

30 Mai 2016, nr. 710

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru completarea Legii privind achizițiile publice nr.131 din 03.07.2015 (art.4)

(înregistrat în Parlament cu numărul 179 din 27 Aprilie 2016)

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 pentru completarea Legii privind achizițiile publice nr.131 din 03.07.2015 (art.4)

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este deputat 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. Proiectul de lege prevede inserarea unei excepții suplimentare în Legea privind achizițiile publice nr.131/2015 în scopul suplinirii listei contractelor asupra cărora nu se aplică prevederile Legii nr.131/2015. În acest sens, proiectul propune ca prevederile legii să nu se aplice contractelor de tipărire a buletinelor de vot și a altor documente electorale, a materialelor didactice, de aprovizionare cu materiale și echipament destinat organelor electorale în perioada electorală, de realizare a campaniei de informare și servicii de transport în vederea organizării și desfășurării alegerilor, inclusiv a seminarelor de instruire.

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 27.04.2016 și pînă în prezent nu a fost examinat de Plenul Parlamentului. Astfel, considerăm că este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

6. Suficiența argumentării. Autorii aduc un șir de argumente în nota informativă privind necesitatea și oportunitatea prezentului proiect de lege. Aceștia menționează că prin excepția propusă în proiect, Comisia Electorală Centrală va putea desfășura procedurile de achiziție printr-o procedură simplificată și în mod direct, fără concursul Agenției Achiziții Publice și fără respectarea termenelor impuse de lege, cu scopul de a aproviziona la timp organele electorale inferioare cu buletine de vot și alte documente electorale, cu materiale și echipamente necesare. Or, termenul de 60 de zile cât durează perioada electorală face dificilă respectarea procedurilor în condițiile prevăzute de Legea privind achizițiile publice nr.131/2015, în special când unele materiale deja sînt necesare la etapa constituirii organelor electorale inferioare. Totodată, autorii notează că în condițiile și termenii impuși de Legea nr.131/2015, va fi imposibil pentru Comisia Electorală Centrală, în comun cu Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral de pe lângă CEC, să desfășoare în perioada electorală seminare de instruire, campanii de informare a alegătorilor, programe de informare, de educație civică a părților interesate, organizarea cărora presupune achiziționarea de servicii de transport, servicii de tipărire a materialelor informative, realizarea de spoturi audio/video.

Deși argumentele autorilor au o doză de relevanță și trebuie să fie analizate de Parlament în procesul de examinare și adoptare a proiectului de lege, totuși, considerăm că nota informativă nu argumentează într-o măsură suficientă oportunitatea normelor din proiect, luînd în considerare importanța socială, politică și juridică a unui asemenea proiect de lege.

Trebuie să remarcăm că anterior Legea nr.96/2007 privind achizițiile publice conținea excepții similare, fiind menționat în art.4 că prevederile legii nu se aplică asupra contractelor de tipărire a buletinelor de vot și a altor documente electorale, de aprovizionare cu materiale și echipament destinat organelor electorale în perioada electorală. Aceste prevederi au fost incluse prin Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr.216 din 17.09.2010. Însă, 3 ani de zile (2007 - 2010) Legea a funcționat fără respectiva excepție, iar Comisia Electorală Centrală și-a exercitat efectiv funcțiile, organizînd desfășurarea alegerilor locale generale din 03.06.2007 și 17.06.2007, alegerilor parlamentare din 05.04.2009, alegerilor parlamentare anticipate din 29.07.2009 și referendumul republican constituțional din 05.09.2010.

La fel, argumentele autorilor privind dificultatea respectării procedurilor de achiziții publice în termenul restrîns de 60 de zile, cât durează perioada electorală, pot fi combătute cu exemple din practica altor țări. Spre exemplu în Bulgaria, Lituania, Italia, Croația campania electorală începe cu 30 zile înainte de data alegerilor. Ca remarcă, legislația Uniunii Europene, aplicată acestor state, nu prevede astfel de excepții precum cele din prezentul proiect de lege. În alte state, precum Azerbaidjan și Federația Rusă, perioada preelectorală începe cu 28 zile înainte de data alegerilor. Plus la aceasta, referitor la buletinele de vot, art.49 alin.(2) din Codul electoral nr.1381/1997 oferă timp suficient pentru tipărirea acestora - cel mai tîrziu cu 3 zile înainte de ziua alegerilor.

Este necesar să luăm în calcul și alt aspect important. La examinarea proiectului de lege nr.131 din 26.03.2014, care a devenit ulterior Legea nr.131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice, au fost înaintate propuneri privind includerea în excepții și a contractelor de tipărire a buletinelor de vot și a altor documente electorale, de aprovizionare cu materiale și echipament destinat organelor electorale în perioada electorală. În argumentarea sa, Centrul Național Anticorupție nota că oferirea posibilității tipării buletinelor de vot de către orice operator economic prin procedura achizițiilor publice va pune în pericol procesul electoral, deoarece nu se va garanta evidența strictă a acestor acte. Iar în lipsa unui control obiectiv, va fi posibilă apariția unor manifestări de corupție din partea concurenților electorali, care pot fi interesați în influențarea tipografiei selectate, tipărirea multiplă sau falsificarea buletinelor de vot. Aceste argumente, însă, nu au fost luate în considerare și respinse de către Comisia Economie Buget și Finanțe a Parlamentului, care în Sinteza rezultatelor examinării obiecțiilor și propunerilor, anexată la Raportul CEB nr.6/436 din 18.07.2014 și Raportul CEB nr.6/275 din 17.06.2015, notează următoarele: "În proiectul elaborat inițial au fost incluse excepțiile nominalizate în aviz, însă dat fiind faptul că proiectul propune armonizarea prevederilor acestuia la reglementările Directivei Uniunii Europene, Centrul Național de Armonizare a Legislației la efectuarea declarației de compatibilitate a constatat că asemenea excepții contravin Directivei nr.18/2004/CE. Totodată, obiecții în acest sens au fost înaintate și de către experții internaționali din cadrul SIGMA care au efectuat o expertiză de compatibilitate a proiectului cu prevederile directivelor UE".

Reieșind din importanța acestui proiect de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate (Ministerul Justiției, Comisiei Electorale Centrale, Centrului Național Anticorupție etc.), 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.

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 și de alt gen ce pot surveni în rezultatul adoptării acestui proiect de lege.

Rezumând 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 reglementările legislației comunitare 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.

Este necesar să menționăm că Legea nr.131/2015 a fost elaborată și adoptată în scopul transpunerii Directivei 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii, parțial a Directivei 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și a Directivei 89/665/CCE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări.

Atât în Directiva 2004/18/CE, cât și în Directiva 2014/24/UE privind achizițiile publice, care a abrogat Directiva 2004/18/CE începând cu 18 aprilie 2016, nu conțin norme care ar exclude din aria de reglementare a Directivelor contractele de tipărire a buletinelor de vot și altor documente electorale. Astfel, acest tip de contracte sunt încheiate conform procedurii achizițiilor publice.

În contextul menționat, considerăm că prezentul proiect de lege contravine legislației comunitare ce reglementează achizițiile publice.

Nu în ultimul rând trebuie să ținem cont de angajamentele asumate de țara noastră potrivit Acordului de Asociere Uniunea Europeană și Republica Moldova, ratificat prin legea nr.112/2014. Or, Capitolului 8 "Achiziții Publice" prevede armonizarea/apropierea graduală/treptată a legislației privind achizițiile publice din Republica Moldova cu/de Acquis-ul comunitar în domeniul achizițiilor publice, pe baza principiilor, termenilor și definițiilor stabilite în Directivele Uniunii Europene (art.268, art.273 din Acordul de Asociere).

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.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii pentru Comisia Electorală Centrală. În speță, proiectul prevede posibilitatea pentru Comisia Electorală Centrală de a desfășura procedurile de achiziționare a buletinelor de vot, altor documente electorale, materialelor și echipamentelor necesare, fără a parcurge procedurile obligatorii stabilite de legea privind achizițiile publice. Astfel de excepții nu sînt în beneficiul interesului public general. Or, în cazul netransparenței contractelor de tipărire a buletinelor de vot și altor documente electorale, în lipsa unui control obiectiv, va fi pus în pericol procesul electoral, iar cei interesați vor putea influența tipografia selectată, numărul buletinelor de vot tipărite sau chiar, eventual, falsificarea acestora.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Reieșind din pericolele care le comportă exceptarea contractelor de tipărire a buletinelor de vot și altor documente electorale de la procedurile obligatorii stabilite de Legea privind achizițiile publice, prezentul proiect de lege este susceptibil de a prejudicia interesele (drepturile) alegătorilor și, în final, va fi prejudiciat interesul public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. După cum am remarcat mai sus, anterior Legea nr.96/2007 privind achizițiile publice menționa în art.4 că prevederile legii nu se aplică asupra contractelor de tipărire a buletinelor de vot și a altor documente electorale, de aprovizionare cu materiale și echipament destinat organelor electorale în perioada electorală. Această normă a activat circa 5 ani de zile, integrîndu-se în sistemul de drept autohton.

Oportunitatea inserării în Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice a prevederilor prezentului proiect de lege ține de Parlament. Însă, Forul Legislativ trebuie să ia în considerare faptul că, odată ce legislația Republicii Moldova privind achizițiile publice a fost racordată la legislația Uniunii Europene, propunerile din prezentul proiect de lege nu mai sînt compatibile cu ordinea de drept internă.

Plus la aceasta, propunerea autorilor de completare a Legii nr.131/2015, în vigoare de la 1 mai 2016, contravine și principiilor consecutivității, stabilității și predictabilității normelor juridice, stabilite în art.4 alin. (3) lit.b) din Legea nr.780/2001.

12. 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.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice și proceduri administrative noi. Este vorba despre atribuțiile și procedurile Comisiei Electorale Centrale de tipărire a buletinelor de vot, altor documente electorale și materiale. Obiecțiile noastre au fost formulate în punctele de mai sus ale prezentului raport de expertiză.

Concluzii

Prezentul proiect de lege propune ca prevederile Legii nr.131/2015 să nu se aplice contractelor de tipărire a buletinelor de vot și a altor documente electorale, a materialelor didactice, de aprovizionare cu materiale și echipament destinat organelor electorale în perioada electorală, de realizare a campaniei de informare și servicii de transport în vederea organizării și desfășurării alegerilor, inclusiv a seminarelor de instruire.

Autorii aduc un șir de argumente în nota informativă privind necesitatea și oportunitatea prezentului proiect de lege. Aceștia explică că, în cazul organizării alegerilor, Comisia Electorală Centrală s-ar putea să nu reușească tipărirea buletinelor de vot, în condițiile și termenele Legii achizițiilor publice. În consecință, se impune acordarea posibilității CEC de a negocia direct cu întreprinderile și instituțiile de stat, la încheierea contractelor pentru servicii de tipărire a buletinelor de vot și de aprovizionare cu echipament.

Deși argumentele autorilor au o doză de relevanță și trebuie să fie analizate de Parlament în procesul de examinare și adoptare a proiectului de lege, totuși, considerăm că nota informativă nu argumentează într-o măsură suficientă oportunitatea normelor din proiect, luând în considerare importanța socială, politică și juridică a unui asemenea proiect de lege.

În perioada anilor 2007 - 2010, sub guvernarea Legii nr.96/2007 privind achizițiile publice, care se aplica contractelor de tipărire a buletinelor de vot și de aprovizionare cu echipament, Comisia Electorală Centrală și-a exercitat cu bine funcțiile, organizând desfășurarea alegerilor locale generale din 03.06.2007 și 17.06.2007, alegerilor parlamentare din 05.04.2009, alegerilor parlamentare anticipate din 29.07.2009 și referendumul republican constituțional din 05.09.2010.

La fel, argumentele autorilor privind dificultatea respectării procedurilor de achiziții publice în termenul restrâns de 60 de zile, cât durează perioada electorală, pot fi combătute cu exemple din practica altor țări, care dispun de termeni și mai mici, însă reușesc tipărirea buletinelor și altor materiale potrivit procedurilor de achiziții publice.

De remarcat, că la examinarea proiectului de lege, care a devenit ulterior Legea nr.131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice, Comisia Economie Buget și Finanțe a Parlamentului a respins propunerile, similare celor din prezentul proiect de lege, motivând prin faptul că asemenea excepții contravin Directivei nr.18/2004/CE și poziției experților internaționali din cadrul SIGMA, care au efectuat o expertiză de compatibilitate a proiectului cu prevederile directivelor Uniunii Europene.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate (Ministerul Justiției, Comisiei Electorale Centrale, Centrului Național Anticorupție etc.), 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.

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

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 și de altă natură ce pot surveni în rezultatul adoptării acestui proiect de lege, etc.

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.

Referind-ne la compatibilitatea prevederilor proiectului de lege cu reglementările legislației comunitare, este necesar să menționăm că Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice a fost elaborată și adoptată în scopul transpunerii Directivelor Uniunii Europene 2004/18/CE, 2014/24/UE, 89/665/CCE. Însă, acestea nu conțin norme, care ar exclude din aria de reglementare a Directivelor contractele de tipărire a buletinelor de vot și altor documente electorale. Deci, aceste contracte sunt încheiate conform procedurii achizițiilor publice.

Plus la aceasta, trebuie să ținem cont de angajamentele asumate de țara noastră potrivit Acordului de Asociere Uniunea Europeană și Republica Moldova, care prevede armonizarea/apropierea graduală/treptată a legislației privind achizițiile publice din Republica Moldova cu/de Acquis-ul comunitar în domeniul achizițiilor publice, pe baza principiilor, termenilor și definițiilor stabilite în Directivele Uniunii Europene.

Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii pentru Comisia Electorală Centrală. În speță, proiectul prevede posibilitatea pentru Comisia Electorală Centrală de a desfășura procedurile de achiziționare a buletinelor de vot, altor documente electorale, materialelor și

echipamentelor necesare, fără a parcurge procedurile obligatorii stabilite de legea privind achizițiile publice. Astfel de excepții nu sînt în beneficiul interesului public general. Or, în cazul netransparenței contractelor de tipărire a buletinelor de vot și altor documente electorale, în lipsa unui control obiectiv, va fi pus în pericol procesul electoral, iar cei interesați vor putea influența tipografia selectată, numărul buletinelor de vot tipărite sau chiar eventual falsificarea acestora.

Reieșind din pericolele care le comportă exceptarea contractelor de tipărire a buletinelor de vot și altor documente electorale de la procedurile obligatorii stabilite de legea privind achizițiile publice, prezentul proiect de lege este susceptibil de a prejudicia interesele (drepturile) alegătorilor și, în final, va fi prejudiciat interesul public.

De notat, că anterior Legea nr.96/2007 privind achizițiile publice menționa că prevederile legii nu se aplică asupra contractelor de tipărire a buletinelor de vot și a altor documente electorale, de aprovizionare cu materiale și echipament destinat organelor electorale în perioada electorală. Această normă a activat circa 5 ani de zile, integrîndu-se în sistemul de drept autohton. Desigur, oportunitatea inserării în Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice a prevederilor prezentului proiect de lege ține de Parlament. Însă, Forul Legislativ trebuie să ia în considerare faptul că, odată ce legislația Republicii Moldova privind achizițiile publice a fost racordată la legislația Uniunii Europene, propunerile din prezentul proiect de lege nu mai sînt compatibile cu ordinea de drept internă. Plus la aceasta, propunerea autorilor de completare a Legii nr.131/2015, în vigoare de la 1 mai 2016, contravine și principiilor consecutivității, stabilității și predictabilității normelor juridice, stabilite în Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

Rezumînd cele expuse, prin prisma obiecțiilor și recomandărilor formulate în prezentul raport de expertiză, considerăm că acest proiect de lege nu poate fi acceptat de Parlament.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției