

04 Iulie 2016, nr. 715

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar – anexa nr.3; Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică – anexa; ș.a.)

(Înregistrat în Parlament cu numărul 218 din 19 Mai 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 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar – anexa nr.3; Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică – anexa; ș.a.)

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Finanțelor, 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.

3. Transparența decizională Reieșind din prevederile art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii, conform art.12 alin.(2) din Legea nominalizată, va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.

Notăm că proiectul de act legislativ supus expertizei este plasat pe site-ul Parlamentului, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

În conformitate cu prevederile art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

Din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice,

nu cunoaștem dacă au avut loc astfel de consultări.

La fel, nu cunoaștem dacă societatea civilă, pînă la momentul de față a participat sau nu la elaborarea și examinarea acestuia. În acest sens, reiterăm că lipsa unor astfel de documente importante în anexa la dosarul proiectului de lege și pe pagina web face ca accesul la informație să fie limitat și, prin urmare, aduce atingere dreptului persoanelor la informare corectă.

4. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorului, proiectul de lege a fost elaborat în scopul implementării prevederilor Titlului V capitolului 8 „Achiziții Publice” din Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr. 112 din 02.07.2014.

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.

6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Deși proiectul de lege este înaintat spre examinare în mod prioritar, fiind înregistrat în Parlament pe data de 19.05.16, 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.

7. Suficiența argumentării. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare detaliată a necesității promovării proiectului. Intenția autorului este expusă clar în nota informativă ce însoțește proiectul de lege. În acest sens, autorul indică scopul principal, condițiile ce au impus elaborarea proiectului de lege, principalele prevederi, evidențierea elementelor noi, efectul social și economic al actului.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, 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. Subliniem că astfel de informații lipsesc în nota informativă, iar pe pe pagina web a Parlamentului este plasat doar avizul Ministerului Justiției și Raportul de expertiză al Centrului Național Anticorupție.

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.

8. 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.

În nota informativă este menționat faptul că proiectul de lege a fost elaborat în scopul implementării prevederilor Titlului V capitolului 8 „Achiziții Publice” din Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr. 112 din 02.07.2014.

Totodată, autorul menționează în nota informativă că un șir de prevederi din proiectul de lege au fost inserate pentru a aduce în concordanță cadrul legal național cu Directiva 2004/18/CE din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, bunuri și de servicii. Însă, aceasta Directivă este abrogată, începînd cu 18 aprilie 2016, conform art.91 din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de

abrogare a Directivei 2004/18/CE.

În contextul dat, considerăm că proiectul de lege parțial este compatibil cu legislația comunitară, fiind necesar de a revizui un șir de norme din proiect pentru a le racorda la noua Directivă privind achizițiile publice - Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014.

9. 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.

Autorul menționează în nota informativă că implementarea proiectului va necesita surse financiare suplimentare din bugetul de stat. Întrucât implementarea proiectului presupune crearea unei instituții noi în cadrul administrației publice centrale (Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor), va fi necesară alocarea mijloacelor financiare din bugetul de stat pentru salarizarea directorului general, directorilor generali adjuncți și consilierilor Agenției, precum și dotarea tehnică, cu mobilier, birotică, întreținerea curentă și alte cheltuieli. Potrivit autorului, inițial, la înființarea Agenției, sînt necesare 1,1 milioane lei, iar pentru asigurarea funcționalității acesteia pentru un an bugetar integral, vor fi necesare mijloace financiare în sumă de 3,2 milioane lei.

Am identificat în proiectul de lege prevederi care presupun cheltuieli financiare, însă nu au fost indicate și nici estimate de către autor. Mai detaliat ne referim în pct. 16 din prezentul raport.

Trebuie să remarcăm faptul că autorul nu prevede sursele de proveniență a respectivelor cheltuieli financiare. Or, potrivit Constituției (art.131), precum și jurisprudenței Curții Constituționale (Hotărîrea nr.5 din 18.02.2011) nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale pentru funcționarii Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, care vor fi remunerați cu salarii mari în comparație cu restul funcționarilor din administrația publică centrală. O astfel de abordare, în principiu, nu este contrară interesului public general, or, motivarea financiară a funcționarilor Agenției constituie o metodă suplimentară de evitare a fenomenelor de corupție în achizițiile publice și soluționarea litigiilor ce vor surveni la executarea contractelor.

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.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect nu totdeauna sînt suficient de clare și concise, iar exprimările nu întrunesc mereu 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 sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora. Este vorba despre norme care reglementează activitatea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor. Această reformă instituțională, necesară pentru crearea unui organism imparțial și independent, însărcinat cu revizuirea deciziilor luate de autoritățile sau entitățile contractante în cadrul atribuirii contractelor de achiziții publice, rezultă din angajamentele asumate în Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr. 112 din 02.07.2014.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	art.III	Art.III. - În anexa nr.2 la Legea nr.48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar, cu modificările și completările ulterioare, denumirea compartimentului se completează în final cu sintagma "Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor".	Titlul Legii este incorect, or acesta este „Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici”. Totodată notăm că norma cuprinsă în art.III al proiectului este una neclară, nefiind concretizat compartimentul unde se va plasa „Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor”. Plus la aceasta, deși anexa nr.2 conține rubricile „gradul de salarizare” și „titlul funcției”, în proiect astfel de rubrici nu se conțin la compartimentul propus de a fi completat.	Coruptibilitate Lacune de drept Norme irealizabile Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Recomandăm revizuirea conținutului art.III din proiect, prin prisma obiecțiilor formulate mai sus.
2	art.IV, pct.2	La articolul 1: "contract de achiziții publice de lucrări" - contract de achiziții publice având ca obiect fie execuția, fie atât proiectarea, cât și execuția unor lucrări aferente activităților enumerate în anexa 1/1 la prezenta lege sau a unei construcții, fie realizarea, prin orice mijloace, a unei construcții care să răspundă unor necesități precizate de autoritatea contractantă.	Definiția contractelor de achiziții publice de lucrări, după cum afirmă autorul în nota informativă, este racordată la Directiva 2004/18/CE din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, bunuri și de servicii. După cum am menționat în prezentul raport, potrivit art.91 din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014, Directiva 2004/18/CE se abrogă începând cu 18 aprilie 2016. În contextul dat, definiția contractelor de achiziții publice de lucrări trebuie racordată la Directiva 2014/24/UE, așa cum este redată ea în art.2 alin.(1) pct.6 din respectiva Directivă: 6. „contracte de achiziții publice de lucrări” înseamnă contracte de achiziții publice care au ca obiect: (a) execuția, sau atât proiectarea, cât și execuția de lucrări legate de una dintre activitățile menționate în anexa II; (b) execuția, sau atât proiectarea, cât și execuția unei lucrări; (c) realizarea, prin orice mijloace, a unei lucrări care corespunde cerințelor precizate de autoritatea contractantă care exercită o influență decisivă asupra tipului sau proiectului lucrării;	Coruptibilitate Lacune de drept	Recomandăm revizuirea definiției "contract de achiziții publice de lucrări" potrivit art.2 alin.(1) pct. 6 din Directiva 2014/24/UE.
3	art.IV, pct.11	Articolul 75. Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor alin.(11) - (20)	Potrivit normelor cuprinse în alin.(11) - (20) al art.75 se reglementează un număr de aspecte ce se referă la consilierii Agenției, precum: selectarea acestora pe bază de concurs deschis, imparțial și transparent realizat de Comisia economie, buget și finanțe a Parlamentului; cerințele care trebuie să le îndeplinească persoanele pentru a fi numite în funcția de consilieri; interdicțiile, incompatibilitățile și conflictele de interese în activitatea consilierilor; obligațiile consilierilor; încetarea mandatului de consilier etc. În contextul dat și în lipsa unor referințe exprese, nu este clar dacă aceste norme se aplică sau nu și directorului general, precum și directorului general adjunct ai Agenției.	Coruptibilitate Lacune de drept	Recomandăm autorului reglementarea în proiect a tuturor aspectelor nominalizate mai sus, ce se referă la consilierii Agenției, și pentru directorului general, precum și directorului general adjunct ai Agenției.
4	art.IV, pct.11	Articolul 75. Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor	Normele cuprinse în alin.(21) - (22) din art.75 prevăd modalitatea de încetare a mandatului consilierilor, precum și a directorului general, dar	Coruptibilitate Lacune de drept	Recomandăm includerea în proiect și a prevederilor care reglementează

		alin.(21) - (22)	nu reglementează modalitatea de încetare a a mandatului directorului general adjunct.		modalitatea de încetare a a mandatului directorului general adjunct.
5	art.IV, pct.11	Articolul 75 va avea următorul cuprins: Articolul 75. Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor... (28) Experții atrași de Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor pentru expertizele tehnice și financiare au dreptul la o remunerație în mărime de 10% din salariul mediu lunar pe economie pentru fiecare zi în care participă la procesul de soluționare a contestațiilor.	Nota informativă prevede niște cifre estimative pentru cheltuielile ce vor surveni la aplicarea proiectului privind salarizarea funcționarilor Agenției și alte cheltuieli, însă nu indică nimic despre aceste remunerări pentru experții externi.	Coruptibilitate Lacune de drept	Considerăm necesar de a argumenta cu calcule detaliate și o analiză estimativă a posibilelor cheltuieli și sursele de finanțare pentru remunerarea experților externi.
6	art.IV, pct.15	La articolul 83: alineatul (2) va avea următorul cuprins: (2) Dispozițiile prevăzute la art.4 alin.(2)-(4), art.27 alin.(2), art.28 alin.(2), art.29 alin.(3), art.45 alin.(2), art.49 alin.(2), art.52 alin.(6), art.53 alin.(5), art.56 alin.(7), intră în vigoare la 1 ianuarie 2019.	Obiecția noastră se referă la faptul că nota informativă a proiectului nu conține justificări referitoare la excluderea art.45 alin.(2), art.49 alin.(2), art.52 alin.(6) și art.53 alin.(5) din redacția actuală a art.83 alin.(2) din Legea nr.131/2015.	Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	În lipsa unor argumente și justificări considerăm inoportun de a insera în art.83 alin.(2) al legii nr.131/2015 mențiunile privind art.45 alin.(2), art.49 alin.(2), art.52 alin.(6) și art.53 alin.(5), care vor intra în vigoare la 1 ianuarie 2019.
7	art.IV, pct.16	Se completează cu Anexa nr.1/1 cu următorul conținut:	Conținutul anexei respective a fost preluat din anexa respectivă a Directivei 2004/18/CE. Pornind de la faptul că această Directivă este abrogată de Directiva 2014/24/UE, care conține, la fel, o astfel de anexă, autorul urmează să verifice și să includă în proiect conținutul anexei din Directiva 2014/24/UE, care la unele capitole diferă de anexa Directivei 2004/18/CE.	Coruptibilitate Lacune de drept	Recomandăm revizuirea conținutului anexei respective din proiect conform anexei din Directiva 2014/24/UE.

Concluzii

Potrivit autorului, proiectul de lege a fost elaborat în scopul implementării prevederilor Titlului V capitolului 8 „Achiziții Publice” din Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr. 112 din 02.07.2014.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, 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. Subliniem că astfel de informații lipsesc în nota informativă, iar pe pe pagina web a Parlamentului este plasat doar avizul Ministerului Justiției și Raportul de expertiză al Centrului Național Anticorupție.

La fel, nu cunoaștem dacă societatea civilă, pînă la momentul de față a participat sau nu la elaborarea și examinarea acestuia.

În acest sens, reiterăm că lipsa unor astfel de documente importante în anexa la dosarul proiectului de

lege și pe pagina web face ca accesul la informație să fie limitat și, prin urmare, aduce atingere dreptului persoanelor la informare corectă. Mai mult ca atât, 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.

Autorul menționează în nota informativă că un șir de prevederi din proiectul de lege au fost inserate pentru a aduce în concordanță cadrul legal național cu Directiva 2004/18/CE din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, bunuri și de servicii. Însă, aceasta Directivă este abrogată, începând cu 18 aprilie 2016, conform art.91 din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE.

În contextul dat, considerăm că proiectul de lege parțial este compatibil cu legislația comunitară, fiind necesar de a revizui un șir de norme din proiect pentru a le racorda la noua Directivă privind achizițiile publice - Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014.

Autorul menționează în nota informativă că implementarea proiectului va necesita surse financiare suplimentare din bugetul de stat. Întrucât implementarea proiectului presupune crearea unei instituții noi în cadrul administrației publice centrale (Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, va fi necesară alocarea mijloacelor financiare din bugetul de stat pentru salarizarea directorului general, directorilor generali adjuncți și consilierilor Agenției, precum și dotarea tehnică, cu mobilier, birotică, întreținerea curentă și alte cheltuieli. Potrivit autorului, inițial, la înființarea Agenției, sînt necesare 1,1 milioane lei, iar pentru asigurarea funcționalității acesteia pentru un an bugetar integral, vor fi necesare mijloace financiare în sumă de 3,2 milioane lei.

Evidențiem faptul că am identificat în proiectul de lege prevederi care presupun cheltuieli financiare, însă nu au fost indicate și nici estimate de către autor. Este vorba despre remunerarea experților externi pentru expertizele tehnice și financiare ce le vor întocmi pentru Agenție.

Ca remarcă generală în ce privește fundamentarea economico-financiară, trebuie să remarcăm că autorul nu prevede sursele de proveniență a respectivelor cheltuieli financiare. Or, potrivit Constituției, precum și jurisprudenței Curții Constituționale, nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii pentru funcționarii Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, care vor fi remunerați cu salarii mari în comparație cu restul funcționarilor din administrația publică centrală. O astfel de abordare, în principiu, nu este contrară interesului public general, or, motivarea financiară a funcționarilor Agenției constituie o metodă suplimentară de evitare a fenomenelor de corupție în achizițiile publice și soluționarea litigiilor ce vor surveni la executarea contractelor.

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