

25 Februarie 2016, nr. 661

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind Zona Antreprenoriatului Liber – Parcul de Producție ”Valcaneș” – art.1; Legea cu privire la zonele economice libere – art.2, 6, 7)

(înregistrat în Parlament cu numărul 13.2016 din 02 Februarie 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind Zona Antreprenoriatului Liber – Parcul de Producție ”Valcaneș” – art.1; Legea cu privire la zonele economice libere – art.2, 6, 7)

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, 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. În conformitate cu prevederile art.35 alin.(3) și art.36 alin.(2) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, un act legislativ de modificare sau completare are o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. Pornind de la faptul că legile supuse amendării sînt legi organice, pe cale de consecință și legea de modificare și completare a acestora, la fel, este lege organică. Totodată, potrivit art.72 alin.(3) lit.h) din Constituție, prin lege organică se reglementează modul de stabilire a zonei economice exclusive.

3. Scopul promovării proiectului. Potrivit notei informative proiectul de lege are ca scop modificarea și completarea Legii privind Zona Antreprenorialului Liber – Parcul de Producție „Valkaneș” nr.1527-XIII din 19.02.1998 și Legii cu privire la zonele economice libere nr.440-XV din 27.07.2001. Conform proiectului se propune majorarea termenului de funcționare a zonei „Valkaneș”, substituirea terenului pe care este amplasată zona cu un alt lot de teren, precum și inserarea unor modificări și asupra Legii cu privire la zonele economice libere.

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. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Termenul de cooperare cu societatea civilă este respectat, întrucît de la momentul înregistrării proiectului de lege în Parlament (2.02.2016) și pînă în prezent nu a fost examinat de plenul Parlamentului, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți

interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

6. Suficiența argumentării. În conformitate cu art.20 din Legea privind actele legislative nr.780/2001, nota informativă urmează să conțină: a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări; b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui; c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză; d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură; e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Totodată, conform art.47 alin.(6) din Legea nr.797/1996, proiectul de act legislativ și propunerea legislativă se depun spre dezbatere împreună cu o expunere a obiectivului, scopului, concepției viitorului act, a locului acestuia în legislația în vigoare, precum și a efectelor sale social-economice și de altă natură, conform cerințelor legii nr.780/2001.

Deși autorii, în nota informativă, subliniază finalitățile urmărite la elaborarea proiectului, enumeră principalele prevederi ale proiectului, totuși, nota informativă nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum prevede legea.

Nota informativă la proiectul de lege prezentat nu conține informații și date statistice, calcule economico-financiare și de altă natură necesare determinării oportunității normelor din proiect. Reieșind din prevederile pct.6 din Hotărârea Guvernului despre aprobarea Concepției privind crearea și dezvoltarea zonelor economice libere nr.783/2002, inițiatorii introducerii modificărilor în legislația privind zonele libere vor prezenta propunerile respective, care trebuie să conțină argumentarea economică privind oportunitatea amendării ei și consecințele scontate. În legislație pot fi incluse amendamente numai în cazul în care expertiza va stabili că problemele existente pot fi soluționate exclusiv pe această cale și că respectivele amendamente nu contravin intereselor statului și ale rezidenților zonei libere. Plus la aceasta, în contextul în care autorii intenționează modificarea configurației zonelor libere, aceștia urmau să țină cont de prevederile pct. 7 din Hotărârea Guvernului nr.783/2002. Astfel, propunerea de modificare a configurației zonei libere trebuie să conțină explicația motivată și argumentarea economică a oportunității acestei modificări, precum și proiectul nou de planificare a zonei libere, coordonat cu organele centrale și locale respective ale administrației publice. Modificarea configurației zonei libere nu se admite, dacă prin aplicarea ei s-ar putea cauza prejudicii esențiale altor rezidenți ai zonei libere sau agenților economici din exteriorul zonei libere, precum și statului.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate (în mod special, autorităților administrației publice locale), să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate urmau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ. De remarcat că, dosarul de însoțire trebuia să conțină și Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate. Din lipsa informațiilor în nota informativă și pe pagina web a Parlamentului, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale.

La fel, în momentul depunerii proiectului de act legislativ spre dezbateri, remarcăm lipsa expertizelor juridice, economice, financiare, științifice, ecologice și de alt gen, în vederea respectării prevederilor art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, art.20 și art.22 din Legea nr.780/2001. Aceste expertize au rolul de a determina raționalitatea adoptării acestui proiect de lege, avantajele și dezavantajele acestuia, consecințele economico-financiare ce pot surveni în rezultatul adoptării acestui proiect de lege, etc. Mai mult ca atât, reieșind din prevederile art.3 alin.(2) din legea nr.440/2001, proiectele de acte normative care urmează să reglementeze activitatea zonelor libere sînt supuse unei expertize obligatorii la Ministerul Economiei.

Rezumînd cele constatate mai sus, subliniem faptul că, în lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă. Or, nota informativă și documentele necesare a fi anexate la dosar, sunt tot atât de importante ca și proiectul de lege, pentru ca societatea și deputații să cunoască domeniul propus reglementărilor și să ia o decizie în cunoștință de cauză.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a

articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Autorii nu menționează în proiect, nici în nota informativă despre compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. În contextul lipsei referințelor referitor la compatibilitate, considerăm că autorul nu a analizat acquis-ul comunitar și nici standardele internaționale în domeniul de referință, ceea ce afectează calitatea reglementărilor propuse.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară a acestuia, din care considerente nu cunoaștem dacă proiectul de lege presupune sau nu cheltuieli financiare.

9. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Proiectul nu conține actul de analiză a impactului de reglementare, dar o astfel de analiză era necesară, întrucât aceasta reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii pentru rezidenții Zonei Antreprenoriatului Liber - Parcul de Producție "Valkaneș". Din lipsa unor analize aprofundate, necesare determinării oportunității normelor din proiect, precum și în absența avizelor și expertizelor din partea autorităților publice centrale și locale, nu cunoaștem dacă stabilirea acestor beneficii pentru rezidenții Zonei sînt sau nu contrare interesului public general.

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public. Însă, după cum am menționat mai sus, nu cunoaștem dacă prin stabilirea unor beneficii pentru rezidenții Zonei este sau nu prejudiciat interesul public general.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației corelative și cu normele actelor normative subordonate legilor. Mai detaliat despre aceste aspecte ne referim în pct.15 al Raportului de expertiză.

Totodată, dorim să atragem atenția și asupra unor aspecte ce țin de subiecții cu drept de înaintare a unei astfel de inițiative legislative. Reieșind din prevederile art.4 alin.(1) din Legea nr.440/2001, zona liberă este creată, la propunerea Guvernului, printr-o lege, adoptată de Parlament în corespundere cu prezenta lege, care va delimita, în acest scop, o parte sau cîteva părți ale teritoriului Republicii Moldova. În lege vor fi strict determinate hotarele și configurația zonei respective. Astfel, potrivit legii, anume Guvernului îi este acordat dreptul de a înainta proiecte de legi privind crearea zonelor libere, inclusiv proiecte de legi privind modificarea sau completarea legislației speciale cu privire la zonele economice libere. Prin urmare, Guvernul este cel în măsură să vină cu o astfel de inițiativă legislativă în Parlament.

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	art.I pct.2	2. La art.1 alin.(2) sintagma "122,3 ha" se substituie cu sintagma "107,2489 ha".	Potrivit pct.7 din Hotărîrea Guvernului nr.783/2002, propunerea de modificare a configurației zonei libere trebuie să conțină explicația motivată și argumentarea economică a oportunității acestei modificări, precum și proiectul nou de planificare a zonei libere, coordonat cu organele centrale și locale respective ale administrației publice. În speță, notăm că autorii nu au realizat aceste cerințe obligatorii, din care considerente propunerea dată nu poate fi acceptată. Plus la aceasta, chiar dacă autorii menționează în nota informativă că inițiativa configurării Zonei Libere vine de la administratorul ZEL "Valkane", aceștia nu au prezentat nici un document în acest sens. De remarcat că în calitate de temei pentru modificarea configurației zonei libere servite propunerea agenților antreprenoriatului cu privire la introducerea unui anumit teritoriu în componența zonei libere, fie lipsa rezidenților din teritoriul zonei libere în decursul unei perioade de timp îndelungate, fie alte motive întemeiate (pct.7 din HG nr.783/2002).	Coruptibilitate Promovarea intereselor contrar interesului public	În absența tuturor temeiurilor, documentelor, argumentelor cerute de cadrul normativ în vigoare, considerăm inoportună propunerea autorilor la art.I pct. 2 din proiect.
2	art.II pct.1	1. La articolul 2 noțiunea "activitate comercială externă", după textul "importate în zona liberă" se introduce textul "de pe teritoriul Republicii Moldova sau".	Este necesar de a menționa că noțiunea de "activitate comercială externă" din Legea nr.440/2001 a suferit pe parcursul anilor mai multe modificări și completări, fiind expusă în mai multe variante. Astfel, conform Legii nr.34-XVI din 28.02.2008, prin activitate comercială externă se definea comercializarea angro a mărfurilor importate în zona liberă din afara teritoriului vamal al Republicii Moldova și livrate la export. În rezultatul completărilor și modificărilor operate prin Legea nr.175/2010, prin noțiunea de "activitate comercială externă" se înțelegea comercializarea angro a mărfurilor importate în zona liberă „de pe teritoriul Republicii Moldova sau” din afara teritoriului vamal al Republicii Moldova și livrate la export. Ulterior, conform Legii nr.267/2011 din nou dispărea sintagma „de pe teritoriul Republicii Moldova”. Actualmente autorii doresc reincluderea acestei sintagme în noțiunea de "activitate comercială externă". În acest context trebuie să remarcăm faptul că potrivit pct.6 din Hotărîrea nr.783/2002, una dintre condițiile principale ale dezvoltării cu succes a zonelor economice libere constă în stabilitatea legislației în vigoare cu privire la acestea. Plus la aceasta, Legea privind actele legislative nr.780/2001 consacră în art.4 alin.(3) lit.b) principiul stabilității normelor juridice. Suplimentar la cele menționate, notăm că autorii nu au ținut cont de prevederile art.3 alin.(2) din Legea nr.440/2001, potrivit cărora proiectele de acte normative care urmează să reglementeze activitatea zonelor libere sînt supuse unei	Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Promovarea intereselor contrar interesului public	Prin prisma celor menționate mai sus, recomandăm excluderea acestor prevederi din proiect.

			expertize obligatorii la Ministerul Economiei.		
3	art.II pct.2	2. La art.6: La alin.(10) lit.a) - cuvintele "industrială a" se exclud. La alin.(11) sintagma "producția industrială" se substituie cu sintagma "producția mărfurilor".	Aceste propuneri contravin principiilor care au stat la baza concepției de creare și dezvoltare a zonelor libere în Republica Moldova. Or, potrivit prevederilor pct.3 din Hotărârea Guvernului nr.783/2002, la soluționarea problemei privind crearea zonei libere, se acordă prioritate proiectelor, legate de dezvoltarea întreprinderilor industriale, îndeosebi celor de construcție a mașinilor și aparatelor, precum și proiectelor, care asigură prelucrarea mai deplină a materiei prime agricole, produsă în Moldova. Totodată, legislația stabilește că producția industrială pentru export este principalul gen de activitate în zonele libere.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Promovarea intereselor contrar interesului public Prejudicierea intereselor contrar interesului public	Considerăm necesar de a lăsa în vigoare în lege că genul prioritar de activitate al zonelor libere va fi producția industrială.
4	art.II pct.3	3. Articolul 7 se completează cu alin.(4/2) cu următorul cuprins: "Asupra mărfurilor (serviciilor) care n-au fost prelucrate suficient în zona liberă, la scoaterea lor din zonă pe restul teritoriului vamal al Republicii Moldova se extind prevederile legislației vamale, în partea ce se referă la conținutul componenței importului".	Trebuie de remarcat faptul că aceste prevederi au fost excluse prin Legea nr.267/2011. La acel moment s-a argumentat că măsură întreprinsă se referă la asigurarea egalității în drepturi și nediscriminării agenților economici, atât rezidenți ai zonelor economice libere cât și nerezidenți, precum și combaterea și prevenirea tentativelor de utilizare a zonelor economice libere în scop de introducere facilitară în Republica Moldova a unor mărfuri fără achitarea drepturilor de import. Considerăm că o eventuală inserare a acestor prevederi din nou în textul Legii nr.440/2001 va fi contrară principiului stabilității normelor juridice, stabilit în art.4 alin.(3) lit. b) din Legea nr.780/2001. La fel, acestea contravin pct.6 din Hotărârea nr.783/2002, potrivit căruia una dintre condițiile principale ale dezvoltării cu succes a zonelor economice libere constă în stabilitatea legislației în vigoare cu privire la acestea. Suplimentar la cele menționate notăm că autorii nu au ținut cont de prevederile art.3 alin.(2) din Legea nr.440/2001, potrivit cărora proiectele de acte normative care urmează să reglementeze activitatea zonelor libere sînt supuse unei expertize obligatorii la Ministerul Economiei.	Coruptibilitate Lacune de drept	Propunem excluderea acestor prevederi din proiect.

Concluzii

Potrivit autorilor, proiectul dat de lege este elaborat cu scopul de a amenda legislația ce reglementează zonele economice libere, inclusiv legea specială privind Zona Antreprenorialului Liber – Parcul de Producție „Valkaneș” pentru majorarea termenului de funcționare a zonei „Valkaneș”, precum și substituirea terenului pe care este amplasată zona cu un alt lot de teren.

Deși autorii, în nota informativă, subliniază finalitățile urmărite la elaborarea proiectului, enumeră principalele prevederi ale proiectului, totuși, nota informativă nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum prevede Legea 780/2001. Astfel, inițiatorii introducerii modificărilor în legislația privind zonele libere nu au prezentat argumentarea economică privind oportunitatea amendării ei și consecințele ce pot surveni în dauna intereselor statului și ale rezidenților zonei libere.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate (în mod special autorităților administrației publice locale), să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate urmau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ.

Proiectul nu conține actul de analiză a impactului de reglementare, or în speță o astfel de analiză era necesară, întrucât aceasta reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

La fel, contrar cerințelor legislației, remarcăm lipsa expertizelor juridice, economice, financiare, științifice, ecologice și de alt gen, care au rolul de a determina raționalitatea adoptării acestui proiect de lege, avantajele și dezavantajele acestuia, consecințele economico-financiare ce pot surveni în rezultatul adoptării acestui proiect de lege. Mai mult ca atât, potrivit cerințelor legale, proiectele de acte normative care urmează să reglementeze activitatea zonelor libere sînt supuse unei expertize obligatorii la Ministerul Economiei.

Autorii nu au analizat și nu menționează în proiect, nici în nota informativă despre compatibilitatea prevederilor din proiect cu reglementările legislației comunitare și alte standarde internaționale, fapt ce afectează calitatea reglementărilor propuse.

Propunerile autorilor de modificare a configurației zonei libere nu pot fi acceptate în contextul în care lipsesc temeiurile, documentele, argumentele cerute de cadrul normativ în vigoare. În speță, autorii nu au anexat proiectul nou de planificare a zonei libere, coordonat cu organele centrale și locale respective ale administrației publice. La fel notăm absența temeiurilor pentru modificarea configurației zonei libere, or, în astfel de cazuri trebuie să existe propunerea agenților antreprenoriatului cu privire la introducerea unui anumit teritoriu în componența zonei libere, fie lipsa rezidenților din teritoriul zonei libere în decursul unei perioade de timp îndelungate, fie alte motive întemeiate. De remarcat că autorii nu au anexat nici o solicitare, act, document justificativ în acest sens.

Propunerea autorilor de a exclude producția industrială din activitățile prioritare ale zonelor libere nu poate fi acceptată, întrucât această propunere contravine principiilor care au stat la baza concepției de creare și dezvoltare a zonelor libere în Republica Moldova, or, producția industrială pentru export este principalul gen de activitate în zonele libere.

În prezentul raport de expertiză am obiectat și asupra amendamentelor autorilor ce se referă la inserarea în legea cu privire la zonele economice libere a prevederilor ce anterior au fost excluse prin legi de către Legiuitor. Aceste propuneri sînt contrare principiului stabilității normelor juridice, precum și Concepției privind crearea și dezvoltarea zonelor economice libere, potrivit căreia una dintre condițiile principale ale dezvoltării cu succes a zonelor economice libere constă în stabilitatea legislației în vigoare cu privire la acestea. Mai mult ca atât lipsește o expertiză a Ministerului Economiei în acest sens.

Rezumînd cele expuse, considerăm necesar de a elimina toate elementele de vulnerabilitate identificate, cu luarea în considerare a obiecțiilor și recomandărilor formulate în prezentul raport de expertiză, or, în varianta propusă de autori, acest proiect de act normativ nu poate fi acceptat de Parlament. Din lipsa unor analize aprofundate, necesare determinării oportunității normelor din proiect, precum și în absența avizelor și expertizelor din partea autorităților publice centrale și locale, nu putem stabili dacă prezentul proiect de lege este sau nu contrar interesului public general. Totodată, considerăm că Guvernul este cel în măsură să vină cu o astfel de inițiativă legislativă în Parlament, or, potrivit legii, anume Guvernului îi este acordat dreptul de a înainta proiecte de legi privind crearea zonelor libere și inclusiv proiecte de legi privind modificarea sau completarea legislației speciale cu privire la zonele economice libere.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției