în Parlament cu numărul 2804 din 16 Decembrie 2011)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător .

### **Evaluarea generală**

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Economiei , ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Scopul legii constă în consolidarea cadrului juridic și instituțional în domeniul efectuării controlului de stat asupra activității de întreprinzător. Nota informativă face trimitere la Programul de activitate al Guvernului pentru anii 2011-2014, inclusiv optimizarea legislativă și instituțională a controalelor asupra activității de întreprinzător.

### **Fundamentarea proiectului**

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

**5. Suficiența argumentării.** Deși scopurile proiectului de lege sunt binevenite, inclusiv limitarea intervenției abuzive din partea autorităților publice cu competențe de control, revizuirea listei de autorități competente să efectueze controlul, în nota informativă nu sunt menționate date care ar permite stabilirea stării de fapt la momentul actual în domeniul controlului de stat al activității de întreprinzător, inclusiv numărul de autorități publice cu competențe de control, autoritățile publice competențele cărora se dublează, cuantificarea resurselor utilizate pentru efectuarea verificărilor și valoarea adăugată a acestora, precum și avantajele care vor putea fi obținute de pe urma implementării proiectului de lege.

**6. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Nota informativă nu face referire la legislația UE. Cu toate acestea, proiectul de lege include norme de raționalizare și limitare a activităților de control din partea autorităților publice în domeniile unde controlul activității de întreprinzător este prevăzut de legea națională. La nivelul UE nu există legislație care să reglementeze modul de activitate al autorităților publice naționale în formatul care este prezentat de proiectul de lege. În schimb legislația UE conține prevederi separate privind competențele și limitele intervențiilor diverselor autorități, precum și include obligații de prezentare a datelor de către antreprenorii din statele membre UE.

Suprasolicitarea administrativă a antreprenorilor în spațiul UE este tratat în Comunicarea Comisiei Europene către Consiliu și Parlamentul European COM(2009) 544 final privind programul de acțiune pentru reducerea sarcinii administrative în UE.

**7. Fundamentarea economico-financiară.** Proiectul de lege impune crearea unui mecanism de comunicare, cooperare, monitorizare și penalizare în procesul efectuării controlului activității de întreprinzător. Cancelaria de Stat este stabilită drept instituție de monitorizare a controalelor asupra activității de întreprinzător. Toate instituțiile care dispun de competență de control în domeniul activității de întreprinzător sunt obligate să respecte caracterul transparent al procesului, prin planificarea din timp a activității de control, efectuarea controlului comun atunci când aceasta este necesar, iar Cancelaria de Stat preia obligații suplimentare, inexistente până în prezent.

Nota informativă nu face referire la fundamentarea economico-financiară, inclusiv care vor fi beneficiile din această optimizare, precum și cum acestea vor surclasa în timp cheltuielile ce vor fi suportate pentru implementarea mecanismului de coordonare, cooperare și monitorizare a activității de întreprinzător.

**8. Analiza impactului de reglementare a proiectului.** Nota informativă nu conține referințe la analiza impactului de reglementare. Or, proiectul de lege plasat pe situl Parlamentului nu conține referințe la analiză.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Proiectul de lege promovează interesul general, materializat în limitarea intervențiilor autorităților publice cu competențe de control al activității de întreprinzător, impunerea obligației efective de identificare a subiectului care efectuează controlul, instituirea unei structuri de monitorizare a controlului activităților de întreprinzător.

**10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Prevederile încalcă câteva drepturi fundamentale, cum ar fi dreptul la inviolabilitatea domiciliului, dreptul la apărare. Nu este prevăzută procedura de emitere a mandatului de percheziție de către judecătorul de instrucție, dreptul la apărare este exclus pentru cazurile când controlorii aplică sancțiunile la locul efectuării controlului.

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Sunt neconcordanțe cu prevederile Codului de procedură penală, Codului contravențional, Legii cu privire la contenciosul administrativ.

**12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Unele dintre formulări necesită clarificare, stabilirea unor definiții suplimentare pentru termenii utilizați și excluderea unor greșeli gramaticale cum ar fi articolul 6 alin. 7, articolul 16 lit. c), articolul 22, alin. 1, articolul 23 alin. 1 lit. e), articolul 25 lit. h), articolul 29 alin. 9.

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice cu multiple derogări, posibilități de interpretare abuzivă și latitudine a reprezentanților autorităților de control.

### 14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Articolul 3 lit. g)	Principiile fundamentale ale controlului de stat sunt: g) proporționalitate și oportunitate privind inițierea controlului - recurgerea la control doar când acesta este <b>rezonabil necesar</b>	Termenul este ambiguu și oferă posibilitate pentru autoritățile de control să justifice în aproape toate cazurile necesitatea efectuării controlului.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Înlocuirea sintagmei "recurgerea la control doar când acesta rezonabil necesar" prin sintagma "recurgerea la control doar atunci când acesta este absolut necesar pentru realizarea funcțiilor autorităților de control și doar atunci când au fost epuizate alte

					modalități de verificare a respectării legislației de către subiecții controlului”
2	Articolul 3 lit. h)	Principiile fundamentale ale controlului de stat sînt: h) proporționalitate și oportunitate privind durata controlului - <b>exercitarea controlului într-un termen rezonabil, în funcție de temeiul invocat de organul de control</b>	Formularea ”într-un termen rezonabil” este prea generală și permite abuzuri din partea organului de control.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Înlocuirea sintagmei ”într-un termen rezonabil” cu sintagma ”în cel mai scurt termen posibil”
3	Articolul 3 lit. k)	Principiile fundamentale ale controlului de stat sînt: k) lipsa interesului patrimonial al controlorului, inclusiv în raport cu defalcarea unei părți din amenda percepută în bugetul organului respectiv de control	Activitatea multor instituții publice cu competențe de control este bazată pe această modalitate de defalcare a unei părți din amenda percepută în contul autorității respective. Spre exemplu, punctul 24 din Regulamentul Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței aprobat prin Legea nr. 1103 din 30.06.2000 stabilește că bugetul Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței se formează printre altele și din 20% din amenzile aplicate de instituție. Astfel, este asigurat lipsa interesului patrimonial al controlului. De asemenea, performanțele angajaților din aceste instituții care influențează gradul lor de retribuție ar putea include și mărirea de amenzi încasate urmare a controlului. Proiectul legii include limitări pentru instituțiile cu competențe de control, printre care planificarea controlului, verificarea oportunității controlului de către autoritatea administrației publice centrale responsabile de monitorizarea controalelor. Această limitare va duce doar la ajustarea cadrului legislativ într-un mod nefavorabil, întrucât autoritățile publice competente să efectueze controale nu vor beneficia de pe urma unei părți din amenzi în bugetul instituției, ci vor defalca toate amenzile în bugetul de stat.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Norme irealizabile Existența unui interes al autorității publice pentru a afecta controale, atât planificate cât și inopinate, stabilind restricții la modul de efectuare al lor, este un interes perfect legitim al societății. Una din modalitățile eficiente de susținere a acestui interes este independența cel puțin parțială a autorității publice cu competențe de control. Intensitatea controalelor, precum și caracterul lor adecvat, cuplat cu limitări al numărului controalelor poate contribui la ridicarea eficienței controalelor efectuate și diminua riscurile corupției, întrucât controlorii sunt motivați suplimentar pentru a efectua controale obiective și a aplica amenzi pentru cazul încălcărilor.	Excluderea articolului 3 lit. k) din textul proiectului de lege.
4	Articolul 4 alin. 5	Toate cheltuielile care sînt de efectuarea controalelor vor fi suportate de către organul de control, <b>cu excepția cazurilor prevăzute expres de lege.</b>	Nu se face trimitere la normele exprese care presupun achitarea cheltuielilor ce sînt de controale de către subiecții supuși controlului.	<b>Coruptibilitate</b> Norme de trimitere	Includerea în textul proiectului de lege a cazurilor cînd antreprenorii urmează să achite cheltuielile legate de executarea controalelor.
5	Articolul 4 alin. 7	Organele de control sînt obligate să-și coordoneze acțiunile și să facă schimb de informație în cazul obiectului similar și/sau al aceluși persoane supuse controlului.	Este o normă fără perspective de realizare. Stabilirea obligației de coordonare a acțiunilor fără stabilirea principiilor de bază ale unui mecanism după care aceasta va avea loc este ineficientă. Conform prevederilor proiectului legii, activitatea de monitorizare al activităților de control se pune în sarcina Cancelariei de Stat. Însă nu sunt stabilite clarificări cu privire la modul în care autoritățile de același nivel vor activa pentru a controla în comun un subiect supus controlului. În special, apar întrebări cum va avea loc schimbul de date dintre instituții, care instituții vor fi notificate, va avea loc aceasta de fiecare dată cînd	<b>Coruptibilitate</b> Norme irealizabile Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Elaborarea unui capitol separat în proiectul de lege unde să fie explicat modul în care autoritățile vor coopera între ele pentru a atinge obiectivul menționat în articolul 4 alin. 7 din proiectul de lege. Prevederile tranzitorii prin care se stabilește că Guvernul își va aduce în corespundere actele pentru a asigura implementarea proiectului de lege nu

			există o inițiativă de control.		sunt suficiente și nici nu corespund în totalitate competențelor pe care le deține Guvernul, întrucât unele dintre instituțiile nominalizate în anexa la proiectul de lege care dispun de competențe de control nu se supun Guvernului, ci Parlamentului (Comisia Națională a Pieței Financiare, Banca Națională a Moldovei, Agenția Națională pentru Protecția Concurenței, Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică etc.)
6	Articolul 5 alin. 2	Nici un controlor nu poate invoca, pentru justificarea competenței sale, a dreptului de a exercita controlul, a constatării unei încălcări și aplicării unei sancțiuni, un act normativ care nu a fost publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și nu a intrat în vigoare în modul corespunzător.	Este o normă care exclude orice posibilitate de a stabili încălcarea și sancțiunile pentru autoritățile de control care se bazează pînă în prezent pe acte adoptate înainte de 1991, în special este vorba despre standardele tehnice în diverse domenii ale economiei naționale cum ar fi construcțiile, agricultura și zootehnia, domeniul protecției muncii, relațiile funciare și cadastrul. Aceste domenii ar nimeri într-un vid legislativ odată cu intrarea în vigoare a proiectului de lege. Deși Guvernul dispune de 7 luni de zile din momentul în care legea este publicată, acest termen ar putea fi prea mic pentru a permite publicarea tuturor standardelor tehnice care sunt necesare pentru a efectua cu succes verificările.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Norme irealizabile	Stabilirea unei date diferite de intrare în vigoare a prevederii respective din proiectul de lege, pentru a permite autorităților publice centrale să aprobe standarde, să le publice în Monitorul Oficial și să implementeze proceduri interne noi de ajustare a cerințele tehnice noi din acte publicate înainte de 1991.
7	Articolul 6 alin. 3, articolul 7 alin. 1	Articolul 6 alin. 3 Fiecare controlor este obligat să înregistreze în condică faptul controlului, autentificat prin semnătură, precum și celelalte mențiuni cerute de persoana supusă controlului și să lase o copie ori al doilea original al delegației de control și al mandatului de control, în cazul în care controlul este efectuat de o <b>autoritate cu funcții de supraveghere</b> .  Articolul 7 alin. 1 Mandatul de control este emis de către organul de control și se eliberează unei autorități cu funcții de supraveghere.	Textul proiectului de lege nu face referire în lista de definiții și nici nu utilizează termenul de autoritate cu funcții de supraveghere. De asemenea, proiectul legii nu conține o anexă cu autorități cu funcții de supraveghere care ar putea recepționa mandate de control de la organele de control.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Clarificarea conținutului alineatului în partea ce ține de autoritatea cu funcții de supraveghere. Includerea unei anexe cu autoritățile cu funcții de supraveghere.
8	Articolul 6 alin. 7	Autoritatea competentă în domeniul controalelor va confrunta periodic, dar nu mai rar de odată la trei luni, datele din Registrul de stat al controalelor	Textul prevederii este ambiguu, ori confunțarea periodică a datelor Registrului cu condicele persoanelor supuse controlului pot avea loc fie în baza solicitărilor de la subiecții controlului, fie din inițiativă proprie, care ar putea fi cel puțin odată la trei luni, însă nicidecum atunci cînd	<b>Coruptibilitate</b> Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Prejudicierea intereselor contrar	Reformularea textului alineatului pentru a include obligația autorității competente în domeniul controalelor să efectueze atît din oficiu compararea

		<p>și condițiile de înregistrare a controalelor ale persoanei supuse controlului, soluționând contradicțiile dintre date, în cazul survenirii sesizărilor respective de la subiecții controlului.</p>	<p>se întrunesc cumulativ aceste două condiții. Dacă însă aceasta a fost intenția adevărată a legislatorului de a supune așteptărilor de până la 3 luni subiecții supuși controlului, atunci această prevedere nu este în corespundere cu scopurile proiectului de lege - protecția antreprenorilor de controale excesive și abuzive din partea autorităților cu competențe de control.</p>	<p>interesului public Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Din textul alineatului și nici din restul textului legii nu sunt stabilite sancțiunile care pot fi aplicate față de autoritatea cu funcții de supraveghere, organul de control sau față de controlor atunci când sunt depistate diferențe dintre informația din Registrul de Stat al Controalelor și condițiile subiecților supuse controalelor. De asemenea, articolul 12 din proiectul legii nu stabilește decât dreptul autorității competente în domeniul controalelor să înainteze, conform legii, sesizări la organele competente în scopul înlăturării cauzelor și condițiilor care au favorizat comiterea acțiunilor neconforme legii în partea organelor abilitate cu funcții de control și/sau persoanelor din cadrul acestora.</p>	<p>datelor din Registrul de Stat al controalelor cu condițiile subiecților supuși controlului, cât și la cererea subiecților care au adresat plîngerii autorității.</p>
9	Articolul 10	<p>Autoritatea administrației publice centrale responsabilă de monitorizare Autoritatea administrației publice centrale responsabilă de monitorizare în domeniul controalelor este Cancelaria de Stat (în continuare - autoritate competentă în domeniul controalelor).</p>	<p>Formularea denumirii articolului nu este armonizată cu titlurile altor articole, articolul crează confuzii întrucât mai înaintate, în articolele 2, 9, este utilizat termenul de autoritate competentă în domeniul controalelor.</p>	<p><b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Reformularea titlului articolului 10 pentru a exclude confuziile din textul legii.</p>
10	Articolul 16 lit. h)	<p>Graficul de control se întocmește de organul de control și se înregistrează de autoritatea competentă în domeniul controalelor în baza următoarelor criterii de risc: h) prezența informațiilor despre eventualele încălcări sau operații dubioase</p>	<p>Acest factor de risc nu stabilește care sunt condițiile de admisibilitate ale informațiilor obținute despre eventuale încălcări sau operații dubioase. De asemenea articolul 16 nu stabilește care sunt criteriile de evaluare ale riscurilor pentru a fi posibilă luarea deciziei cu privire la inițierea controlului. În aceste condiții dreptul la apărare specificat în articolul 32 din proiectul legii, precum și principiul neafectării sau suspendării activității subiectului supus controlului în baza articolului 2 lit. l) nu sunt îndeplinite sau sunt limitate semnificativ.</p>	<p><b>Coruptibilitate</b> Norme care stabilesc derogări neîtemeiate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Prejudicierea intereselor contrar interesului public Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Articolul 33 din proiectul de lege stabilește obligația Guvernului de a aproba metodologia de evaluare a riscurilor. Întrucât nu suntem în prezența unui proces civil, penal sau contravențional, sunt necesare clarificări suplimentare cu privire la admisibilitatea informațiilor ce sunt utilizate ca bază pentru a întocmi graficul de control.</p>	<p>Completarea riscului "prezența informațiilor despre eventuale încălcări sau operații dubioase" cu sintagma "veridice, care au fost confirmate prin probe" după cuvîntul "informațiilor".</p>
11	Articolul 16 lit. l)	<p>Graficul de control se întocmește de organul de control și se înregistrează de autoritatea competentă în domeniul controalelor în baza următoarelor criterii de risc: l) gradul de respectare a măsurilor de politică economică (pentru domeniul vamal).</p>	<p>Nu este clar cum se evaluează riscul ce ține de respectarea măsurilor de politică economică, chiar dacă este indicat faptul că se referă doar domeniului vamal. De asemenea, articolul 16 lit. l) este în contradicție cu articolul 1 alin. 3) lit. c) unde este specificat că dispozițiile prezentei legi nu se aplică asupra controalelor efectuate în domeniul fiscal, vamal și financiar (bancar și nebanicar).</p>	<p><b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Atribuții extensive de reglementare Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect</p>	<p>Ajustarea prevederilor articolului 16 lit. l) cu prevederile articolului 1 alin. 3 lit. c) din proiectul de lege și clarificarea termenului de politică economică, fie înlocuirea lui cu un alt termen mai restrîns și clar, pentru a se putea stabili tipul riscului în întocmirea</p>



					graficului de controale.
12	Articolul 17 alin. 1, p. 2)	Două sau mai multe organe de control <b>au dreptul și sînt obligate</b> , în cazul în care sînt întrunite condițiile stabilite în articolul 4 alin. 7 al prezentei legi, să decidă de comun acord, cu notificarea prealabilă a autorității competente în domeniul controalelor, exercitarea unui control comun asupra unei persoane controlate.	Expresia au dreptul și sunt obligate reprezintă o greșeală de tehnică legislativă și nu este în corespundere cu prevederile articolului 4 alin. 7 al proiectului de lege care stabilește obligația de a organiza un proces de control comun.	<b>Coruptibilitate</b> Norme de trimitere Concurența normelor de drept Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Excluderea sintagmei "au dreptul" din textul articolului 17 alin. 1
13	Articolul 19 alin. 1 punctul 2)	În afara graficului de control, organul de control va putea lua decizia de a efectua controlul inopinat asupra unei persoane, bazat pe evaluarea riscurilor, precum și de a emite controlorului delegație de control doar în următoarele cazuri: 2) existența informațiilor veridice, susținute prin probe, despre existența situațiilor de încălcare a legislației, de avariere sau despre modificarea ori încălcarea regulilor de securitate, care prezintă un pericol eminent pentru viața persoanelor, pentru mediul înconjurător și/sau pentru bunurile altor persoane, avînd un prejudiciu estimabil nu mai mic de 30 de salarii medii lunare pe economice prognozate (de către Guvern) pentru anul în care s-a depistat încălcarea	Nu este clar în ce mod este stabilit prejudiciul pentru a se încadra în condițiile stabilite în prevedere. Legea nu oferă detalii cum autoritățile cu competențe de control vor putea utiliza probele obținute, și care sunt condițiile pentru ca aceste probe să fie admise, pentru ca ulterior să fie efectuat exercițiul de estimare a prejudiciului. Guvernul în acest caz va avea toată libertatea să stabilească modalitatea în care vor fi efectuate estimările în conformitatea cu articolul 33 din proiectul legii, ceea ce constituie un transfer al competenței de reglementare, întrucît nu sunt stabilite nici măcar criteriile după care se vor face evaluările estimative ale prejudiciului cauzat.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Atribuții extensive de reglementare Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Promovarea intereselor contrar interesului public Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Stabilirea mecanismului de control al verificărilor planificate nu va avea impactul scontat de monitorizare a acțiunilor de control și reducere a povarei de rapoartare pentru antreprenori, dacă prin intermediul articolului 19 alin. 1 p. 2 se vor efectua estimări neobiective sau în baza unor criterii pe care aceeași subiecție care efectuează controlul le vor stabili.	Includerea condițiilor pentru admisibilitatea probelor utilizate pentru efectuarea controalelor inopinată și a criteriilor de estimare a prejudiciului cauzat societății de către subiecții supuși controlului.
14	Articolul 19 alin. 1 p. 3	verificarea informației care este obligatorie de a fi raportată în baza prevederilor legii, dacă se întrunesc următoarele condiții: a) această informație nu a fost prezentată în termenul stabilit de lege sau de un act normativ de două ori consecutiv, fiind încălcate două termene consecutive, prevăzute expres de lege sau de actul normativ b) organul abilitat cu funcții de control sau organul responsabil de recepționarea informației corespunzătoare nu a primit notificare	Norma nu stabilește dacă condițiile specificate trebuie să fie întrunite cumulativ sau nu. Prin comparație articolul 21 alin. 1 utilizează formularea "întrunirea cumulativă a următoarelor condiții". Este utilizată formulare de termen rezonabil, pentru care nu sunt stabilite criterii de evaluare și există posibilitatea interpretării abuzive.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Includerea sintagmei de "îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiții" pentru a clarifica scopul normei și înlocuirea sintagmei "termen rezonabil" cu un termen mai exact, cuantificat în zile, pentru a exclude abuzurile din partea organelor cu atribuții de control.

		justificativă din partea persoanei obligate să raporteze informația în termen și/sau aceasta din urmă nu a răspuns în termen rezonabil la întrebarea din partea organului responsabil, după încălcarea de două ori consecutiv a termenului stabilit de lege sau de actul normativ			
15	Articolul 19 alin. 2	Controalele inopinate nu pot fi desfășurate în baza informațiilor neverificate și/sau prevederi în proiectul legii care ar permite stabilirea condițiilor în baza cărora urmează să aibă loc verificarea datelor de către organele cu competențe de control.	Norma stabilește condiția de utilizare a informațiilor privind potențiale încălcări ale legislației, însă nu face trimitere și nu sunt permise stabilirea condițiilor în baza cărora urmează să aibă loc verificarea datelor de către organele cu competențe de control.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Includerea în textul legii a criteriilor după care vor fi verificate informațiile privind potențialele încălcări.
16	Articolul 19 alin. 4	Controlul efectuat în baza temeiului stabilit la alin. 1 p. 5 va fi inițiat în termene <b>proxime</b> de organul abilitat cu dreptul dat și va avea exclusiv aspect consultativ și constatat, cu excepția cazurilor când în cadrul controlului se depistează indici de <b>infracțiune</b> . <b>Cheltuielile acțiunii de control</b> efectuate în baza temeiului stabilit la alin. 1 p. 5 vor fi suportate de solicitant în cazul în care persoana ce urmează a fi controlată <b>nu este obligată prin lege să solicite controlul</b> .	Nu este clar termenul "proxim" utilizat pentru termene. A doua parte a prevederii nu este exhaustivă, întrucât marea majoritate a organelor de control dispun de dreptul de a aplica sancțiuni în baza prevederilor Codului Contravențional (articolele 399-423). De asemenea nu sunt stabilite criteriile pentru evaluarea cheltuielilor acțiunii de control și se face referire la legislație în general pentru cazurile când persoana supusă controlului nu este obligată prin lege să solicite controlul.	<b>Coruptibilitate</b> Norme de trimitere Lacune de drept Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Aspectul exclusiv constatat și consultativ trebuie exclus și pentru cazul contravențiilor. Termenul "proxim" urmează a fi înlocuit cu un termen cunoscut în legislație, sau cu indicarea unui termen fix în zile. Includerea în proiectul legii a criteriilor în baza cărora sunt calculate cheltuielile de efectuare a controlului și stabilirea în articolul 33 al proiectului legii a unui termen în care Guvernul, dar și toate autoritățile care nu sunt supuse Guvernului în virtutea legii, menționate în anexa la proiectul legii, să adopte metodologii de calcul al cheltuielilor pentru controalele solicitate în baza solicitantului. Includerea în proiectul legii a cazurilor când persoana supusă controlului este obligată în virtutea legii să solicite efectuarea controlului.
17	Articolul 22 alin. 1	Indiferent de temeiul invocat și tipul controlului, controlul nu poate fi efectuat și delegația de control nu mai este valabilă la expirarea a 10 zile consecutive de la îndeplinirea condițiilor prevăzute la articolul 21 alin. 1 lit. b) și e) ale prezentei legi.	Prevederea face referire la condițiile specificate la articolul 21 alin. 1 lit. b) și e), care sunt înmînarea exemplarului delegației de control și completarea condiției de înregistrare a controalelor. Alte condiții cum ar fi prezentarea legitimației și a deciziei pentru efectuarea controlului nu sunt solicitate. Lipsa acestei condiții implică o stare care este în contradicție cu prevederile articolului 21 alin. 1, care oferă posibilitatea efectuării controlului doar în prezența cumulativă a acțiunilor de legitimare, înmînarea delegației și efectuarea înscrierilor în condiția. În același timp, termenul de zece zile	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Stabilirea unor termene nejustificate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Includerea condiției de legitimitate în lista de cerințe pentru a se putea respecta prevederile articolului 21 alin. 1 și micșorarea termenului de la 10 la 1 zi. Perioada de control nu se include în termenul de 1 zi.

			de la momentul cînd au fost efectuate acțiunile controlorului se referă la procedura de control, fapt ce implică posibilitatea practică de a întinde controlul pentru o perioadă de zece zile și a perturba semnificativ activitatea subiectului supus controlului. O astfel de stare de lucruri creează condiții de coruptibilitate și nu îndeplinește prevederile articolului 3 lit. l) - neadmiterea afectării și/sau suspendării activității persoanei supuse controlului. În cazul în care există autorități cu competențe de control în diverse domenii, subiecții supuși controlului ar putea avea cîte zece zile perioadă de așteptare, pe care o pot utiliza controlorii pentru a efectua controlul. În anexă sunt stabilite 33 instituții care activează în calitate de organe cu dreptul de a iniția controale și de emite mandate pentru autorități cu funcții de supraveghere, care nu sunt specificate în textul proiectului de lege. Astfel, dacă termenul maxim de 10 zile consecutive este utilizat de toate instituțiile implicate, termenul total aplicabil este de 330 zile doar pentru organele specificate în anexă. Presupunînd că jumătate de din ele sunt aplicabile domeniului de activitate al unui subiect care este supus controlului, există aproape jumătate de an în care întreprinderea poate fi supusă teoretic controalelor - cîte una de la fiecare instituție.		
18	Articolul 22 alin. 2	În cazurile controalelor inopinate termenul de 10 zile poate fi prelungit cu încă 10 zile de către conducătorul organului de control, în baza unei decizii motivate, care poate fi contestată de către persoana supusă controlului.	Termenul este exagerat pentru controalele inopinate. Deși survenirea lor este limitată de o serie de condiții specificate la articolul 19, sunt încălcate prevederile articolului 3 lit. l) din considerente prezentate mai sus. Din conținutul prevederii nu este clar unde subiectul poate contesta decizia de prelungire a termenului și în baza la ce condiții aceste termene sunt prelungite. Termenul de 10 zile este stabilit nu pentru a efectua controlul, ci pentru a oferi timp organului care are competențe de control să ia acțiuni suplimentare, nelegate nemijlocit de control. Condițiile specificate pentru controalele inopinate generează riscuri mari de coruptibilitate.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Temeiuri neexhaustive, ambigui și subiective pentru refuzul unei autorități de a îndeplini anumite acțiuni Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice Lipsa / insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Termenul de 10 zile urmează a fi modificat la termen de 1 zi, care pentru cazurile controalelor inopinate poate fi prelungit cu un termen de pînă la 3 zile.
19	Articolul 23 alin. 1 lit. a)	În procesul efectuării controlului, controlorul (controlorii) are dreptul: a) să pătrundă în orice încăpere, cu excepția domiciliului, dacă nu are permisiunea posesorului legal. În caz de necesitate, el va intra în respectiva încăpere sau alt loc cu asistența poliției, în condițiile legii	Această prevedere este în contradicție cu reglementările în vigoare naționale, precum și cu Convenția Europeană pentru Drepturile Omului și jurisprudența Curții Europene pentru Drepturile Omului. În baza articolului 125 Cod Procedură Penală, care stabilește temei pentru efectuarea percheziției existența unei bănuieli rezonabile și autorizarea judecătorului de instrucție. În conformitate cu cauzele Niemietz vs. Germania, paragraful 30 și Societe Colas Est și alții vs. Franța, paragraful 41 termenul de încăpere este asimilat termenului de domiciliu sau oficiu. Prevederea dată astfel cade sub incidența articolului 8 alin. 2 din Convenția Europeană pentru Drepturile Omului.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Prejudicierea intereselor contrar interesului public Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului Prin comparație prevederile Regulamentului 1/2003 al Consiliului privind punerea în aplicare a articolelor 101 (81) și 102 (82) din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene stabilește în articolele 20 și 21 că accesul la informație, inclusiv pătrunderea în încăperi, dacă legea națională stabilește obligația de autorizare din partea unui judecător, urmează să fie respectată de reprezentanții Comisiei Europene.	Modificarea prevederii prin stabilirea obligației de obținerea încheierii judecătorului de instrucție pentru a verifica dacă intenția de a pătrunde în încăperi nu este arbitrară sau abuzivă.
20	Articolul 23 alin. 1 lit. c)	În procesul efectuării controlului, controlorul (controlorii) are	Din conținutul acestor prevederi reiese că persoana supusă controlului suportă cel puțin o parte	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Prejudicierea intereselor contrar	Modificarea termenilor de recipisă din textul lit. c) și d) și



		dreptul: c) să facă copii de pe documentele originale care îi sînt prezentate sau pe care le depistează. Dacă copiile nu pot fi făcute la locul controlului sau asigurate de persoana controlată, controlorul este în drept să ridice purtătorii de informație, contra unei recipise prin care se obligă să le restituie; d) să inspecteze și să măsoare bunuri și să preleveze mostre din ele, cu perfectarea actului de prelevare. Controlorul are dreptul să deschidă pachete, ambalaje, să rupă sigilii în acest scop. La cererea persoanei prejudiciate, controlorul, dacă este posibil, va lua și a doua mostră, cu excepția cazului în care actul normativ dispune altfel. Dacă bunurile nu pot fi inspectate, măsurate sau din ele nu pot fi prelevate mostre la locul controlului, controlorul are dreptul să ridice respectivele bunuri, cu înmînarea unei recipise persoanei supuse controlului;	din cheltuielile de control, adică copiile de pe documente, ceea ce este în contradicție cu articolul 19 alin. 4, care stabilește obligația de achitare doar pentru cazul cînd sunt efectuate acțiuni de control în afara programului organului de control. Suplimentar, este utilizat termenul "recipisă", care nu este prezent în legislație. Purtătorii de informație nu coincide cu termenul documente utilizat în prima propoziție la litera c).	interesului public Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	ajustarea termenilor din prima și a doua propoziție. Excluderea obligației de a asigura efectuarea de copii de pe documente pe seama persoanei supuse controlului.
21	Articolul 25 lit. c)	În procesul efectuării controlului, persoana supusă controlului este în drept: c) să conteste acțiunile controlorului (controlorilor);	Nu este clară procedura de contestare a acțiunilor controlorului.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept	Clarificarea subiectului la care poate fi efectuată contestarea acțiunilor controlorului.
22	Articolul 27 alin. 1	(1) Organelor de control și colaboratorilor acestora li se interzice, în procesul realizării funcțiilor de control, să afecteze funcționarea normală a persoanei supuse controlului și/sau să întreprindă măsuri care vor conduce la suspendarea completă sau temporară a activității persoanei, cu excepția cazurilor cînd continuarea activității ar duce iminent la <b>daune grave pentru viața și sănătatea persoanelor</b>	Nu este clar ce înseamnă daune grave și cum acestea se cuantifică pentru a fi posibilă intervenția în activitatea/funcționarea normală a persoanei supuse controlului.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Includerea în textul prevederii a criteriilor de stabilire a daunelor grave pentru viața și sănătatea persoanelor.
23	Articolul 28 alin. 6	Persoana supusă controlului are dreptul, în termen de 10 zile lucrătoare de la semnarea actului	Stabilirea unicii posibilități de confirmare a recepționării actului de control prin semnarea lui limitează posibilitățile de confirmare a recepționării actului. În practică	<b>Coruptibilitate</b> Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public	Includerea posibilității de recepționare a actului de control și prin scrisoare

		de control, să prezinte dezechilibrul cu actul de control cu probe suplimentare, ce confirmă poziția lui.	aceasta ar presupune deplasarea reprezentantului persoanei supuse controlului pentru a ridica actul contra semnătură sau deplasarea reprezentantului autorității către persoana care a fost supusă controlului. Prin comparație, articolul 29 alin. 4 prevede posibilitatea de expediere a prescripției de înlăturare a încălcărilor indicate și prin scrisoare recomandată.		recomandată.
24	Articolul 29 alin. 4, alin. 6	(4) Persoana supusă controlului este obligată să înlătore încălcările indicate în prescripție în termen de cel mult o lună sau în alt termen (mai mic), stabilit expres în prescripție, de la data prezentării acesteia contra semnătură sau expedierii prin scrisoare recomandată. (6) În cazul în care persoana supusă controlului nu înlătură încălcările legislației în termenul stabilit în alin. (4) al prezentului articol, organul de control este obligat să emită repetat prescripția, cu stabilirea unui nou termen de până la o lună de la expirarea termenului dat în prima prescripție.	Organul de control dispune de latitudinea stabilirii unui termen de înlăturare a prescripției, care poate fi unul nerealist pentru persoana supusă controlului pentru a putea efectiv să înlătore încălcările indicate în prescripție. Această prevedere ar putea fi utilizată abuziv de către autoritatea care efectuează controlul.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa unor termene concrete	Stabilirea unor termene concrete și realiste în care persoana supusă controlului are posibilitate să înlătore încălcările legislației.
25	Articolul 29 alin. 8	În cazul în care controlorul constată înlăturarea respectivei încălcări, persoana supusă controlului va fi eliberată, total sau parțial, de sancțiunea la care era pasibilă conform legii.	Această prevedere stabilește libertatea organului de control să aplice sau să nu aplice sancțiunea. Nu este clar după care prescripție organul de control dispune de această latitudine - prima sau a doua.	<b>Coruptibilitate</b> Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa unor termene concrete	Clarificarea în textul prevederii că sancțiunea se aplică după consumarea termenului din prima sau din a doua prescripție. Excluderea posibilității de liberare de răspundere totală sau parțială, chiar dacă se constată după a doua prescripție că încălcările au fost înlăturate.
26	Articolul 29 alin. 9	Prin derogare de la articolul 32, controlorul va întocmi un proces verbal de aplicare a sancțiunii imediat după emiterea actului de control în cazul existenței pericolului pentru viața și sănătatea persoanelor sau pentru ordinea publică ori în cazul în care a fost depistat un prejudiciu evident persoanelor terțe, apărut în urma încălcărilor.	Se face derogare de la dreptul la apărare stabilit în articolul 32, care este o încălcare nejustificată a dreptului la apărare disponibil în general în sistemul de drept al Republicii Moldova. Chiar dacă a fost depistată o încălcare unde sunt probe concludente prin care se stabilește prejudiciul adus ordinii publice, terțelor persoane, precum și în cazul existenței pericolului pentru viața și sănătate persoanelor, procedura prealabilă înainte de adresarea în instanța de judecată în cadrul contenciosului administrativ trebuie respectată. În acest caz, dreptul de a prezenta probe după aplicarea sancțiunii urmează a fi păstrat.	<b>Coruptibilitate</b> Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Prevederea necesită ajustări pentru a se permite utilizarea dreptului la apărare și stabilirea criteriilor exhaustive de determinare a cazurilor când survine sancțiunea din partea organului de control.
27	Articolul 30 alin. 1, alin. 2	(1) Persoana supusă controlului este în drept să conteste în instanța de judecată	Alin. 1 stabilește înfi de toate instanța de judecată și apoi organul de control în calitate de instituții care au competență de a examina	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	Comasarea prevederilor alin. 1, 2 și 4 cu stabilirea înfi de toate a procedurii

		sau la organul de control actul controlorului, decizia de aplicare a sancțiunilor stabilite în temeiul rezultatelor controlului, decizia de prelungire a termenului de control și/sau prescripția emisă în temeiul actului de control. (2) Contestarea depusă va fi examinată în corespundere cu termenele stabilite în Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000. (4) Contestarea acțiunilor controlorului (controlorilor) care efectuează controlul poate fi efectuată în formă scrisă la conducătorul organului de control sau în orice alt mod prevăzut de lege.	contestațiile persoanei supuse controlului în privința actelor emise de organul de control. Alin. 2 face referire la legea contenciosului administrativ, care este actul legislativ care reglementează procedura de examinare a contestațiilor la actele emise de organele administrative. Alin. 4 repetă conținutul legii contenciosului administrativ. Există inconsistențe de ordin de tehnică legislativă.		prealabile de contestare la organul de control și apoi în instanța de judecată, după cum este stabilit în legea contenciosului administrativ.
28	Anexa la Lege	Lista organelor abilitate cu dreptul de a iniția controlul și a de acorda mandate de control în domeniile aferente	Articolul 1 stabilește că legea nu se aplică controalelor efectuate în domeniile fiscal, vamal și financiar (bancar și nebanancar). În același timp, lista de organe abilitate cu dreptul a iniția controale și de a acorda mandate de control în domeniile aferente include printre altele: Inspectoratul Fiscal Principal de Stat, Serviciul Vamal, Serviciul de Control Financiar și Revizie, Comisia Națională a Pieței Financiare, Banca Națională a Moldovei. De asemenea, proiectul legii nu conține lista exhaustivă a autorităților cu funcții de supraveghere care primesc mandate de control din partea organelor specificate în anexă. Întrucât proiectul legii promovează efectuarea controalelor comune, pentru a limita cât de mult posibil ingerința în activitatea persoanelor supuse controlului, lista nu este una clară din perspectiva organelor și autorităților cu funcții de supraveghere care pot efectua controale în comun.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Clarificarea scopurilor legii pentru a exclude concurența de norme din articolul 1 alin. 3 lit. c) cu prevederile din Anexă, includerea autorităților cu funcții de supraveghere în lista de organe care au dreptul să inițieze controale și să emită mandate de control și cuplarea organelor după domeniile de care acestea sunt responsabile și unde există posibilitatea unor controale comune.

## Concluzii

Proiectul de lege nu poate fi promovat în versiunea actuală pentru aprobare de Parlament, întrucât:

- există norme în textul proiectului care se află în concurență;
- proiectul nu corespunde prevederilor actelor naționale și internaționale în domeniul protecției drepturilor fundamentale;
- există formulări neclare și criterii neexhaustive pentru a se putea aplica sancțiunea din partea organului de control;
- termenele în care organele de control pot efectua controale sunt fie prea mari, fie nu pot fi stabilite în fiecare caz concret, decât la latitudinea aceluiași organe;
- există lacune de drept, care permit interpretări abuzive din partea organelor de control;
- nu sunt estimate costurile implementării actului legislativ, inclusiv suplینirea aparatului Cancelariei de Stat, pentru a efectua monitorizarea asupra efectuării controalelor, crearea registrului de stat al

controalelor;  
g) prezența unor greșeli de ordin stilistic, gramatical și de tehnică legislativă.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**