

27 Mai 2016, nr. 703

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la parcurile industriale – art.11, 12, 15, ș.a.; Codul contravențional – art.179'1; ș.a.)

(Înregistrat în Parlament cu numărul 169 din 20 Aprilie 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 modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la parcurile industriale – art.11, 12, 15, ș.a.; Codul contravențional – art.179'1; ș.a.)

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 legea supusă amendării este lege organică, pe cale de consecință și legea de modificare și completare a acesteia, la fel, este lege organică.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Reieșind din nota informativă, proiectul de lege a fost elaborat în scopul înlăturării lacunelor depistate în legislația în vigoare privind crearea și funcționarea parcurilor industriale și zonelor 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** Notăm că proiectul de lege a fost înregistrat pe data de 20.04.2016 și pînă în prezent nu a fost examinat de Plenul Parlamentului. Astfel, termenul de cooperare cu societatea civilă este respectat.

- 6. Suficiența argumentării.** Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține unele argumente referitor la necesitatea promovării proiectului. În acest sens, autorii indică scopul principal, condițiile ce au impus elaborarea proiectului de lege, principalele prevederi, efectul social și economic al

actului.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate (în mod special Ministerului Economiei), 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.

Plus la aceasta, notăm că la dosarul proiectului de lege nu există avizul Guvernului, însă potrivit art.74 alin.(3) din Constituție și art.58 din Regulamentul Parlamentului nr.797/1996, proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare.

La fel, oportun ar fi consultarea proiectului de lege cu autoritățile publice locale unde sînt amplasate parcuri industriale, precum și consultarea structurilor asociative, care reprezintă autoritățile publice locale din Republica Moldova.

Subliniem că astfel de informații lipsesc în nota informativă și nu se regăsesc nici pe pagina web a Parlamentului.

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.

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 atît 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.

Autorul nu menționează în proiect, nici în nota informativă despre compatibilitatea cu reglementările legislației comunitare și alte standarde internaționale. În contextul lipsei referințelor referitor la compatibilitate, considerăm că autorul nu au 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. Reieșind din prevederile art.13 ale Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și prevederile art.20 lit.e) din Legea nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă la proiectul de lege trebuie să conțină și actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. 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 speță, prezentul proiect de lege aduce atingere activității de întreprinzător, or, acesta reglementează activitatea rezidenților și întreprinderii administratoare a parcurilor industriale. Însă, proiectul nu a fost supus analizei impactului de reglementare.

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 întreprinderea administratoare a parcului industrial. Proiectul acordă întreprinderii administratoare posibilitatea de a desfășura activități de antreprenoriat în cadrul parcului industrial, pentru a realiza în practică strategiile și programele de dezvoltare ale parcului industrial (pct.5 din proiect referitor la completarea art.18 alin.(1) din legea nr.182/2010 cu lit.c/1). Eventualul pericol pentru interesul public general este determinat de nespecificarea în proiectul de lege care sînt aceste activități de antreprenoriat ce vor fi desfășurate de întreprinderea administratoare a parcului industrial. Or, potrivit art.3 din Legea cu privire la parcurile industriale, întreprindere administratoare are ca obiect principal de activitate administrarea parcului industrial.

11. Prejudiciii aduse prin aplicarea actului. Reieșind din analiza efectuată în prezentul raport, unele prevederi ale proiectului de lege ar putea aduce atingere intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau chiar prejudicierea interesului public. Mai detaliat este explicat în pct. 10 și 15 din raport.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Unele prevederi ale proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației. Mai detaliat ne referim în pct. 15 din raport.

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

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice, proceduri administrative noi și alte chestiuni vizînd activitatea acestora. Mai detaliat a se vedea pct.15 din raport.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.I pct.2	2. La articolul 12, se completează cu alin. (2/1), (2/2), (2/3), (2/4) cu următorul cuprins: (2/2) Graficul controalelor planificate menționate în alin.(1) lit.f) se întocmește anual de către fiecare organ abilitat cu funcție de control și se prezintă Ministerului Economiei pînă la 01 noiembrie a anului precedent al celui de gestiune. (2/3) Pînă la finele anului precedent al celui de gestiune, Ministerul Economiei prezintă Guvernului spre aprobare proiectul hotărîrii cu privire la aprobarea graficului controalelor, în modul stabilit. (2/4) Organele abilitate cu funcții de control nu sînt în drept să modifice graficul controalelor	Remarcile noastre se îndreaptă spre neclaritățile existente în legislație, precum și în normele proiectului, privind controalele efectuate asupra agenților economici, inclusiv celor rezidenți ai parcurilor industriale. În prezent acționează Legea nr.131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, care consolidează cadrul juridic și instituțional în domeniul efectuării controlului de stat asupra activității de întreprinzător. În art.1 alin.(3) și alin.(4) din Legea nr.131/2012 sînt prevăzute cazurile cînd nu se aplică prevederile respectivei legi, precum și cazurile exceptate de la dispozițiile legii în cauză. Ca remarcă notăm că printre aceste excepții nu se regăsesc controalele efectuate agenților economici din parcurile industriale. Desigur, înțelegem necesitatea și oportunitatea unor facilități suplimentare pentru rezidenții parcurilor industriale, inclusiv și sub aspectul controalelor de stat, însă toate aceste reglementări trebuie să fie clare și reglementate expres în legislație. Spre exemplu, proiectul prevede că graficul controalelor planificate se întocmește anual, însă,	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții paralele	Sugerăm autorilor revizuirea acestor prevederi cu luarea în considerare a remarcilor formulate mai sus.

		planificate și/sau să efectueze controale planificate în cazul în care acestea nu au fost incluse în grafic.	potrivit art.15 alin.(1) din Legea nr.131/2012, organul de control întocmește trimestrial graficul controalelor pentru trimestrul următor. La fel, proiectul stabilește că Ministerul Economiei prezintă Guvernului spre aprobare proiectul hotărârii cu privire la aprobarea graficului controalelor, însă, art.10 din Legea nr.131/2012 prevede că autoritatea administrației publice centrale de monitorizare a controalelor este Cancelaria de Stat, care mai ține și Registrul de stat al controalelor (art.11).		
2	Art.I pct.4	4. La art.16 alin.(1) lit.c) va avea următorul cuprins: c) venituri provenite din plăți și taxe, stabilite de întreprinderea administratoare, inclusiv pentru participarea în concursurile de obținere a dreptului de rezident al parcului industrial și pentru înregistrarea în calitate de rezident;	Prin această normă autorii prevăd că plățile și taxele nominalizate sînt stabilite de întreprinderea administratoare. Însă, autorii nu au ținut cont de prevederile art.16 alin.(2) și (3) din Legea nr.182/2010 care menționează expres că taxele și plățile percepute de întreprinderea administratoare se stabilesc prin hotărâre de Guvern sau prin decizia autorității administrației publice locale.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții paralele	Recomandăm revizuirea textului normei, cu luarea în considerare a obiecției formulate mai sus.
3	Art.I pct.5, pct.6	5. La art.18, lit.g) se completează la final cu sintagma „și în caz de încălcare a condițiilor să informeze despre acest fapt comisia nominalizată la art.19 alin.(1) al prezentei legi cu prezentarea probelor în cauză”. 6. Articolul 19 se completează cu alineatul (2/2) cu următorul cuprins: (2/2) Modificarea și completarea proiectului investițional în baza căruia a fost selectat rezidentul pentru desfășurarea activității de antreprenariat în cadrul parcului industrial se efectuează doar numai cu acordul comisiei nominalizate la alin.(1) al prezentului articol și la prezentarea argumentelor care confirmă această necesitate.	Norma actuală cuprinsă în art.18 alin.(2) lit.g) din Legea nr.182/2010 se referă la obligația întreprinderii administratoare să supravegheze respectarea condițiilor contractelor încheiate cu rezidenții parcului industrial. Deci, este vorba de niște acțiuni ulterioare încheierii contractelor cu rezidenții. Autorii propun în proiect ca întreprinderea administratoare, în caz de încălcare a condițiilor contractului de către rezidenți, să informeze comisia nominalizată la art.19 alin.(1). Din propunerea dată reiese că comisia va avea un rol de examinare a respectării condițiilor contractuale de către rezidenți, cu probele prezentate de întreprinderea administratoare în acest sens. Însă, această comisie specială, formată din reprezentanți ai întreprinderii administratoare, ai Ministerului Economiei și ai altor autorități ale administrației publice centrale și locale, are ca scop doar selectarea, în bază de concurs, a rezidenților și a proiectelor investiționale pentru parcul industrial creat. Respectiv, activitatea comisiei se desfășoară doar la etapa anterioară încheierii contractelor cu rezidenții, ea fiind mandată prin lege să selecteze prin concurs viitorii rezidenți ai parcului industrial, care vor încheia ulterior contracte cu întreprinderea administratoare. Mai detaliat rolul și atribuțiile comisiei sînt reglementate în Regulamentul privind modul de desfășurare a concursului de selectare a rezidenților și a proiectelor investiționale pentru parcul industrial, precum și a Raportului-model privind activitatea desfășurată în cadrul parcului industrial, aprobat prin Hotărârea Guvernului Nr. 652 din 01.09.2011. În consecință, notăm imposibilitatea examinării de către comisia nominalizată a eventualei neîndepliniri de către rezidenți a obligațiilor contractuale. În cazul în	Coruptibilitate Lacune de drept Norme irealizabile	Recomandăm revizuirea textului normei, cu luarea în considerare a obiecției formulate mai sus.

			care autorii doresc să confere astfel de competențe comisiei respective, atunci urmau să completeze în acest sens cu norme primare Legea nr.182/2010. Aceleași remarci se referă și la pct.6 din proiect care prevede completarea art.19 cu alin.(2/2).		
4	Art.II	Art.II.- Codul contravențional al Republicii Moldova nr.218-XVI din 24 octombrie 2008.....se completează cu art.179/1 cu următorul cuprins: 179/1 Desfășurarea activității de antreprenariat în cadrul parcurilor industriale și zonelor economice libere. (1) Desfășurarea activității de antreprenariat în cadrul parcului industrial,precum și utilizarea infrastructurii tehnice și de producție și a teritoriului parcului industrial de către persoane neînregistrate în calitate de rezident, conform legii cu privire la parcurile industriale, cu excepția întreprinderii administratoare, se sancționează cu amendă de la 200 la 500 unități convenționale aplicată persoanei neînregistrată în calitate de rezident cu privarea dreptului de a desfășura activitate economică pe un termen de la 3 luni la 1 an. (2) Desfășurarea în zonele economice libere a activității de întreprinzător de către persoane fizice sau juridice care nu sînt înregistrate în calitate de rezidenți sau care nu dispun de autorizația necesară pentru această activitate se sancționează cu amendă de la 200 la 500 de unități convenționale și/sau cu privarea dreptului de a desfășura activitate economică pe un termen de 3 luni la 1 an.	Este inechitabil și neargumentat faptul stabilirii în proiect a diferitor sancțiuni pentru desfășurarea activității de antreprenariat în cadrul parcului industrial și zonelor economice libere de către persoane neînregistrate în calitate de rezidenți. Astfel, dacă în cazul desfășurării activității de antreprenariat în cadrul parcului industrial de către persoane neînregistrate în calitate de rezidenți, proiectul prevede drept sancțiune amenda cu privarea dreptului de a desfășura activitate economică, atunci, în cazul zonelor economice libere este prevăzută amenda și/sau cu privarea dreptului de a desfășura activitate economică. Plus la aceasta, proiectul de lege prevede privarea dreptului de a desfășura activitate economică, însă, potrivit art.35 și art.39 din Codul contravențional, persoanele fizice și juridice pot fi private de dreptul de a desfășura o anumite activitate, lăsînd la discreția organului competent de a decide care anume activitate. De asemenea, subliniem că proiectul de lege nu stabilește autoritatea competentă să soluționeze cauzele contravenționale prevăzute în art.179/1.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții extensive de reglementare Nedeterminarea AP responsabile/subiectului la care se referă prevederea Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune	Recomandăm revizuirea textului normei, cu luarea în considerare a obiectivelor formulate mai sus.
5	Art.III pct.2	Art.III. - Articolul 4 al Legii nr.1308-XIII din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului....se modifică și	Nu este clară intenția autorului, or, prin excluderea acestor prevederi se omite una din condițiile de bază care permite deținătorului titlului de parc industrial și rezidenților acestuia de a privatiza terenul proprietate publică aferent construcțiilor. Legiuitorul a stabilit expres în art.12 alin.(1) lit.c)	Coruptibilitate Lacune de drept	Recomandăm revizuirea textului normei, cu luarea în considerare a obiectivelor formulate mai sus.

	completează după cum urmează: 2. La alin.(9/1) sintagma” exclusiv după procurarea și/sau darea în exploatare a construcțiilor cu destinație industrială și conexe”, se exclude.	necesitatea ca subiecții sus-menționați în prealabil privatizării terenului să procure și/sau dea în exploatare construcțiile și instalațiile cu destinație industrială și conexe. Aceste prevederi sînt stabilite de autori în pct.2 din proiect, ce se referă la modificarea art.12 alin.(2) din Legea nr.182/2010.	
--	---	---	--

Concluzii

Prezentul proiect de lege a fost elaborat în scopul înlăturării lacunelor depistate în legislația în vigoare privind crearea și funcționarea parcurilor industriale și zonelor economice libere.

Deși autorii nu au realizat acest lucru, considerăm că proiectul de lege urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate (în mod special Ministerului Economiei), 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.

Plus la aceasta, notăm că la dosarul proiectului de lege nu există avizul Guvernului, însă potrivit Constituției și Regulamentului Parlamentului, proiectele de acte legislative și propunerile legislative înaintate de deputați se remit Guvernului spre avizare.

La fel, oportun ar fi consultarea proiectului de lege cu autoritățile publice locale unde sînt situate parcuri industriale, precum și consultarea structurilor asociative, care reprezintă autoritățile publice locale din Republica Moldova.

Plus la aceasta, în momentul depunerii proiectului de act legislativ spre dezbateri, 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 etc.

Proiectul nu a fost supus analizei impactului de reglementare, însă acest lucru era necesar, proiectul aduce atingere activității de întreprinzător, fiind reglementată activitatea rezidenților și întreprinderii administratoare a parcurilor industriale.

Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii pentru întreprinderea administratoare a parcului industrial. Astfel, proiectul acordă întreprinderii administratoare posibilitatea de a desfășura activități de antreprenoriat în cadrul parcului de industrial, pentru a realiza în practică strategiile și programele de dezvoltare ale parcului, însă autorii nu nespacifică care sînt aceste activități de antreprenoriat. Remarcăm că potrivit Legii cu privire la parcurile industriale, întreprindere administratoare are ca obiect principal de activitate administrarea parcului industrial. La fel, proiectul prevede că plățile și taxele pentru participarea în concursurile de obținere a dreptului de rezident al parcului industrial și pentru înregistrarea în calitate de rezident sînt stabilite de întreprinderea administratoare. Însă, autorii nu au ținut cont de prevederile altor norme din legea nr.182/2010, care menționează expres că taxele și plățile percepute de întreprinderea administratoare se stabilesc prin hotărîre de Guvern sau prin decizia autorității administrației publice locale.

Principalele obiecții de conținut asupra textului proiectului de lege se referă la inserarea în proiect a prevederilor care sînt concurente cu alte prevederi din legislație.

Astfel, autorii propun comisiei speciale de selectare a rezidenților parcurilor industriale atribuții neprevăzute în legislație și contrare rolului său. Deși activitatea comisiei se desfășoară doar la etapa anterioară încheierii contractelor cu rezidenții, autorii propun pentru comisie competența de examinare a eventualei neîndepliniri de către rezidenți a obligațiilor contractuale pe parcursul activității lor în parcul industrial.

De asemenea, remarcile noastre se îndreaptă și spre neclaritățile existente în legislație, precum și în

normele proiectului, privind controalele efectuate asupra agenților economici, inclusiv celor rezidenți ai parcurilor industriale.

Plus la aceasta, norma contravențională propusă de autori în proiect stabilește sancțiuni inechitabile pentru desfășurarea activității de antreprenariat în cadrul parcului industrial și zonelor economice libere de către persoane neînregistrate în calitate de rezidenți. De asemenea, proiectul de lege nu stabilește autoritatea competentă să soluționeze aceste cauze contravenționale.

Suplimentar, am obiectat în raport referitor la nerespectarea în textul proiectului de lege a rigorilor tehnicii legislative, limbajului juridic, regulilor de ortografie și punctuație.

Rezumînd cele expuse, considerăm necesar de a elimina toate elementele de coruptibilitate identificate, cu luarea în considerare a obiecțiilor și recomandărilor formulate în prezentul raport de expertiză, pentru ca acest proiect de lege să poată fi supus procedurilor de dezbatere și adoptare în cadrul Parlamentului.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției