

21 Martie 2016, nr. 666

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind moratoriul asupra controlului de stat

(Înregistrat în Parlament cu numărul 33.2016 din 16 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 privind moratoriul asupra controlului de stat

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, 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 mod practic, prin proiect, se suspendă aplicarea unui șir de prevederi din mai multe legi organice (cu titlu de exemplu, Legea nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător). Pornind de la această constatare, categoria actului legislativ este justificată, fapt care, însă, nu justifică, la general, proiectul.

Este de remarcat depășirea competențelor Ministerului Justiției la elaborarea proiectului. Potrivit pct. 5 subpct. 2) lit. a) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 736 din 03.10.2012, Ministerul Justiției poate elabora proiecte de acte normative în domeniul justiției și protecției drepturilor omului.

3. Transparența decizională Proiectul de lege și nota informativă au fost plasate pe web-site-ul Parlamentului, însă fără a fi însoțite de rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării, dar și fără a fi însoțite de rezultatele consultărilor publice ale proiectului.

Este de menționat și nerespectarea art. 3 alin. (4) din Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, care prevede consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în privința proiectelor de acte normative, care pot avea impact social, economic, de mediu (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice), proiectul de lege supus expertizei încadrându-se în această categorie de proiecte.

Mai mult, la examinarea proiectului, nu a fost respectat termenul de cooperare cu societatea civilă, stabilit prin pct. 4.3.1. din Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea nr. 373 din 29.12.2005, și anume 15 zile lucrătoare de la data plasării proiectului pe web-site-ul Parlamentului. În speță, proiectul a fost înregistrat la 16.02.2016, pentru ca să fie dezbătut în prima lectură la 25.02.2016.

4. Scopul promovării proiectului. Potrivit preambulului, proiectul urmărește scopul creării condițiilor favorabile dezvoltării mediului de afaceri, al optimizării legislative și instituționale a controalelor asupra activității persoanelor fizice și juridice care desfășoară activitate de întreprinzător și al creării premiselor

pentru evaluarea costurilor aferente efectuării controalelor de stat asupra activității de întreprinzător.

Totodată, pornind de la nota informativă, proiectul a fost elaborat în vederea limitării modalităților de intervenție abuzivă a statului în activitatea persoanelor fizice și juridice ce desfășoară activitate de întreprinzător.

În primul rând, este de remarcat, că ar fi preferabilă nu limitarea, ci excluderea modalităților de intervenție abuzivă a statului în activitatea persoanelor fizice și juridice ce desfășoară activitate de întreprinzător. În al doilea rând, nu este clar cum va fi realizat scopul, dacă nu se intenționează o analiză fundamentală a condițiilor, care au generat aceste abuzuri, o eventuală reformare (optimizare) a sistemului organelor abilitate cu exercitarea controlului de stat, dar și o eventuală reformare (optimizare) a sistemului organelor de drept menite să asigure urmărirea și sancționarea funcționarilor care au comis abuzuri în exercitarea atribuțiilor de control.

De altfel, în pofida prevederilor art. 50 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, Legea nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nu a fost supusă reexaminării. În virtutea normelor citate, reexaminarea actelor legislative constă în analiza conținutului lor pentru evaluarea eficienței juridice la etapa respectivă de dezvoltare a relațiilor sociale. Periodicitatea reexaminării actelor legislative este de cel puțin o dată la 2 ani. Reexaminarea trebuia să se efectueze de către organele de specialitate ale Parlamentului și de alte organe responsabile de sistematizarea legislației. În urma reexaminării, ar fi putut fi înaintate propuneri de modificare și completare a actelor legislative relevante controlului de stat, în vederea actualizării lor, care, eventual, ar fi permis depășirea problemelor în domeniu, inclusiv excluderea abuzurilor în exercitarea atribuțiilor de control de stat.

Fundamentarea proiectului

5. 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.

Constatarea este valabilă doar în partea ce ține de plasarea notei informative pe web-site-ul Parlamentului. Adițional, a se vedea punctele 3 și 6 din prezentul raport.

6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă La promovarea proiectului nu a fost respectat termenul de cooperare cu societatea civilă, stabilit prin pct. 4.3.1. din Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea nr. 373 din 29.12.2005, și anume 15 zile lucrătoare de la data plasării proiectului pe web-site-ul Parlamentului. În speță, proiectul a fost înregistrat la 16.02.2016, pentru ca să fie dezbătut în prima lectură la 25.02.2016.

7. Suficiența argumentării. În pofida exigențelor stabilite de art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă la proiect nu conține o analiză fundamentală a următoarelor aspecte:

- condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului cu reglementările în cauză;
- fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli și de altă natură;
- actul de analiză a impactului de reglementare, proiectul vizînd persoane fizice și juridice care desfășoară activitate de întreprinzător.

Totodată, în pofida prevederilor art. 22 alineatele (4), (5), (6) și (7) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, proiectul nu a fost supus expertizelor economică, financiară, științifică și ecologică. Acestea trebuiau a fi efectuate pentru a releva în mod special următoarele aspecte:

- evidențierea aspectelor pozitive și negative ale proiectului privind asigurarea reformelor, relevarea avantajelor economice și de altă natură, semnalarea deficiențelor economice și prognozarea consecințelor economice negative;

- evaluarea cheltuielilor financiare pentru realizarea noilor reglementări;
- semnalarea deficiențelor financiare și prognozarea consecințelor financiare negative ale proiectului;
- fundamentarea oportunității elaborării proiectului în raport cu posibilitățile economico-financiare ale statului;
- pornind de la faptul că proiectul vizează și controlul ecologic (protecția mediului și folosirea resurselor naturale), coordonarea proiectului cu legislația ecologică în vigoare și cu reglementările în materia respectivă ale legislației comunitare, asigurarea ocrotirii sănătății omului și protecția mediului înconjurător, prognozarea consecințelor ecologice.

Mai mult, nota informativă ar fi trebuit să fie actualizată. Astfel, potrivit notei, se propun și unele modificări la art. 9 din Legea nr. 131 din 08.07.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, modificări care nu se regăsesc în proiect.

8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. În pofida art. 20 lit. c) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă nu include referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză. Nota informativă nu conține nici referințe la alte standarde internaționale relevante.

9. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit autorului, implementarea acestui proiect nu necesită alocarea resurselor financiare suplimentare de la bugetul de stat. Totodată, în nota informativă, autorul insistă asupra faptului că, urmare a suspendării pentru 3 luni a controalelor de stat, vor fi făcute economii de la bugetul de stat în partea ce ține de cheltuielile aferente efectuării controalelor respective. Luând act de argumentele autorului, este de remarcat că proiectul nu conține nici o estimare a acestor economii, nefiind clar dacă în acestea vor intra salariile angajaților organelor de control (salarii preconizate și nevalorificate). În atare condiții, constatăm proiectul ca unul nefundamentat economico-financiar. Or, este evident că suspendarea controalelor ar trebui să producă anumite modificări și în statele de personal, sarcina de muncă a personalului reducându-se substanțial, dar și reducerea bugetelor alocate organelor abilitate cu funcții de exercitare a controlului de stat.

10. Analiza impactului de reglementare a proiectului. În condițiile art. 20 lit. e) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, analiza impactului de reglementare 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. În pofida exigențelor citate, proiectul nu a fost supus analizei impactului de reglementare.

Evaluarea de fond a coruptibilității

11. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Proiectul stabilește și promovează expres interese și beneficii ale persoanelor fizice și juridice, care desfășoară activitate de întreprinzător. Aceste interese și beneficii nu sunt suficient de corelate interesului public general. Reținem constatarea de față, pornind de la esența, dar și calitatea prevederilor, precum și de la lipsa unei justificări clare și suficiente a reglementărilor.

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Pornind de la esența și calitatea prevederilor, în lipsa unei justificări clare și suficiente, proiectul ar putea aduce atingere atât intereselor individuale în mai multe domenii (cum ar fi, asigurarea sănătății publice, siguranța alimentelor, protecția mediului și folosirea resurselor naturale, calitatea și conformitatea produselor și serviciilor etc.), cât și interesului public.

13. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Proiectul conține norme incompatibile cu prevederile altor acte legislative (a se vedea pct. 3 din Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile). La fel, au fost reținute obiecții referitoare la concurența interioară a normelor (a se vedea punctele 6 și 7 din Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile).

14. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Nu au fost reținute obiecții substanțiale la formularea lingvistică a prevederilor proiectului.

15. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește anumite atribuții ale autorităților publice (Guvern și Ministerul Economiei), referitor la care au fost reținute obiecții la punctele 4, 5 și 8 din

16. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. 1 alin. (1)	(1) Se stabilește moratoriul asupra controlului de stat, inclusiv fiscal, financiar, vamal, privind calitatea produselor/serviciilor, sănătatea publică, a parametrilor tehnologici și/sau a cerințelor specifice pentru genul de activitate desfășurat, privind respectarea normelor de protecție a muncii, sanitare și de apărare împotriva incendiilor, planificat sau inopinat, efectuate la fața locului, la sediile, locurile de desfășurare a activității sau de păstrare a bunurilor persoanelor care desfășoară activitate de întreprinzător, de către organele abilitate cu dreptul de a iniția controale în baza prevederilor Legii nr. 131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat al activității de întreprinzător, Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997, Codului vamal al Republicii Moldova nr. 1149-XIV din 20 iulie 2000, Legii nr. 171 din 11 iulie 2012 privind piața de capital, Legii nr. 320 din 27 decembrie 2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, precum și ale altor acte normative care reglementează controlul de stat, pentru o perioadă de 3 luni.	În conformitate cu art. 3 alin. (4) din Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, autoritățile publice sunt obligate să consulte cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate în privința proiectelor de acte normative, care pot avea impact social, economic, de mediu (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice). În pofida acestor prevederi, proiectul nu a fost supus consultărilor publice, deși, în mod evident, va avea impact social, economic și de mediu. Or, prevederile proiectului, pornind de la anexa nr. 1 a Legii nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, se extind, cu excepțiile din art. 1 alin. (2), asupra controlului: economico-financiar; în domeniul asigurării sănătății publice; sanitar-veterinar; fitosanitar; siguranța alimentelor; protecția mediului și folosirea resurselor naturale; urbanism și construcții; calitatea și conformitatea produselor și serviciilor; siguranța și securitatea în transport; energetică; comunicații electronice și poștale; audiovizualul; protecția muncii; geodezie, cartografie, geoinformatică și relații funciare; protecția civilă; migrația de muncă; protecția drepturilor la inviolabilitatea vieții private, la secretul personal și familial; supravegherea tehnică și securitatea industrială; licențierea activității de întreprinzător; radioprotecție, securitate nucleară și radiologică, securitate fizică a obiectelor nucleare și radiologice. Astfel, au fost încălcate exigențele art. 21 alin. (1) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, care prevăd obligativitatea consultării publice a proiectelor de acte legislative în modul prevăzut de lege. La fel, pornind de la eventualul impact (nu neapărat benefic) al prevederilor, proiectul urma să fie supus, în mod obligatoriu, expertizelor economice, financiare, științifice și ecologice. Astfel, la elaborarea proiectului, au fost ignorate exigențele art. 22 alineatele (4), (5), (6) și (7) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative. Totodată, este de menționat că sintagma "precum și ale altor acte normative care reglementează controlul de stat", constituind o normă de trimitere, ar putea genera interpretări abuzive în aplicare, prevederile din proiect extinzându-se discreționar și asupra altor tipuri de control.	<p>Coruptibilitate Norme de trimitere</p> <p>Alte riscuri Nerespectarea exigențelor tehnicii legislative.</p>	Reexaminarea oportunității legii. Excluderea sintagmei ", precum și ale altor acte normative care reglementează controlul de stat,".
2	Art. 1 alin. (2) lit. h)	... h) de Comisia Națională a Pieței	Nu este clar motivul pentru care nu au fost exceptate de la aplicarea	<p>Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări</p>	Excluderea sintagmei "asupra persoanelor

		Financiare asupra persoanelor fizice și juridice care desfășoară activitate de asigurare. ... "	proiectului celelalte domenii specifice controlului financiar. Pornind de la actuala criză în sistemul financiar, omisiunea este mai mult decât nejustificată. La fel, nu este clar motivul pentru care nu au fost exceptate de la aplicarea proiectului persoanele fizice și juridice care desfășoară activitate de întreprinzător și în privința cărora au fost constatate încălcări într-o anumită perioadă anterioară moratorului.	neîntemeiate Alte riscuri Norme nejustificate.	fizice și juridice care desfășoară activitate de asigurare". Completarea prevederilor cu norme, prin care s-ar excepta de la aplicarea proiectului persoanele fizice și juridice care desfășoară activitate de întreprinzător și în privința cărora au fost constatate încălcări într-o anumită perioadă anterioară moratorului.
3	Art. 2 alin. (1)	(1) Prin derogare de la prevederile art. 1 alin. (2) din prezenta lege, în cazurile în care există un pericol iminent pentru viață, sănătate, securitatea economică a statului și mediu, organul abilitat cu funcții de control adresează Ministerului Economiei un demers privind inițierea procedurii de control de stat la fața locului, în care se indică: ...	Condițiile, în care se prescrie admisibilitatea unui demers privind inițierea procedurii de control de stat la fața locului, sunt formulate prea general și ambiguu pentru a întemeia derogarea de la prevederile legale, făcând posibilă interpretarea abuzivă, la aplicare, a normelor. Totodată, prevederile contravin, într-un anumit sens, prevederilor art. 10 din Legea nr. 131 din 08.06.2012, potrivit cărora autoritatea administrației publice centrale de monitorizare a controalelor este Cancelaria de Stat.	Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Concretizarea condițiilor care ar face admisibil demersul privind inițierea procedurii de control de stat la fața locului.
4	Art. 2 alin. (2)	Ministerul Economiei analizează demersul privind inițierea procedurii la fața locului și se expune prin decizie, în aceeași zi, asupra necesității efectuării acestuia. Regulamentul privind procedura de examinare a demersului privind inițierea controlului de stat la fața locului se aprobă de către Guvern și se publică pe pagina web oficială a acestuia.	Pornind de la obiecțiile reținute pentru art. 2 alin. (1) din proiect, în mod practic, se oferă Ministerului Economiei atribuții care admit derogări și interpretări abuzive. Nivelul de coruptibilitate a normelor este sporit și prin prevederea aprobării de către Guvern a Regulamentului privind procedura de examinare a demersului privind inițierea controlului de stat la fața locului.	Coruptibilitate Norme de blanșetă Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	Concretizarea condițiilor care ar face admisibil demersul privind inițierea procedurii de control de stat la fața locului. Pentru a diminua potențialul coruptibil al normelor, ar fi preferabilă stabilirea prin lege a procedurii privind examinarea demersului.
5	Art. 2 alin. (4)	(4) Controalele de stat la fața locului se desfășoară în conformitate cu procedura stabilită de lege pentru controalele inopinate, cu respectarea restricțiilor prevăzute de prezenta lege, în limitele prevăzute în decizia Ministerului Economiei.	Pornind de la obiecțiile reținute pentru art. 2 alineatele (1) și (2), prin normele din art. 2 alin. (4), Ministerului Economiei sunt delegate atribuții care admit derogări și interpretări abuzive.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	Concretizarea condițiilor care ar face admisibil demersul privind inițierea procedurii de control de stat la fața locului. Pentru a diminua potențialul coruptibil al normelor, ar fi preferabilă stabilirea prin lege a procedurii privind examinarea demersului. La art. 2 alin. (4), excluderea cuvintelor: ", în limitele prevăzute în decizia Ministerului Economiei".
6	Art. 3 alin. (1)	(1) Organului abilitat cu funcții de control i se interzice, în procesul realizării controlului de stat la fața locului prevăzut la art. 1 alin. (2) și art. 2 din prezenta lege, să ridice bunuri,	Normele sunt concurente cu nomele din art. 1 alin. (2). Pe de o parte, prin art. 1 alin. (2), se prevede că prevederile din proiect nu se aplică unui șir de controale, pe de altă parte, prin art. (3) alin. (1), se interzice, în cadrul aceluiași tip de controale, ridicarea bunurilor și obiectelor purtătoare de informații.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	La art. 3 alin. (1), excluderea sintagmei "art. 1 alin. (2)".

		documente sau alte obiecte purtătoare de informații. ...			
7	Art. 4 alin. (1)	(1) În procesul realizării controlului prevăzut la art. 1 alin. (2) lit. b)-h) și art. 2 din prezenta lege, organului abilitat cu funcții de control i se interzice să aplice sechestrul sau sigilii pe bunuri, încăperi sau oricare ale obiecte sau să întreprindă alte măsuri ce vor conduce la suspendarea completă sau parțială a activității persoanei supuse controlului, cu excepția cazurilor în care continuarea activității ar cauza iminent daune grave vieții sau sănătății oamenilor.	Normele sunt concurente cu nomele din art. 1 alin. (2). Pe de o parte, prin art. 1 alin. (2), se prevede că prevederile din proiect nu se aplică unui șir de controale, pe de altă parte, prin art. (4) alin. (1), se interzice, în cadrul aceluiași tip de controale, aplicarea sechestrului sau sigiliilor pe bunuri, încăperi sau oricare ale obiecte sau întreprinderea altor măsuri ce vor conduce la suspendarea completă sau parțială a activității persoanei supuse controlului.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	La art. 4 alin. (1), excluderea sintagmei "art. 1 alin. (2)".
8	Articolul 6. Prelungirea moratorului asupra controlului de stat	(1) La expirarea termenului stabilit la art. 1 alin. (1), Guvernul este în drept să prelungească moratoriul asupra controlului de stat în cazul și în măsura în care aceasta este posibil fără a pune în pericol acumularea veniturilor la bugetul de stat, viața și sănătatea populației, executarea obligațiilor ce rezultă din tratatele internaționale sau ordinea publică. (2) Prelungirea moratorului asupra controlului de stat se dispune de fiecare dată pentru o perioadă de cel mult 3 luni.	Prin formula "este în drept", fără a concretiza clar și univoc condițiile în care se aplică normele, Guvernului i se delegă atribuții extensive de reglementare, făcând prevederile proiectului imprezibile (cu o aplicabilitate nedefinită în timp). De altfel, aceste prevederi ignoră, într-un anumit sens, exigențele art. 34 alin. (4) din Legea nr. 780 din 17.12.2001 privind actele legislative, urmînd a se asigura aplicabilitatea determinată în timp a prevederilor din proiect.	Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Alte riscuri Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative	Excluderea oricăror competențe ale Guvernului în prelungirea termenului moratorului.

Concluzii

Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției. Remarcăm depășirea competențelor Ministerului Justiției la elaborarea proiectului. Potrivit pct. 5 subpct. 2) lit. a) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 736 din 03.10.2012, Ministerul Justiției poate elabora proiecte de acte normative în domeniul justiției și protecției drepturilor omului.

De asemenea, invocăm nerespectarea art. 3 alin. (4) din Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, care prevede consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în privința proiectelor de acte normative, care pot avea impact social, economic, de mediu (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice), proiectul de lege supus expertizei încadrîndu-se în această categorie de proiecte.

La promovarea proiectului nu a fost respectat termenul de cooperare cu societatea civilă, stabilit prin pct. 4.3.1. din Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea nr. 373 din 29.12.2005, și anume 15 zile lucrătoare de la data plasării proiectului pe web-site-ul Parlamentului. În speță, proiectul a fost înregistrat la 16.02.2016, pentru ca să fie dezbătut în prima lectură la 25.02.2016.

În pofida exigențelor stabilite de art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă la proiect nu conține o analiză fundamentală a următoarelor aspecte:

- condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului cu reglementările în cauză;
- fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli și de altă natură;
- actul de analiză a impactului de reglementare, proiectul vizînd persoane fizice și juridice care desfășoară activitate de întreprinzător.

Totodată, în pofida prevederilor art. 22 alineatele (4), (5), (6) și (7) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, proiectul nu a fost supus expertizelor economică, financiară, științifică și ecologică. Acestea trebuiau a fi efectuate pentru a releva în mod special următoarele aspecte:

- evidențierea aspectelor pozitive și negative ale proiectului privind asigurarea reformelor, relevarea avantajelor economice și de altă natură, semnalarea deficiențelor economice și prognozarea consecințelor economice negative;
- evaluarea cheltuielilor financiare pentru realizarea noilor reglementări;
- semnalarea deficiențelor financiare și prognozarea consecințelor financiare negative ale proiectului;
- fundamentarea oportunității elaborării proiectului în raport cu posibilitățile economico-financiare ale statului;
- pornind de la faptul că proiectul vizează și controlul ecologic (protecția mediului și folosirea resurselor naturale), coordonarea proiectului cu legislația ecologică în vigoare și cu reglementările în materia respectivă ale legislației comunitare, asigurarea ocrotirii sănătății omului și protecția mediului înconjurător, prognozarea consecințelor ecologice.

Mai mult, nota informativă urma a fi actualizată. Astfel, potrivit notei, se propun și unele modificări la art. 9 din Legea nr. 131 din 08.07.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, modificări care nu se regăsesc în proiect.

În pofida art. 20 lit. c) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă nu include referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză. Nota informativă nu conține nici referințe la alte standarde internaționale relevante.

Potrivit autorului, implementarea acestui proiect nu necesită alocarea resurselor financiare suplimentare de la bugetul de stat. Totodată, în nota informativă, autorul insistă asupra faptului că, urmare a suspendării pentru 3 luni a controalelor de stat, vor fi făcute economii de la bugetul de stat în partea ce ține de cheltuielile aferente efectuării controalelor respective. Luînd act de argumentele autorului, este de remarcat că proiectul nu conține nici o estimare a acestor economii, nefiind clar dacă în acestea vor intra salariile angajaților organelor de control (salarii preconizate și nevalorificate). În atare condiții, constatăm proiectul ca unul nefundamentat economico-financiar. Or, este evident că suspendarea controalelor ar trebui să aducă la anumite modificări și în statele de personal, sarcina de muncă a personalului reducîndu-se substanțial, dar și la reducerea bugetelor alocate organelor abilitate cu funcții de exercitare a controlului de stat.

Proiectul stabilește și promovează expres interese și beneficii ale persoanelor fizice și juridice, care desfășoară activitate de întreprinzător. Aceste interese și beneficii nu sunt suficient de corelate interesului public general. Reținem constatarea, pornind de la esența, dar și calitatea prevederilor (mai multe elemente de coruptibilitate au fost identificate), precum și de la lipsa unei justificări clare și suficiente a reglementărilor.

Pornind de la esența și calitatea prevederilor, în lipsa unei justificări clare și suficiente, proiectul ar putea aduce atingere atît intereselor individuale în mai multe domenii (cum ar fi, asigurarea sănătății publice, siguranța alimentelor, protecția mediului și folosirea resurselor naturale, calitatea și conformitatea

produselor și serviciilor etc.), cât și interesului public.

Proiectul conține norme incompatibile cu prevederile altor acte legislative (a se vedea pct. 3 din Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile). La fel, au fost reținute obiecții referitoare la concurența interioară a normelor (a se vedea punctele 6 și 7 din Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile).

Proiectul stabilește anumite atribuții ale autorităților publice (Guvern și Ministerul Economiei), referitor la care au fost reținute obiecții la punctele 4, 5 și 8 din Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

Potrivit preambulului, proiectul urmărește scopul creării condițiilor favorabile dezvoltării mediului de afaceri, al optimizării legislative și instituționale a controalelor asupra activității persoanelor fizice și juridice care desfășoară activitate de întreprinzător și al creării premiselor pentru evaluarea costurilor aferente efectuării controalelor de stat asupra activității de întreprinzător. Totodată, pornind de la nota informativă, proiectul a fost elaborat în vederea limitării modalităților de intervenție abuzivă a statului în activitatea persoanelor fizice și juridice ce desfășoară activitate de întreprinzător.

În primul rând, este de remarcat, că ar fi preferabilă nu limitarea, ci excluderea modalităților de intervenție abuzivă a statului în activitatea persoanelor fizice și juridice ce desfășoară activitate de întreprinzător. În al doilea rând, nu este clar cum va fi realizat scopul, dacă nu se intenționează o analiză fundamentală a condițiilor, care au generat aceste abuzuri, o eventuală reformare (optimizare) a sistemului organelor abilitate cu exercitarea controlului de stat, dar și o eventuală reformare (optimizare) a sistemului organelor de drept menite să asigure urmărirea și sancționarea funcționarilor care au comis abuzuri în exercitarea atribuțiilor de control.

De altfel, în pofida prevederilor art. 50 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, Legea nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nu a fost supusă reexaminării. În virtutea normelor citate, reexaminarea actelor legislative constă în analiza conținutului lor pentru evaluarea eficienței juridice la etapa respectivă de dezvoltare a relațiilor sociale. Periodicitatea reexaminării actelor legislative este de cel puțin o dată la 2 ani. Reexaminarea trebuia să se efectueze de către organele de specialitate ale Parlamentului și de alte organe responsabile de sistematizarea legislației. În urma reexaminării, ar fi putut fi înaintate propuneri de modificare și completare a actelor legislative relevante controlului de stat, în vederea actualizării lor, care, eventual, ar fi permis depășirea problemelor în domeniu, inclusiv excluderea abuzurilor în exercitarea atribuțiilor de control de stat.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției