

## **METODOLOGIE**

### **de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte normative**

#### **Conținut:**

<b>I.</b>	<b>Dispoziții generale .....</b>	<b>3</b>
1.	Expertiza anticorupție .....	3
2.	Domeniul de aplicare .....	3
3.	Obiectivele expertizei .....	3
4.	Principiile expertizei .....	3
5.	Noțiuni utilizate .....	4
<b>II.</b>	<b>Responsabilitatea pentru efectuarea expertizei anticorupție .....</b>	<b>4</b>
6.	Subdiviziunea responsabilă de expertiza anticorupție .....	4
7.	Domeniile de expertiză .....	4
8.	Responsabilitatea experților .....	5
9.	Tratarea influențelor necorespunzătoare .....	5
<b>III.</b>	<b>Organizarea activității de expertiză anticorupție .....</b>	<b>5</b>
10.	Temeiurile efectuării expertizei anticorupție .....	5
11.	Termenul de efectuare a expertizei anticorupție .....	5
12.	Repartizarea proiectelor .....	5
13.	Întocmirea rapoartelor de expertiză anticorupție .....	6
14.	Verificarea și publicarea rapoartelor de expertiză anticorupție .....	6
15.	Expertiza anticorupție la proiectele atribuite la secret de stat .....	6
16.	Expertiza anticorupție repetată .....	6
17.	Grupul de lucru pentru înlăturarea divergențelor .....	7
18.	Date statistice despre expertiza anticorupție .....	7
19.	Măsurarea eficienței expertizei anticorupție .....	7
<b>IV.</b>	<b>Pregătirea pentru efectuarea expertizei anticorupție .....</b>	<b>8</b>
20.	Etapele de pregătire a expertului pentru efectuarea expertizei anticorupție .....	8
21.	Examinarea legislației pertinente proiectului .....	8
22.	Examinarea notei informative a proiectului .....	8
23.	Examinarea textului proiectului .....	9
24.	Examinarea informației cu privire la interesele private în promovarea proiectului .....	9
25.	Estimarea prejudiciilor ce ar putea fi cauzate de proiect .....	9
26.	Examinarea altor informații relevante .....	9
<b>V.</b>	<b>Raportul de expertiză anticorupție .....</b>	<b>10</b>
27.	Structura raportului de expertiză anticorupție .....	10
28.	Conținutul raportului de expertiză anticorupție .....	10

<b>Anexa 1. Structura detaliată a raportului de expertiză anticorupție .....</b>	<b>11</b>
<b>Anexa 2. Instrucțiuni de redactare a raportului de raportului de expertiză anticorupție .....</b>	<b>12</b>
<b>Anexa 3. Tipologia riscurilor de corupție .....</b>	<b>22</b>
<b>Anexa 4. Tipologia factorilor de risc .....</b>	<b>23</b>
<b>Anexa 5. Descrierea detaliată a factorilor de risc .....</b>	<b>24</b>
<b>Anexa 6. Metodologia de calculare a prejudiciilor .....</b>	<b>36</b>
<b>Anexa 7. Standarde de transparență în procesul decizional .....</b>	<b>38</b>

## METODOLOGIE

### de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte normative

Prezenta Metodologie stabilește obiectivele și etapele efectuării expertizei anticorupție a proiectelor de acte normative, tipologia factorilor de risc care determină apariția riscurilor de corupție și descrierea lor, tipologia riscurilor de corupție, precum și structura detaliată a raportului de expertiză anticorupție.

#### I. Dispoziții generale

##### 1. Expertiza anticorupție

1.1. Expertiza anticorupție este procesul de identificare a riscurilor de corupție care pot apărea în legătură cu promovarea proiectelor de acte normative de către entitățile publice, a factorilor care le generează și elaborarea recomandărilor pentru înlăturarea efectelor acestora.

1.2. Expertiza anticorupție este efectuată de Centrul Național Anticorupție, în conformitate cu prevederile Legii 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, Legii 82/2017 a integrității și a prezentei Metodologii.

##### 2. Domeniul de aplicare

Agenții publici și entitățile publice cu drept de inițiativă legislativă, alte entități publice care elaborează și promovează proiecte de acte normative (în continuare – *autori*), precum și Secretariatul Parlamentului, în cazul inițiativelor legislative ale deputaților au obligația de a supune expertizei anticorupție toate proiectele elaborate și definitive (în baza propunerilor și obiecțiilor expuse în procesul de avizare de către entitățile publice și de consultare a părților interesate în procesul decizional), cu excepția:

- a) documentelor de politici;
- b) actelor cu caracter individual de remanieri de cadre;
- c) dispozițiilor Guvernului;
- d) hotărârilor Guvernului de aprobare a avizelor asupra proiectelor de legi și decrete ale Președintelui Republicii Moldova;
- e) tratatelor internaționale, a actelor de acordare a deplinului puteri și de exprimare a consimțământului Republicii Moldova de a fi legată prin tratat internațional.

În cazul proiectelor inițiate de Guvern, acestea se consideră definitive înainte de a fi transmise spre expertiza juridică, iar în cazul inițiativelor altor categorii de autori – după înregistrarea proiectelor în Parlament.

##### 3. Obiectivele expertizei

Obiectivele expertizei anticorupție sunt:

- i.* prevenirea manifestărilor de corupție prin excluderea factorilor de risc din proiecte;
- ii.* informarea autorilor și a publicului larg cu privire la factorii de risc și riscurile de corupție identificate în proiecte;
- iii.* oferirea garanțiilor suplimentare de desfășurare a procesului legislativ în interesul cetățenilor și în interesul public.

##### 4. Principiile expertizei

Expertiza anticorupție a proiectelor se face în baza următoarelor principii:

- i.* transparenței rapoartelor de expertiză anticorupție, cu excepțiile stabilite;
- ii.* identificării echilibrului corect dintre interesul public și interesele private legitime aferente promovării proiectelor;
- iii.* independenței experților în procesul efectuării expertizei anticorupție;
- iv.* neadmiterii favorizării autorilor proiectelor și a altor persoane interesate;

- v. neadmiterii afectării drepturilor omului prin prevederile proiectului;
- vi. excluderii normelor care ar genera interpretarea neuniformă și aplicarea contradictorie a prevederilor legale;
- vii. participării societății civile la elaborarea și consultarea proiectelor, inclusiv prin expertizarea riscurilor de corupție din proiectele promovate.

## 5. Noțiuni utilizate

În sensul prezentei Metodologii, prin următoarele noțiuni se înțelege:

*act normativ* – act juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sunt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice;

*autor al inițiativei legislative* – autoritatea publică căreia îi aparține dreptul de inițiativă legislativă conform art.73 al Constituției (deputați în Parlament, Președintele Republicii Moldova, Guvernul, Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia);

*autor al proiectului* – autoritatea publică centrală de specialitate sau, după caz, autoritatea publică locală, care nemijlocit a elaborat proiectul (numit și „autor nemijlocit”);

*Centru* – Centrul Național Anticorupție;

*corupție* – utilizarea funcției contrar legii în interes privat. În acest sens, funcția utilizată poate fi în cadrul entităților publice sau private, în mod direct de către deținătorul funcției sau indirect de către intermediari, iar interesul privat poate fi propriu pentru deținătorul funcției sau pentru alte persoane;

*expert* – colaborator al Centrului, cu statut de inspector în cadrul Direcției legislație și expertiză anticorupție a Centrului;

*factor de risc* – prevedere a proiectului conținutul căreia poate genera, la aplicare, apariția riscurilor de corupție;

*interes public* – interesul general de dezvoltare a bunăstării societății în ansamblu și de realizare a intereselor private legitime, garantat prin funcționarea entităților publice și private, precum și prin exercitarea atribuțiilor de serviciu ale agenților entităților date în strictă conformitate cu prevederile legale, în mod eficient și econom din punct de vedere a utilizării resurselor;

*interes privat* – interesul persoanelor fizice (personal sau de grup), a persoanelor apropiate acestora sau al persoanelor juridice (departamental, corporativ sau clientelar) de realizare a drepturilor și libertăților, inclusiv în vederea obținerii bunurilor, serviciilor, privilegiilor, avantajelor sub orice formă, a ofertei sau promisiunii lor;

*interes privat legitim* – interesul privat consacrat de Constituție, legislația națională și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte și care nu aduce atingere interesului general de dezvoltare a bunăstării societății în ansamblu și de realizare a drepturilor și libertăților legitime ale altor persoane;

*proiect* – proiect de act normativ, pasibil de a fi supus expertizei anticorupție;

*program e-expertiza* – program electronic de repartizare a proiectelor pentru a fi supuse expertizei anticorupție, de verificare a rapoartelor întocmite de experți, de măsurare a eficienței lor și de evidențiere a activităților de efectuare a expertizei anticorupție;

*risc de corupție* – eveniment posibil de producere a unei manifestări de corupție prin care va fi afectată realizarea obiectivelor entității publice, iar interesul public va fi afectat de interese private.

## **II. Responsabilitatea pentru efectuarea expertizei anticorupție**

### **6. Subdiviziunea responsabilă de expertiza anticorupție**

Subdiviziunea responsabilă de realizarea atribuției Centrului de efectuare a expertizei anticorupție este Direcția legislație și expertiză anticorupție, parte a Direcției generale prevenirea corupției.

### **7. Domeniile de expertiză**

7.1. Asigurarea specializării experților care activează în cadrul Direcției legislație și expertiză anticorupție se face prin atribuirea lor la domenii de expertiză.

7.2. Repartizarea proiectelor supuse expertizei anticorupție se face pe domenii corespunzătoare Clasificatorului general al legislației, adoptat prin Legea 1325/1997:

- i.* Drept constituțional și administrativ, justiție și afaceri interne, drepturile și libertățile omului;
- ii.* Economie și comerț;
- iii.* Buget și finanțe;
- iv.* Educație și învățământ, cultură, culte și mass-media;
- v.* Legislația muncii, asigurarea socială, ocrotirea sănătății și familiei.

### **8. Responsabilitatea experților**

8.1. Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului este întocmit personal de către expertul căruia i-a fost repartizat proiectul pentru expertiză, după verificarea calității acestuia de către șeful Direcției legislație și expertiză anticorupție.

8.2. Raportul de expertiză anticorupție este semnat cu numele expertului sau, după caz, a experților care l-au întocmit. În cazul întocmirii unui raport de expertiză de către mai mulți experți, semnăturile cu numele acestora sunt indicate în ordinea consecutivă a examinării părților din proiectul expertizat.

8.3. Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului, al cărui autor este Centrul Național Anticorupție, este întocmit de către expertul care nu a participat la elaborarea proiectului.

### **9. Tratarea influențelor necorespunzătoare**

În cazul exercitării influențelor necorespunzătoare de către persoanele terțe asupra expertului în vederea întocmirii raportului de expertiză anticorupție de o manieră favorabilă și/sau convenabilă autorului proiectului, expertul va denunța imediat aceste influențe conducerii Centrului în modul stabilit de legislație, anunțând șeful Direcției legislație și expertiză anticorupție.

## **III. Organizarea activității de expertiză anticorupție**

### **10. Temeiurile efectuării expertizei anticorupție**

10.1. Proiectul se supune expertizei anticorupție atunci când versiunea definitivă a acestuia, însoțită de materialele aferente (scrisoarea de însoțire, nota informativă, sinteza obiecțiilor și propunerilor autorităților publice, și după caz, sinteza recomandărilor reprezentanților societății civile, iar, după caz, studii de fezabilitate, analiza impactului de reglementare etc.) este transmis de către autorul proiectului sau, după caz, de către autorul inițiativei legislative, în adresa Centrului. Proiectul astfel transmis se înregistrează în Cancelaria Centrului, atribuindu-i-se număr de intrare. Proiectul înregistrat și vizat de directorul Centrului se distribuie șefului Direcției legislație și expertiză anticorupție pentru repartizare ulterioară experților.

10.2. În cazuri excepționale, Centrul supune expertizei anticorupție proiectele publicate de autori, când aceștia promovează proiectul cu eludarea expertizei anticorupție.

### **11. Termenul de efectuare a expertizei anticorupție**

11.1. Termenul de efectuare a expertizei anticorupție este de 10 zile lucrătoare din momentul înregistrării proiectului în Cancelaria Centrului.

11.2. Dacă proiectul este complex sau voluminos, ori dacă se cere studierea unor materiale suplimentare, termenul de efectuare a expertizei poate fi extins până la 30 de zile lucrătoare. În acest caz, prelungirea termenului se coordonează cu conducerea Centrului, prin raport motivat, iar autorul este informat despre extinderea termenului. Termenele respective nu pot fi prelungite dacă necesitatea elaborării actului normativ derivă dintr-un document de politici având un termen de executare restrâns.

## **12. Repartizarea proiectelor**

12.1. Repartizarea proiectelor pentru efectuarea expertizei anticorupție se face de către șeful Direcției legislație și expertiză anticorupție, iar în lipsa acestuia – de către persoana desemnată responsabilă. Repartizarea proiectului se face prin intermediul programului e-expertiza. Materialele aferente proiectului primite prin Cancelaria Centrului se transmit expertului desemnat.

12.2. Proiectele se repartizează în dependență de specializarea experților. Șeful direcției legislație și expertiză anticorupție ține cont de volumul și complexitatea proiectelor în procesul de repartizarea a lor către experți.

12.4. În cazul proiectelor voluminoase sau complexe, întocmirea raportului de expertiză anticorupție se pune în sarcina unui grup de experți, numindu-se un coordonator din rândul acestora, responsabil de repartizarea activităților de expertiză în cadrul grupului și de verificarea prealabilă a contribuțiilor celorlalți experți din grup.

## **13. Întocmirea rapoartelor de expertiză anticorupție**

13.1. Experții întocmesc rapoartele de expertiză anticorupție în programul e-expertiză.

13.2. Expertul poate solicita opinia altor subdiviziuni ale Centrului, de care va ține seama la întocmirea raportului. Expertul poate solicita opinia specialiștilor din alte instituții, precum și a reprezentanților societății civile și a mediului academic. În toate cazurile, opiniile solicitate de expert se introduc în format electronic în programul e-expertiza.

13.3. Raportul de expertiză anticorupție, semnat de expertul care l-a întocmit, se transmite șefului Direcției legislație și expertiză anticorupție, împreună cu scrisoarea de însoțire adresată autorului proiectului.

13.4. Conținutul raportului de expertiză anticorupție trebuie să corespundă rigorilor prevăzute în capitolul V și Anexa 1 ale prezentei metodologii.

13.5. Raportul de expertiză anticorupție, semnat de către expertul care l-a întocmit, se expediază autorului și se publică pe pagina web a Centrului Național Anticorupție.

## **14. Verificarea și publicarea rapoartelor de expertiză anticorupție**

14.1. Raportul de expertiză anticorupție se verifică și se aprobă de către șeful Direcției legislație și expertiză anticorupție. În procesul de verificare, expertului îi poate fi restituit raportul pentru îmbunătățiri, cu observații de rigoare asupra lacunelor, atenționându-l asupra rigorilor metodologice pe care trebuia să le urmeze.

14.2. În cazul divergențelor conceptuale dintre expert și șeful direcției care verifică raportul de expertiză anticorupție, proiectul poate fi transmis suplimentar unui alt expert, fără a afecta termenul de efectuare a expertizei anticorupție. În acest caz, șeful Direcției legislație și expertiză anticorupție decide care raport de expertiză anticorupție urmează a fi transmis autorului proiectului, publicând pe pagina web a Centrului ambele rapoarte de expertiză.

14.3. Rapoartele de expertiză anticorupție verificate și aprobate de către șeful Direcției legislație și expertiză anticorupție se publică pe pagina web a Centrului.

## **15. Expertiza anticorupție la proiectele atribuite la secret de stat**

15.1. Proiectul hotărârii de Guvern care conține secret de stat, conform art.29 din Legea 136/2017, precum și alte proiecte ce conțin informații secretizate, se repartizează de către șeful Direcției legislație și expertiză anticorupție, în condițiile Legii nr.245/2008 cu privire la secretul de stat.

15.2. Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului atribuit la secret de stat nu se întocmește în programul e-expertiza și nu se publică pe pagina web a Centrului.

15.3. În cazul desecretizării proiectului atribuit la secret de stat și a raportului de expertiză anticorupție, acestea se publică pe pagina web a Centrului.

### **16. Expertiza anticorupție repetată**

16.1. Autorul este obligat să solicite repetat efectuarea expertizei anticorupție dacă:

- proiectul în varianta propusă pentru adoptare diferă conceptual sau după volum față de proiectul supus expertizei anticorupție. În acest caz, expertiza anticorupție repetată se efectuează în termen de 10 zile lucrătoare.

- proiectul a fost restituit autorului ca urmare a instituirii unei legislaturi noi după alegerile parlamentare generale, a unui nou Guvern sau a schimbării conducerii entității publice autor al proiectului.

16.2. Autorul este în drept să solicite repetat efectuarea expertizei anticorupție dacă:

- toate obiecțiile și recomandările din raportul de expertiză anticorupție anterior au fost acceptate;

- în cadrul unui grup de lucru comun al reprezentanților autorului și ai Centrului Național Anticorupție pentru înlăturarea divergențelor pe marginea proiectului supus expertizei anticorupție, membrii grupului ajung la un numitor comun cu privire la redacția proiectului, astfel încât să fie remediați factorii de risc și riscurile de corupție identificate în raportul de expertiză anticorupție anterior. În cadrul grupului se dezbate opiniile ambelor părți cu fixarea, într-un proces-verbal, a argumentelor și a soluțiilor de compromis;

- proiectul supus expertizei anticorupție nu a fost adoptat timp de un an, iar autorul consideră că, între timp, contextul promovării acestuia s-a modificat;

16.3. Expertiza anticorupție repetată asupra proiectului poate fi efectuată de către expertul care l-a examinat inițial sau de către un alt expert.

### **17. Grupul de lucru pentru înlăturarea divergențelor**

17.1. În cadrul grupului de lucru comun dintre reprezentanții autorului și ai Centrului, creat *ad-hoc* pentru a înlătura divergențele pe marginea proiectului supus expertizei anticorupție, se dezbate opiniile ambelor instituții. Toate opiniile și argumentele prezentate se fixează într-un proces-verbal semnat de membrii care au participat la ședință.

17.2. La ședințele grupului de lucru pot fi invitate și alte persoane, specialiști, experți în domeniu, reprezentanți ai societății civile, la inițiativa autorului sau a Centrului.

17.3. Procesul-verbal al ședinței grupului de lucru se include în setul de materiale anexat la proiect pentru a fi transmise spre aprobare/adoptare.

### **18. Date statistice despre expertiza anticorupție**

18.1. Experții vor răspunde la întrebările statistice concomitent cu introducerea raportului de expertiză anticorupție în programul e-expertiza. Răspunsurile bifate de experți trebuie să corespundă analizei facute în raport la compartimentul respectiv.

18.2. Datele statistice despre expertiza anticorupție se extrag din modulul corespunzător al programului e-expertiză pentru a fi incluse în rapoartele Direcției legislație și expertiză anticorupție.

### **19. Măsurarea eficienței expertizei anticorupție**

19.1. În cadrul Direcției legislație și expertiză anticorupție sunt desemnați experți responsabili de monitorizarea continuă a procesului legislativ (plasarea pe paginile web ale autorităților publice pentru consultări ale proiectelor, ședințele Guvernului și ședințele plenare ale Parlamentului), de studierea permanentă a edițiilor Monitorului Oficial și de analizare a eficienței activității de expertiză anticorupție.

19.2. Eficiența expertizei anticorupție se măsoară prin cuantificarea recomandărilor formulate în rapoartele de expertiză anticorupție asupra proiectelor cu statut definitiv (adoptate și publicate în Monitorul Oficial, respinse de către autoritatea de adoptare, retrase de către autor, înlocuite cu proiecte conținutul cărora a fost modificat, fiind cerută expertiza anticorupție repetată), acceptate și/sau de care s-a ținut cont, din totalul recomandărilor formulate în rapoartele de expertiză anticorupție asupra tuturor proiectelor cu statut definitiv.

19.3. Experții responsabili de monitorizarea continuă a procesului legislativ vor solicita semestrial de la autori informații cu privire la etapa la care se află proiectele expertizate pentru care lipsesc informații exacte (în curs de examinare, adoptate, respinse, retrase, înlocuite cu alte proiecte) pentru a le atribui statutul corespunzător în programul e-expertiza.

#### **IV. Pregătirea pentru efectuarea expertizei anticorupție**

##### **20. Etapele de pregătire a expertului pentru efectuarea expertizei anticorupție**

În procesul de pregătire pentru efectuarea expertizei anticorupție, expertul va examina consecutiv:

- i. legislația pertinentă proiectului;*
- ii. nota informativă a proiectului;*
- iii. textul proiectului;*
- iv. informația cu privire la interesele private în promovarea proiectului;*
- v. prejudiciile ce ar putea fi cauzate de proiect;*
- vi. alte informații relevante.*

##### **21. Examinarea legislației pertinente proiectului**

21.1. Pentru o mai bună cunoaștere și înțelegere a domeniului în care intervine autorul proiectului, expertul căruia i-a fost repartizat proiectul pentru expertiză, înainte de studierea propriuzisă a proiectului și a notei informative care-l însoțește, studiază legislația pertinentă proiectului.

21.2. În funcție de tipul proiectului ce i-a fost repartizat, expertul va examina:

- *pentru proiectele de acte de modificare* – reglementările în vigoare supuse modificării;
- *pentru proiectele de acte integrale, care abrogă alte reglementări existente* – reglementările existente;
- *pentru proiectele de acte integrale, care introduc reglementări noi pentru prima dată* – reglementările înrudite, din care derivă necesitatea unui asemenea proiect.

21.3. Studiarea prealabilă a legislației pertinente proiectului abilitază expertul să facă o comparație calitativă dintre situația juridică existentă și situația juridică nouă descrisă în proiect, pentru a putea urmări dacă proiectul va determina evoluții care vor îmbunătăți sau deteriora interesul public.

##### **22. Examinarea notei informative a proiectului**

22.1. Expertul studiază conținutul Notei informative ce însoțește proiectul pentru a identifica:

- a) scopul proiectului,
- b) suficiența și valabilitatea argumentării soluțiilor proiectului,
- c) intențiile autorului.

22.2. Expertul va identifica *scopul stipulat în nota informativă*, după care îl va compara cu scopul și obiectivele enunțate în textul proiectului (în cazul actelor integrale) și va reține diferențele calitative. La studierea ulterioară a textului proiectului, expertul va verifica dacă întreg textul proiectului corespunde scopului anunțat în nota informativă și/sau proiect sau dacă proiectul, în realitate, urmărește și alte scopuri nestipulate, suplimentare sau chiar contrare scopului enunțat. Depistarea scopurilor nestipulate reprezintă un indicator al promovării intereselor private contrare interesului public sau, cel puțin, al unui proiect insuficient de întemeiat.

22.3. Indiferent de faptul dacă proiectul are sau nu scopuri suplimentare decât cele anunțate în proiect și în nota informativă, expertul va identifica reglementările cele mai importante și/sau



îngrijorătoare din punct de vedere al interesului public și va verifica dacă nota informativă conține *justificări suficiente și valabile pentru a susține soluțiile proiectului*. Expertul va reține acele soluții ale proiectului cărora le lipsește o justificare, justificarea cărora nu este suficientă și justificarea cărora este suficientă, dar nu este valabilă.

22.4. Identificarea proiectelor descrise la pct.22.3. servesc expertului drept indicii ale faptului că autorul ar putea ascunde ceva, promova un proiect insuficient de argumentat sau că ar încerca să inducă publicul în eroare cu privire la intențiile sale reale. Expertul va atrage o atenție deosebită și va verifica enunțurile din nota informativă cu privire la:

- conformarea proiectului cu alte reglementări naționale sau internaționale;
- constituirea unor noi entități publice sau instituirea unor noi funcții publice;
- schimbarea formulărilor curente ale atribuțiilor entităților publice;
- subiecții care vor beneficia de pe seama proiectului și în ce mod;
- subiecții care ar putea fi afectați prin proiect și în ce mod;
- acoperirea financiară a proiectului.

### **23. Examinarea textului proiectului**

23.1. Expertul va studia proiectul prin prisma următoarelor întrebări:

- i. ar putea fi interpretate neunivoc prevederile proiectului?*
- ii. ce beneficii ar putea avea o persoană rău-intenționată (în special, dacă este agent public) din interpretarea care îi convine a prevederilor proiectului?*
- iii. cum s-ar califica fapta persoanei care se prevalează de interpretarea convenabilă a prevederilor proiectului pentru a realiza un beneficiu privat?*

23.2. În procesul de studiere a proiectului, expertul va stabili factorii de risc ce pot duce la apariția riscurilor de corupție conform anexelor 3-5 la prezenta Metodologie. Totodată, expertul poate identifica și noi factori de risc, neincluși în lista în Anexa 4.

### **24. Examinarea informației cu privire la interesele private în promovarea proiectului**

24.1. În cazul în care expertul consideră că autorul ar putea ascunde ceva, ar promova un proiect insuficient de argumentat și/sau că ar încerca să inducă publicul în eroare cu privire la intențiile sale reale, va solicita altor subdiviziuni ale Centrului informații ce ar confirma sau, după caz, infirma existența intereselor private în promovarea proiectului din partea autorului (de ex.: legăturile dintre reprezentanții autorului și persoanele afiliate organizațiilor comerciale și necomerciale). Expertul va atrage o atenție deosebită proiectelor prin care se urmărește:

- a) acordarea scutirilor fiscale, vamale, anulărilor de datorii față de bugetul public;
- b) schimbarea destinației terenurilor;
- c) încheierea parteneriatelor public-private;
- d) crearea parcurilor industriale;
- e) stabilirea derogărilor de la regulile de comerț (în sectorul public sau privat);
- f) favorizări bugetare.

24.2. Dacă stabilește existența intereselor private în promovarea proiectului, expertul va informa șeful Direcției legislație și expertiză anticorupție, pentru a examina oportunitatea întocmirii unui comunicat de presă, pentru a fi plasat pe pagina web a Centrului concomitent cu raportul de expertiză anticorupție.

### **25. Estimarea prejudiciilor ce ar putea fi cauzate de proiect**

25.1. În cazul identificării intereselor private în promovarea proiectului, expertul va verifica dacă astfel ar putea fi prejudiciate: interesele legitime patrimoniale și nepatrimoniale ale anumitor categorii de persoane, bugetul public național sau local, alte obiecte ale patrimoniului public.

25.2. Atunci când stabilește posibilitatea cauzării prejudiciilor patrimoniale, expertul va face o estimare, conform metodologiei de estimare a prejudiciilor ce pot fi cauzate de proiecte, incluse în Anexa 6.

## **26. Examinarea altor informații relevante**

După caz, expertul va examina suplimentar și ale categorii de informații:

- *oficiale* (publicații oficiale, inclusiv rapoarte oficiale publice ale instituțiilor de stat și internaționale, practica instanțelor de judecată naționale și internaționale; date ale Biroului național de statistică; materiale de arhivă, inclusiv surse de acces limitat sau închis);
- *neoficiale* (mass-media scrisă și electronică; cărți, rapoarte, studii, evaluări etc. ale persoanelor private, instituțiilor, organizațiilor neguvernamentale locale și internaționale, pagini web, inclusiv portaluri, baze de date, forumuri).

## **V. Raportul de expertiză anticorupție**

### **27. Structura raportului de expertiză anticorupție**

Raportul de expertiză anticorupție conține în mod obligatoriu următoarele compartimente:

- i. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului*
- ii. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului*
- iii. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului*
- iv. Concluzia expertizei*

### **28. Conținutul raportului de expertiză anticorupție**

Structura detaliată a raportului de expertiză anticorupție este prezentată în Anexa 1 a prezentei Metodologii. Instrucțiunile de completare a fiecărei secțiuni a raportului de expertiză anticorupție sunt prezentate în Anexa 2 din metodologie.

## STRUCTURA DETALIATĂ A RAPORTULUI DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

### RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE la proiectul de [titlul proiectului expertizat]

#### I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

- I.1. *Pertinența autorului și a categoriei propuse a actului promovat prin proiect*
- I.2. *Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului*
- I.3. *Scopul anunțat și scopul real al proiectului*
- I.4. *Interesul public și interesele private promovate în proiect*  
*- schema intereselor private aferente proiectului*
- I.5. *Justificarea soluțiilor proiectului*
  - I.5.1. *Suficiența argumentării din nota informativă*
  - I.5.2. *Argumentarea economico-financiară*
  - I.5.3. *Efectuarea analizei impactului de reglementare*
  - I.5.4. *Întocmirea studiilor de fezabilitate*

#### II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

- II.1. *Limbajul proiectului*
- II.2. *Coerența legislativă a proiectului*
- II.3. *Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect*
- II.4. *Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului*

#### III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

Nr.	Art. __ alin. __ lit. __)	
	...	
	Obiecții:	
	...	
	Recomandări:	
	...	
	Factori de risc:	Riscuri de corupție:
	• ...	• ...

#### IV. Concluzia expertizei

data

Experti ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*numele expertului, funcția*  
*numele expertului, funcția*

Coordonator al raportului de expertiză anticorupție:  
*numele expertului, funcția*

## **INSTRUCȚIUNILE DE REDACTARE A RAPORTULUI DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

### **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE la proiectul de [titlul proiectului expertizat]**

#### **I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului**

Viciile procedurii de promovare a proiectului pot indica asupra intențiilor nesincere ale autorilor acestuia, prevestind de cele mai dese ori factori de risc și riscuri de corupție ale prevederilor proiectului, promovarea intereselor private în detrimentul interesului public etc. Din aceste considerente, expertul va analiza existența riscurilor de corupere ale procesului de promovare a proiectului din perspectiva: pertinentei autorului, categoriei propuse a actului (I.1), respectării transparenței în procesul decizional (I.2), justificării soluțiilor proiectului (I.3), promovării și/sau prejudicierii intereselor private în detrimentul interesului public (I.4), intențiilor reale ale autorului în promovarea proiectului (I.5).

#### ***I.1. Pertinența autorului și a categoriei propuse a actului promovat prin proiect***

Cunoașterea *autorului nemijlocit al proiectului* este valoroasă din mai multe puncte de vedere la realizarea expertizei anticorupție. În primul rând, informația dată ajută la verificarea faptului dacă aceeași autoritate va fi responsabilă și de implementarea proiectului, situație în care expertul trebuie să fie atent dacă autorul a oferit soluțiile care-i sunt cele mai convenabile și nu cele mai reușite din perspectiva interesului public (de ex.: a lărgit drepturile discreționare, a promovat interesele departamentale, nu a reglementat răspunderea pentru eventuale abuzuri etc.). Într-al doilea rând, cunoașterea autorului nemijlocit ajută și la determinarea faptului dacă proiectul promovează interesele private (personale sau corporative) ale persoanelor care dețin funcții importante în cadrul autorității și/sau în cadrul grupului de lucru care a elaborat proiectul.

Evaluarea faptului dacă *categoria propusă actului* a fost stabilită corect oferă o înțelegere a locului și rolului proiectului de act în sistemul legislativ. Acest detaliu este important pentru stabilirea ulterioară a coerenței dintre prevederile proiectului cu alte prevederi ale legislației.

Expertul determină pertinentele autorului și categoriei propuse a actului promovat, consultând prevederile Constituției (în cazul legilor – Titlul III, Capitolul IV, Secțiunea a 3-a, art.72-73, iar în cazul actelor Guvernului – Titlul III, Capitolul VI, art.102) și cele ale Legii 100/2017 privind actele normative (Capitolul II art.6-19, Capitolul VII art.71-72). Atunci când competența de adoptare a actului în domeniul pe care îl reglementează nu este atribuit expres prin actele menționate, expertul va verifica dacă adoptarea actului respectiv a fost fixată ca o obligație printr-un alt act normativ pentru a se asigura că autoritatea emitentă și categoria propusă a proiectului actului supus expertizei anticorupție îi corespunde.

Atenție specială se va acorda cazurilor în care autorul a ales o categorie inferioară a viitorului act în raport cu alte acte cu care proiectul va interacționa în mod direct și dacă între acestea nu vor apărea conflicte la aplicare. Totodată, expertul trebuie să se asigure că subiecții comportamentul cărora este

reglementat prin proiect sunt ținuti să respecte categoria propusă a actului respectiv (spre ex.: comportamentul judecătorilor sau procurorilor reglementat prin hotărâri ale Guvernului).

Pe de altă parte, dacă categoria propusă a proiectului este superioară, într-un mod nenesecar, expertul trebuie să fie precaut la faptul promovării intereselor departamentale ale autorului. În circumstanțe politice favorabile, este posibil ca autorul să încerce sa-și asigure o situație convenabilă de o forță juridică superioară, promovând, spre exemplu, un proiect de lege în locul unui proiect de hotărâre de Guvern sau proiect de lege organică în locul unui proiect de lege ordinară.

### ***1.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului***

Aprecierea respectării normelor de transparență în procesul decizional este o cerință anticorupție specifică procesului legislativ, reglementată de Legea 239/2008 privind transparența în procesul decizional. Potrivit art.8 al acesteia, *etapele principale ale asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor* sunt:

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

Art.9-12 al Legii 239/2008 reglementează detaliile primelor patru etape, respectarea cărora poate fi verificată în momentul întocmirii raportului de expertiză anticorupție. Suplimentar, anumite cerințe sunt prevăzute și în Hotărârea Guvernului 967/2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional (a se vedea Anexa 7. Standarde de transparență în procesul decizional).

Expertul va verifica dacă autorul a respectat următoarele rigori de transparență în procesul decizional:

- Elaborarea proiectului transmis Centrului pentru expertiză anticorupție a fost anunțată pe pagina web a autorului;
- Anunțul privind inițierea elaborării proiectului respectă cerințele de conținut stabilite prin art.9 al Legii 239/2008:
  - a) argumentarea necesității de a adopta decizia;
  - b) termenul-limită, locul și modalitatea în care părțile interesate pot prezenta sau expedia recomandări;
  - c) datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor (numele și prenumele, numărul de telefon, adresa electronică).
- Termenul-limită de prezentare a propunerilor este *de cel puțin 10 zile lucrătoare*, de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei, conform art.12 al Legii 239/2008.
- Reflectarea în sinteză a recomandărilor obținute în urma plasării anunțului de inițiere a elaborării proiectului iar, după caz, și a recomandărilor primite în cadrul consultărilor publice.

Dacă nota informativă conține informații cu privire la organizarea consultărilor publice pe marginea proiectului, expertul va verifica suplimentar și respectarea următoarelor rigori de transparență:

- Anunțul privind organizarea consultărilor publice respectă cerințele de conținut stabilite prin pct.18 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului 967/2016:
  - 1) argumentarea necesității de a adopta decizia;
  - 2) data plasării anunțului;
  - 3) termenul-limită de prezentare a recomandărilor;
  - 4) modalitatea în care părțile interesate pot avea acces la proiectul de decizie;

- 5) modalitatea consultărilor publice;
  - 6) modalitatea în care părțile interesate pot prezenta sau expedia recomandări;
  - 7) numele și datele de contact (numărul de telefon, adresa poștei electronice, adresa poștală) ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor referitoare la proiectul de decizie supus consultării.
- Termenul-limită de prezentare a propunerilor în cadrul consultărilor publice a fost fixat *de cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice*, conform art.12 al Legii 239/2008.
  - Anunțul privind organizarea consultărilor publice și a materialelor aferente a fost plasat *cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului* (și implicit, înainte de transmiterea către expertiza anticorupție), conform cerințelor art.11 din Legea 239/2008.

### ***1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului***

În acest compartiment al raportului expertul va indica scopul anunțat al proiectului prevăzut în nota informativă, iar după caz, și în textul proiectului. Dacă scopul proiectului este menționat și în nota informativă, și în textul proiectului – expertul va verifica dacă nu există divergențe, indicându-le în raport. Pe de altă parte, expertul va studia proiectul pentru a deduce dacă acesta nu urmărește, în realitate, un alt scop decât cel anunțat în nota informativă și/sau în proiect. Expertul va compara scopul anunțat cu scopul real care rezultă din textul proiectului și va încerca să stabilească dacă motivele discrepanței rezultă din intenții ascunse ale autorului sau, mai degrabă neglijenței manifestate în procesul de elaborare a proiectului. În orice caz, inconsistențele vor fi menționate.

Determinarea scopului anunțat al proiectului este foarte utilă pentru expertiza anticorupție a proiectului. Expertiza anticorupție este facilitată de cunoașterea și înțelegerea utilității scopului formal enunțat de autor. Astfel, studiind proiectul, expertul poate urmări dacă toate prevederile proiectului servesc scopului anunțat, sau dacă sunt și alte prevederi în proiect care servesc unui alt scop, ascuns. În ultimul caz, este important de a studia cu atenție aceste alte prevederi pentru a putea determina dacă este doar o problemă de elaborare proastă sau dacă autorul nu este în totalitate sincer cu privire la ceea ce se intenționează să se realizeze prin intermediul proiectului.

### ***1.4. Interesul public și interesele private promovate în proiect***

Orice proiect promovează un anumit interes: interese generale, interesele unui grup sau individuale, însă nu orice interes promovat printr-un anumit proiect se face cu respectarea interesului public. În secțiunea dată expertul va indica dacă proiectul promovează interesele private ale anumitor categorii/grupuri de persoane sau chiar a intereselor anumitor persoane și dacă acest lucru se face în interesul public sau nu. Dacă expertul apreciază că interesele private promovate prin proiect sunt contrare interesului public, acest lucru se va menționa în raport.

Expertul va solicita opinia altor subdiviziuni ale Centrului (analitică, altele, după caz) dacă presupune că proiectul promovează interese private (de grup/corporative sau individuale) în detrimentul interesului public. Dacă au fost stabilite legăturile în virtutea cărora se promovează interese private concrete, expertul va insera în raport și:

#### **- schema intereselor private aferente proiectului**

Datele din schema intereselor private vor putea reflecta: numele de familie și prenumele agenților publici, funcția ocupată de ei în cadrul entității publice, relațiile actuale sau trecute cu persoane juridice de drept public sau privat, persoanele apropiate ale agentului public, cu indicarea tipului relației de rudenie, calitatea agentului public și/sau a rudelor sale în cadrul persoanelor juridice de drept public sau privat, remunerările/beneficiile/onorariile, contractele etc. (în cazul rudelor și persoanelor apropiate nu se indică numele și prenumele acestora, ci doar categoria de rudenie/afinitate).

Dacă expertul nu a putut identifica în mod clar subiecții interesele cărora le promovează proiectul (de ex., atunci când agentul economic încă nu a fost creat sau cota-parte a unor agenți economici încă nu a fost înstrăinată în folosul persoanelor afiliate reprezentanților autorului etc.), el se va limita la explicarea faptului de ce promovarea acestor interese este contrară interesului public.

Uneori, proiectele care promovează interese private contrare interesului public pot cauza prejudicii nu doar interesului public în general, dar și intereselor private legitime ale anumitor categorii de persoane. Acest aspect este foarte important să fie evidențiat în raport. Nu orice proiect care promovează interese private va cauza prejudicii persoanelor concrete, dar orice proiect care va cauza asemenea prejudicii promovează anumite interese private contrare interesului public.

Expertul va descrie posibilele daune, va stabili categoria de subiecți, interesele legitime ale cărora ar putea fi prejudiciate prin proiect. Totodată, expertul va trebui să evalueze dacă prejudiciile anticipate ale proiectului sunt conforme interesului public sau nu, adică reprezintă „un rău necesar” într-o societate democratică sau nu. Pentru aceasta, expertul va cântări avantajele obținute pentru interesul public în raport cu eventualele prejudicii. Dacă expertul consideră că eventualele prejudicii sunt mult semnificative în raport cu beneficiile scontate ale proiectului, atunci acest proiect nu poate fi considerat ca fiind promovat cu respectarea interesului public.

### ***1.5. Justificarea soluțiilor proiectului***

Evaluarea justificării soluțiilor proiectului este foarte importantă în procesul de efectuare a expertizei anticorupție. În special, la acest compartiment expertul urmează să se expună cu privire la: suficiența argumentării conținute în nota informativă (I.5.1), iar, după caz, și asupra argumentării economico-financiare a proiectului (I.5.2), efectuării analizei impactului de reglementare (I.5.3) și a întocmirii studiilor de fezabilitate (I.5.4).

#### ***1.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă***

Cerințele față de întocmirea notei informative se regăsesc în art.30 și anexa nr.1 din Legea 100/2017 privind actele normative, și anume:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- b) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- c) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- d) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare.

Dacă, în urma avizării și supunerii expertizei, proiectul a suferit modificări, nota informativă trebuie modificată în modul corespunzător.

Nota informativă se semnează, în modul prevăzut de legislație, de conducătorul autorității responsabile de elaborarea proiectului de act normativ sau adjunctul acestuia.

După caz, nota informativă trebuie să conțină și argumentarea economico-financiară (pct.I.5.2 din raport), precum și actul de analiză a impactului de reglementare (pct.I.5.3 din raport).

Calitatea întocmirii notei informative vorbește și despre calitatea elaborării proiectului. Calitatea proastă nu este neapărat un indicator al relelor intenții ale proiectului, ci mai degrabă a al faptului că procesul de elaborare nu i s-a acordat suficient timp (de ex.: din cauza volumului de lucru al autorului, a termenului restrâns pentru elaborarea proiectului impus de Guvern sau Parlament etc.).

În orice caz, expertul trebuie să fie precaut în privința proiectelor însoțite de o notă informativă întocmită formal, deoarece acestea deseori sunt caracterizate de riscuri de corupție neintenționate,

cum ar fi: norme de trimitere defectuoase, prevederi contradictorii, lacune, formulări lingvistice ambigui, lipsa procedurilor administrative etc.

La fel, expertul trebuie să fie atent la argumentarea în nota informativă a celor mai importante soluții legislative ale proiectului:

a) dacă acestea nu sunt argumentate suficient sau chiar deloc în proiect;

b) când argumentarea lor în nota informativă nu este valabilă, adică ele sunt însoțite de o argumentare falsă (spre ex.: nota informativă descrie alte consecințe decât cele pe care le va genera aplicarea proiectului, nota informativă conține asigurări că proiectul corespunde anumitor reglementări naționale sau internaționale, pe când proiectul le neglijează sau chiar le contrazice etc.).

Dacă depistează una din situațiile descrise (în special, în cel de-al doilea caz), expertul va examina minuțios respectivele prevederi ale proiectului și va încerca să stabilească dacă autorul nu urmărește alte intenții ascunse. Acestea ar mai putea fi și prevederile care nu cad sub incidența scopului enunțat al proiectului (îl depășesc sau îi contravin).

În secțiunea dată a raportului expertul face constatări despre argumentarea soluțiilor proiectului, conținute în nota informativă și să determine într-un final dacă argumentarea proiectului este suficientă și valabilă.

### ***1.5.2. Argumentarea economico-financiară***

Art.30 lit.e) din Legea 100/2017 privind actele normative prevede că în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură, nota informativă trebuie să conțină și fundamentarea economico-financiară. Existența sau lipsa unei asemenea argumentări în nota informativă poate fi deosebit de relevantă din perspectiva evaluării riscurilor de corupție ale proiectului.

Implicațiile financiare ale proiectului pot fi cruciale la implementarea proiectului, în special dacă acesta implică cheltuieli din bugetul public. Proiectul căruia îi lipsește argumentarea economico-financiară riscă să nu fie aplicabil din momentul intrării sale în vigoare, provocând inflație legislativă. Prevederile fără acoperire financiară pot servi drept o scuză bună pentru ca agenții publici să devieze de la obligațiile lor și să refuze realizarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor. Alternativ, agenții publici ar putea urmări stimulente necuvenite (de ex.: mită) pentru oferirea asistenței necesare, în virtutea prevederilor unui act, aplicabilitatea căruia în totalitate poate fi pusă la îndoială de către agentul public în lipsa acoperirii financiare. Din aceste considerente, este mai bine binevenită amânarea adoptării și/sau a intrării în vigoare a viitorului act până când implementarea lui va fi asigurată adecvat financiar, decât să fie pus în aplicare un act care nu va produce efecte juridice stabile (scontate de cetățeni).

La efectuarea expertizei anticorupție, expertul trebuie să fie atent în special în cazul proiectelor care necesită acoperire financiară, dar care:

- nu au o argumentare economico-financiară (separată sau inclusă în nota informativă);
- au o argumentare economico-financiară insuficientă sau formală;
- transferă povara cheltuielilor de implementare pe entități/agenți publici sau persoane private, fizice sau juridice, fără a consulta în prealabil opinia acestora sau face acest transfer a poverii financiare în detrimentul lor direct;
- implică suportarea cheltuielilor exagerate raportate la interesul public și beneficiul obținut prin aplicarea proiectului.

### ***1.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare***

Art.30 lit.e) din Legea 100/2017 privind actele normative, precum și art.13 din Legea 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător prevăd că în cazul în care



proiectul reglementează activitatea de întreprinzător, nota informativă trebuie să conțină și actul de analiză a impactului de reglementare. 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.

Atunci când proiectul conține reglementări ale activității întreprinzătorilor, fără a fi însoțit de analiza impactului de reglementare, există riscuri ca proiectul:

- să fie promovat de anumite grupuri de interese în detrimentul altor interese de business (posibil promovarea de interese să fie făcută de către persoane afiliate reprezentanților autorului sau prin coruperea acestora), să limiteze astfel libera concurență, să creeze premise pentru instituirea monopolurilor și discriminarea altor agenți economici care operează pe piață sau care ar vrea să intre ulterior pe piață;
- să comporte costuri exagerate care să fie puse pe seama întreprinzătorilor, fără ca beneficiul scontat prin promovarea proiectului (interesul public) să argumenteze o asemenea lezare a intereselor economice ale întreprinzătorilor;
- să fie de o calitate joasă, să conțină prevederi necorelate cu alte reglementări din domeniul activității de întreprinzător (în acest caz, proiectul poate conține conflicte ale normelor de drept, precum și alți factori de risc).

#### ***1.5.4. Întocmirea studiilor de fezabilitate***

Potrivit art.11 din Legea 179/2008 cu privire la parteneriatul public-privat, Guvernul aprobă, între altele:

- lista bunurilor proprietate a statului și a listei lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse parteneriatului public-privat,
- aprobă obiectivele proiectelor de parteneriat public-privat de interes național și a cerințelor generale privind selectarea partenerului privat, precum și a condițiilor parteneriatului public-privat.

Art.25 al aceleiași legi stabilește că următoarea etapă după identificarea de către partenerul public a obiectului și a obiectivului parteneriatului public-privat este elaborarea unui studiu de fezabilitate care să demonstreze oportunitatea inițierii parteneriatului public-privat – justificarea tehnică și economică a proiectului de parteneriat public-privat, caracteristicile principale, indicatorii tehnico-economici ai parteneriatului public-privat, identificarea și analiza riscurilor (riscul politic, legislativ, financiar și economic, riscul de executare, de mediu), precum și avizarea studiului de fezabilitate de către Agenția Proprietate Publică, în condițiile stabilite de Guvern.

Prin urmare, proiectele hotărârilor de Guvern prin care se inițiază parteneriate public-privat trebuie să fie în mod obligatoriu însoțite de studii de fezabilitate, avizate în modul corespunzător.

Expertul verifică:

- dacă obiectul parteneriatului public-privat face parte din lista bunurilor proprietate a statului și a listei lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse parteneriatului public-privat, aprobate de Guvern;
- existența studiului de fezabilitate care să demonstreze oportunitatea inițierii parteneriatului public-privat, conținutul cărora să corespundă prevederilor legale menționate, precum și secțiunii 2 (pct.21-33) a Regulamentului privind procedurile standard și condițiile generale de selectare ale partenerului privat, aprobat prin Hotărârea Guvernului 476/2012;
- existența și conținutul avizului Agenției Proprietate Publică;
- felul în care au fost formulate cerințele generale privind selectarea partenerului privat și condițiile parteneriatului public-privat.

Factorii de risc și riscurile de corupție cărora expertul trebuie să le atragă o atenție deosebită cei cu privire la procedurile de selectare a partenerului privat și condițiile de încheiere a parteneriatului:

- dacă acestea admit derogări și interpretări abuzive, în special dacă există posibilitatea selectării unui partener privat fără experiență și/sau a unui partener recent creat, anume pentru parteneriatul propus și, eventual, afiliat reprezentanților autorului sau persoanelor apropiate acestora;
- dacă nu sunt prevăzute condiții pentru organizarea unui concurs public și transparent pentru selectarea partenerului privat, lăsând acest lucru, practic, la latitudinea partenerului public;
- dacă nu este prevăzut controlul și/sau răspunderea pentru încălcarea condițiilor fixate de Guvern pentru încheierea parteneriatului.

Lipsa unui studiu de fezabilitate face dificilă aprecierea faptului dacă parteneriatul public-privat este reciproc avantajos ambilor parteneri sau este avantajos doar partenerului privat (eventual afiliat reprezentanților partenerului public), pe când partenerul public va avea de plătit costuri mai mari pentru anumite servicii sau va pierde gestiunea/proprietatea asupra bunurilor proprietății publice în favoarea partenerului privat.

## **II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului**

Descrierea efectelor coruptibile ale proiectului nu poate fi făcută întotdeauna prin prisma prevederilor concrete, ci doar cu trimitere la tot textul proiectului în întregime. Unele proiecte pot să abunde de factori și riscuri de corupție, iar o mai bună înțelegere a acestora presupune combinarea efectelor coruptibile ale diferitor prevederi. Alte proiecte conțin formulări foarte bine redactate din punct de vedere al tehnicii legislative, fiind practic imposibilă identificarea factorilor și a riscurilor de corupție în prevederile sale concrete, deși conceptul și efectul general al proiectului poate genera riscuri majore de corupție. Din aceste considerente, înainte de a trece la compartimentul III al raportului, consacrat analizei detaliate, se va întocmi o „diagnoză” generală a coruptibilității prevederilor proiectului cu privire la: limbajul proiectului (II.1), coerența legislativă (II.2), reglementarea activității agenților publici și a entităților publice (II.3) și atingeri ale drepturilor fundamentale ale omului care pot fi aduse la aplicarea proiectului (II.4).

### ***II.1. Limbajul proiectului***

În această secțiune expertul va reține la general dacă limbajul proiectului este corespunzător tehnicii legislative sau nu (terminologie uniformă, formulări ambigui, utilizarea termenilor neconsacrați). Dacă în proiect sunt mai multe prevederi problematice ce conțin anumite tipuri de formulări, expertul poate exemplifica aceste formulări, însă analiza detaliată a fiecărui caz în parte este rezervată pentru compartimentul III al raportului. În cazul în care proiectul conține formulări deficitare nesemnificative ca număr sau ca importanță din perspectiva coruptibilității, expertul va reține doar că limbajul proiectului, cu unele mici excepții, corespunde cu cerințele tehnicii legislative sau că, în linii generale, limbajul proiectului corespunde acestor cerințe.

### ***II.2. Coerența legislativă a proiectului***

În secțiunea dată, expertul va reține dacă proiectul, în linii mari, este compatibil cu alte reglementări și, în special:

- dacă proiectul în sine conține norme contradictorii semnificative;
- dacă proiectul se contrazice cu alte acte normative de aceeași forță juridică sau de o forță juridică superioară;
- dacă proiectul conține norme care se contrazic cu prevederile instrumentelor juridice internaționale la care Republica Moldova este parte;
- dacă proiectul conține norme care se contrazic cu prevederile legislației comunitare, despre care în nota informativă a proiectului și/sau în proiect se scrie că îi sunt conforme în procesul de armonizare a legislației.

Expertul va menționa în raport dacă proiectul conține conflicte ale normelor de drept, din categoria celor expuse mai sus, cu trimitere la denumirea actului respectiv, iar, după caz, va expune succint domeniile majore ale contradicțiilor constatate, explicând în ce mod acestea generează efecte coruptibile. Ulterior, fiecare caz de incoerență legislativă în parte va fi expus în compartimentul III al raportului.

### ***II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect***

În secțiunea dată a raportului, expertul va stabili dacă proiectul abordează aspecte ce țin de activitățile, obligațiile, competențele, procedurile aplicate de către agenții și entitățile publice. În special, expertul va reține ce categorii de agenți publici și/sau ce entitate publică este supusă reglementărilor din proiect, ce obligații și competențe le sunt oferite sau retrase, ce proceduri noi sunt fixate, ce proceduri sunt modificate/suprimate/înlocuite etc. În acest compartiment al raportului, expertul își expune punctul de vedere cu privire la reglementările în cauză, și anume dacă se constată factori și riscuri de corupție ale reglementărilor date sau nu și care este esența lor. Obiecțiile detaliate cu privire la prevederile concrete ale proiectului vor fi redate în compartimentul III al proiectului.

### ***II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului***

Drepturile și libertățile fundamentale ale omului sunt statuate în art.4 și în articolele din Titlul II din Constituția Republicii Moldova. Acestea stabilesc un șir de drepturi fundamentale care pot fi atribuite la:

- inviolabilități,
- drepturi social-economice și culturale,
- drepturi exclusiv politice,
- drepturi social-politice,
- garanții.

*Inviolabilitățile* sunt acele drepturi fundamentale, care asigură viața, posibilitatea de mișcare a individului, asigură siguranța sa fizică, a domiciliului său. În această categorie se includ dreptul la viață, inviolabilitatea persoanei, inviolabilitatea domiciliului, dreptul la libera circulație, dreptul la căsătorie, la ocrotirea familiei și copilului.

*Drepturile social-economice și culturale* sunt drepturi care asigură dezvoltarea materială și culturală a persoanei, permițând acesteia să participe la viața socială. În această categorie vom include: dreptul la muncă, dreptul la odihnă, dreptul la învățătură, dreptul la asigurarea materială și bătrânețe, boală sau incapacitate de muncă, drepturile tinerilor la asigurare din partea statului a condițiilor necesare dezvoltării aptitudinilor lor fizice și intelectuale, dreptul la proprietate, dreptul la moștenire, dreptul la un nivel de trai decent, dreptul de a te bucura de cea mai bună sănătate fizică și mintală pe care o poți atinge.

*Drepturile exclusive politice* reprezintă drepturile care prin conținutul lor pot fi folosite numai pentru participarea cetățenilor la conducerea statelor, la guvernare și anume drepturile electorale.

*Drepturile social-politice* sunt drepturi care pot fi exercitate de cetățeni, la alegerea lor, atât în vederea asigurării dezvoltării lor materiale, cât și în scopul participării lor la conducerea de stat și anume: libertatea conștiinței, libertatea cuvântului, libertatea presei, dreptul de asociere la grevă, libertatea întrunirilor, mitingurilor și demonstrațiilor, secretul corespondenței și al convorbirilor telefonice, dreptul la informație (informare).

*Garanțiile* includ: dreptul de petiționare și dreptul celui vătămat într-un drept al său printr-un act ilegal al unui organ de stat de a cere organelor competente, în condițiile prevăzute de lege, anularea actului și repararea pagubei.

Totodată, art.4 din Constituție prevede că dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte, iar dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.

Prin urmare, expertul va ține cont în raportul de expertiză de protecția oferită drepturilor omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

### III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

Acest compartiment al raportului de expertiză anticorupție organizează toate comentariile și obiecțiile expertului cu privire la factorii și riscurile identificate într-un tabel, urmând ordinea prevederilor proiectului expertizat.

Nr.	Art. __ alin. __ lit. __)	
	...	
	Obiecții:	
	...	
Recomandări:		
...		
Factori de risc:		Riscuri de corupție:
• ...		• ...

În fiecare secțiune din tabel, expertul va indica (de la stânga la dreapta):

- **Nr.** - numărul de ordine al obiecției cu privire la o anumită prevedere din proiect;
- **Art. \_\_ alin. \_\_ lit. \_\_)** - articolul concret iar, după caz, și alineatul, litera, punctul etc. cu privire la care se face obiecția. Dacă obiecția se referă la un set de prevederi din proiect, care pot fi analizate doar împreună, se vor indica toate aceste prevederi, împreună cu prima prevedere care apare în ordinea examinării proiectului (de ex.: art.2 alin.(3) și art.15 lit.e)). Dacă expertul are la aceleași prevederi o obiecție separată și o obiecție comună cu alte prevederi din proiect, acestea se vor indica în secțiuni separate ale tabelului (de ex: la nr.1 din tabel - art.2 alin.(3), iar la nr.2 din tabel - art.2 alin.(3) și art.15 lit.e)).
- „...” – între ghilimele se va indica textul prevederii relevante pentru care expertul prezintă obiecția, evidențiind (prin subliniere) părțile problematice. Dacă prevederea este destul de lungă, expertul poate prezenta doar un extras, înlocuind părțile nerelevante din prevedere pe care nu le indică cu [...].
- **Obiecții:** - expertul va explica în ce mod formularea prevederii creează riscuri pentru punerea în aplicare a prevederii care conține factorii de risc indicați și în ce mod aceștia duc la apariția riscurilor de corupție.
- **Recomandări:** - soluțiile propuse de expert pentru remedierea factorului de risc și înlăturarea riscului de corupție. Soluțiile oferite de expert trebuie să fie cât mai concrete, sugerând o nouă formulare a prevederii, prin care să se facă o completare/precizare, înlocuire, modificare sau eliminare în întregime a textului vizat din proiect. Expertul poate recomanda doar o singură soluție, iar în cazul în care consideră că proiectul își poate realiza scopul prin câteva soluții de alternativă, le va indica pe fiecare, astfel încât autorul să poată alege cea mai oportună dintre ele. Totuși, dacă expertul nu se consideră suficient de versat și/sau dacă prevederea se referă la un domeniu îngust specializat, expertul nefiind în stare să propună o formulare nouă concretă, soluția recomandată poate purta și un caracter general cu privire la modalitatea în care pot fi excluși factorii și riscurile identificate.

- **Factori de risc:** - se vor indica toți factorii de risc ale prevederii analizate care pot determina apariția riscurilor de corupție, conform Anexei 3 la prezenta Metodologie. Expertul poate identifica mai mulți factori de risc pentru una și aceeași prevedere analizată, chiar dacă aceștia fac parte din categorii diferite de factori. Explicația detaliată a factorilor de risc este dată în Anexa 4 din prezenta Metodologie.
- **Riscuri de corupție:** - se vor identifica riscurile de corupție, apariția cărora poate fi generată de factorii de risc identificați, conform tipologiei riscurilor de corupție incluse în Anexa 5 la prezenta Metodologie (de ex.: factorul de risc „lipsa termenelor concrete” care a fost identificat poate conduce la apariția următoarelor riscuri de corupție: „corupere activă/dare de mită”, „trafic de influență”, „abuz/depășire”).

Compartimentul III din raport este obligatoriu să fie completat doar atunci când expertul are obiecții cu privire la prevederi concrete din proiect. Dacă expertul n-a constatat factori și riscuri de corupție în proiect sau dacă expertul are obiecții conceptuale la proiect pe care nu le poate expune față de nici o prevedere în parte, acest compartiment din raport va fi omis. Expertul va expune toate celelalte considerațiuni generale în compartimentele anterioare ale raportului.

#### IV. Concluzia expertizei

În acest compartiment al raportului expertul va rezuma toate problemele majore ale proiectului, elucidând pe scurt următoarele aspecte (doar dacă sunt problematice):

- Nerespectarea rigorilor de transparență,
- Argumentarea insuficientă și/sau care nu este valabilă a notei informative, implicațiile financiare ale proiectului de care nu s-au ținut cont, lipsa analizei impactului de reglementare și/sau a studiilor de fezabilitate;
- Afectarea interesului public prin promovarea intereselor private și, după caz, prejudicierea intereselor legitime ale altor persoane;
- Dacă proiectul va atinge scopul scontat, dacă autorul este sincer cu privire la scopul promovării proiectului;
- Contradicții cu alte legi, limbajul defectuos al proiectului, problemele cu privire la reglementarea activității agenților/entităților publice,
- Elucidarea celor mai frecvente sau celor mai problematice factori și riscuri de corupție depistate în proiect.

În final, expertul va expune principalele recomandări și va conchide dacă proiectul, în versiunea propusă de autor, poate fi promovat sau dacă proiectul necesită a fi perfecționat și care sunt riscurile generale dacă proiectul nu va fi îmbunătățit. Concluzia va conține exemple sau trimiteri la prevederile concrete ale proiectului doar pentru a reda riscurile majore de corupție pe care le pot genera. Concluzia nu trebuie să depășească 2-3 aliniate.

## TIPOLOGIA RISCURILOR DE CORUPȚIE

**Riscurile tipice de corupție** care pot fi determinate de factorii de risc depistați în reglementări sunt:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:  
  
sau
- Legalizarea actelor de:
  - corupere activă
  - dare de mită
  - corupere pasivă
  - luare de mită
  - trafic de influență
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - îmbogățire ilicită
  - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
  - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
  - obținere frauduloasă a fondurilor din asistență externă
  - exercitarea influenței necorespunzătoare
  - nerespectare a regimului juridic al cadourilor
  - încălcare a regimului juridic al limitărilor de publicitate în funcția publică
  - încălcare a regimului juridic al incompatibilităților în funcția publică
  - încălcare a regimului juridic al restricțiilor în ierarhie în funcția publică
  - încălcarea normelor privind intoleranța față de incidentele de integritate
  - încălcarea normelor de etică și deontologie
  - încălcarea normelor privind angajarea și promovarea agenților publici în baza de merit și de integritate profesională;
  - scurgere a informațiilor cu accesibilitate limitată
  - spălare a banilor proveniți din infracțiuni
  - evaziune fiscală
  - escrocherie
  - fals în acte publice
  - alte tipuri de încălcări, conform Codului penal, Codului contravențional ș.a. (a se indica exact)

**Riscurile de corupție generale** se identifică atunci când proiectul în ansamblu va încuraja, facilita sau legaliza actele enumerate (în cazul existenței în proiect a normelor ce generează riscuri tipice de corupție), însă prevederea analizată este prea generală și acestea nu-i poate fi asociat un risc tipic concret.

În rapoartele de expertiză, la compartimentul „Riscuri de corupție” se indică în acest caz:

- Generale

## TIPOLOGIA FACTORILOR DE RISC

Factori de risc generați de  
LIMBAJUL DEFECTUOS  
AL PROIECTULUI:

### I. FORMULĂRI LINGVISTICE

- |    |   |
|----|---|
| 1. | Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect |
| 2. | Utilizarea neuniformă a termenilor  |
| 3. | Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive                              |

### II. COERENȚA LEGISLATIVĂ

- |    |                                |
|----|--------------------------------|
| 4. | Norme de trimitere defectuoase |
| 5. | Norme de blanchetă defectuoase |
| 6. | Concurența normelor de drept   |
| 7. | Lacună de drept                |

### III. TRANSPARENȚA ȘI ACCESUL LA INFORMATIE

- |     |  |
|-----|--|
| 8.  | Insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii |
| 9.  | Lipsa/insuficiența transparenței entităților publice               |
| 10. | Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public       |

### IV. EXERCITAREA DREPTURILOR ȘI OBLIGAȚIILOR PERSOANEI

- |     |   |
|-----|---|
| 11. | Costuri exagerate în raport cu beneficiul public                                  |
| 12. | Promovarea intereselor contrar interesului public                                 |
| 13. | Prejudicierea intereselor contrar interesului public                              |
| 14. | Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive                |
| 15. | Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligățiilor                  |
| 16. | Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului                                       |
| 17. | Prevederi discriminatorii   |
| 18. | Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private |
| 19. | Stimularea concurenței nelocale   |
| 20. | Norme irealizabile  |

### V. EXERCITAREA ATRIBUȚIILOR ENTITĂȚII PUBLICE

- |     |  |
|-----|--|
| 21. | Atribuții extensive de reglementare  |
| 22. | Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice                  |
| 23. | Atribuții paralele   |
| 24. | Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea   |
| 25. | Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive                                    |
| 26. | Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație                         |
| 27. | Cumularea defectuoasă a competențelor ce trebuie exercitate separat                      |
| 28. | Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice |
| 29. | Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative   |
| 30. | Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor |

### VI. MECANISME DE CONTROL

- |     |   |
|-----|---|
| 31. | Lipsa/insuficiența mecanismelor de control și supraveghere (ierarhic, intern, public) |
| 32. | Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare   |

### VII. RĂSPUNDERE ȘI SANCTIUNI

- |     |  |
|-----|--|
| 33. | Confundarea/dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare |
| 34. | Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii                            |
| 35. | Lipsa responsabilității clare pentru încălcări                                 |
| 36. | Lipsa sancțiunilor clare   |
| 37. | Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune                                     |

Factori de risc generați de  
LIPSA ÎN PROIECT A MECANISMELOR DE PREVENIRE A CORUPȚIEI  
ÎN DOMENIILE:

## DESCRIEREA DETALIATĂ A FACTORILOR DE RISC

Riscurile de corupție pot apărea în virtutea legislației ce conține factori de risc generați fie de limbajul defectuos al textului reglementării, fie de faptul că în acest text lipsesc sau sunt insuficiente mecanismele de prevenire a corupției, de felul în care sunt stabilite proceduri, competențe, atribuții, drepturi etc. (în continuare numiți „factori de risc”).

### FACTORI DE RISC GENERAȚI DE LIMBAJUL DEFECTUOS AL PROIECTULUI

#### I. Formulări lingvistice

##### **1. Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect**

*Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect* este utilizarea termenilor neconsacrați în legislație, care nu sunt definiți/explicați expres în textul reglementării și care nu au o răspândire uzuală largă ce le-ar conferi un sens comun unic și uniform.

Pericolul acestui factor constă în apariția practicilor diverse de interpretare a acestor termeni, practici care pot fi și abuzive, în special atunci când entitățile publice aplică norme ce conțin asemenea termeni. Cu toate acestea, menționăm că de asemenea formulări defectuoase se pot prevala și subiecții de drept privat în egală măsură pentru a-și promova interese nelegitime.

##### **2. Utilizarea neuniformă a termenilor**

*Utilizarea neuniformă a termenilor* reprezintă folosirea termenilor diferiți (recurgerea la sinonime) cu referință la același fenomen sau a aceluiași termen cu referire la fenomene diferite.

Pericolul acestui factor de risc constă în faptul că, la aplicare, terminologia utilizată neuniform poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, și anume: tratarea ca fenomene diferite a aceluiași fenomen (din cauza confuziei provocate de numirea lui în moduri diferite) sau tratarea ca același fenomen a fenomenelor distincte (din cauza confundării a două noțiuni pentru care proiectul utilizează aceeași denumire). În rezultat, pot apărea abuzuri din partea exponenților atât din sectorul public, cât și a celui privat.

##### **3. Formulare ambigue care admite interpretări abuzive**

*Formularea ambiguă care admite interpretări abuzive* este formularea conținută în reglementare care are sens neclar sau echivoc și astfel permite interpretări abuzive.

Textul proiectului trebuie să corespundă exigențelor de redactare tehnico-juridică și lingvistică stabilite în art.54 din Legea 100/2017. Formulările lingvistice reprezintă factori de risc în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și/sau de control.



## II. Coerența legislativă

### 4. Norme de trimitere defectuoase

---

*Normele de trimitere defectuoase* sunt acele norme din proiect care, de o manieră imprecisă, neclară și interpretabilă, fac referire la alte prevederi/legislație.

Identificarea unor asemenea factori de risc este posibilă dacă se utilizează expresii de genul: „în conformitate cu legislația în vigoare”, „în condițiile legii”, „în modul stabilit”, „conform reglementărilor legale/în domeniu” etc., fără trimitere la vreun act concret și dacă, la evaluare, acesta e dificil de stabilit sau nu poate fi stabilit în genere.

Expertul trebuie să atragă o atenție deosebită cazurilor în care un proiect de act special, consacrat unui domeniu, conține trimiteri defectuoase la „legislația din domeniu”, „legislația specială” etc., mai ales dacă se presupune că proiectul în cauză reprezintă tocmai acea legislație în domeniu, iar o altă legislație mai îngust specializată nici nu se prevede a fi promovată.

### 5. Norme de blanchetă defectuoase

---

*Normele de blanchetă defectuoase* sunt acele norme din proiect care delegă altor entități publice dreptul și competența de a stabili, în mod autonom, reglementări, reguli de comportament, interdicții etc. atunci când acestea sunt date expres în competența altor entități/subiecți (prin Constituție, legi speciale, legea ce reglementează statutul și activitatea entităților publice etc.).

Normele de blanchetă defectuoase contribuie la apariția altor factori de risc, așa ca: atribuții extensive de reglementare, atribuții excesive/contrare statutului entității publice, cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/obligații excesive etc. Identificarea acestor factori de risc este posibilă, dacă se utilizează expresii de genul: „în modul/termenul stabilit de (minister, altă entitate/subiect)”, „conform condițiilor stabilite de”, „în condițiile stabilite prin regulamentul său”, „alte condiții/acte, stabilite de entitate” etc.

Expertul va fi deosebit de precaut în cazul în care proiectul utilizează norme de blanchetă defectuoase la reglementarea „jumătăților de reguli”, adică la stabilirea unei jumătăți de regulă în proiect, iar cealaltă jumătate este lăsată pe seama agentului/entității publice care va aplica regula (spre ex.: la reglementarea unei proceduri administrative se fixează anumite condiții, stabilind că alte condiții urmează să fie stabilite suplimentar de către agentul/entitatea publică sau că excepțiile de la această regulă vor fi stabilite de către agentul/entitatea publică printr-un regulament/instrucțiune etc.). Prin asemenea procedee, de facto un alt subiect – de regulă, cu statut subordonat și care deseori este chiar autorul proiectului – este împuternicit să adopte norme primare complementare, în locul subiectului împuternicit să adopte proiectul.

### 6. Concurența normelor de drept

---

*Concurența normelor de drept* reprezintă o incompatibilitate a prevederilor din proiect cu alte prevederi ale proiectului, alte prevederi ale legislației naționale sau internaționale.

Conflictul poate fi între prevederile proiectului (conflict intern al normelor) și conflict între prevederile proiectului și dispozițiile altor acte normative (conflict extern). Conflictul extern al normelor de drept poate apărea între actele juridice de aceeași forță juridică (între două legi organice), între acte de diferit nivel (spre ex.: atribuțiile autorităților publice locale de nivelul I și II), între coduri și alte acte normative.

Conflictul este un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și creează premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile” care se va aplica într-o situație

concretă.

## 7. Lacună de drept

*Lacuna de drept* este omisiunea legiuitorului de a reglementa aspecte ale relațiilor sociale, existența cărora rezultă din realitatea obiectivă sau din alte prevederi ale aceluiași act.

Lacunele de drept mai sunt numite „viduri legislative”. Pericolul riscului de corupție generat de acest factor constă în incertitudinea pe care o creează în relațiile sociale, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor agenților publici și a procedurilor administrative de care ei sunt responsabili etc., situații în care entitățile responsabile de executarea legii respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

# FACTORI DE RISC GENERAȚI DE LIPSA ÎN PROIECT A MECANISMELOR DE PREVENIRE A CORUPȚIEI

## III. Transparența și accesul la informație

### 8. Lipsa/insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii

*Lipsa/insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii* este reglementarea unor aspecte de interes public prin acte normative ale entităților executive și care nu sunt făcute publice. Acest element se identifică în cazul:

- prevederilor și procedurilor de asigurare a informării persoanelor despre drepturile și obligațiile ce le revin;
- prevederilor de asigurare a accesului persoanelor la informația necesară pentru a-și putea exercita drepturile și obligațiile ce le revin.

De multe ori lipsa/insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii se identifică în paralel cu normele de blanchetă defectuoase.

### 9. Lipsa/insuficiența transparenței entităților publice

*Lipsa/insuficiența transparenței entităților publice* reprezintă o deficiență a reglementării și asigurării reale a transparenței funcționării entităților publice, constatându-se astfel că activitatea lor se desfășoară într-un cadru obscur.

Lipsa/insuficiența transparenței entităților publice se identifică în cazul lipsei sau caracterului inadecvat al:

- prevederilor și procedurilor de asigurare a accesului publicului la informația referitoare la implementarea proiectului, prezentarea rapoartelor tematice, periodice;
- normelor privind raportarea rezultatelor activității entității publice în fața societății;
- normelor care asigură transparența informațională a entităților publice prin utilizarea tehnologiilor informaționale moderne (pagini și resurse web, calitatea redusă a acestora, baze de date deschise, forme interactive pentru adresările cetățenilor și persoanelor juridice etc.).

### 10. Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public

*Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public* este omiterea reglementării sau reglementarea insuficientă a posibilității persoanei de a lua cunoștință sau de a fi informată despre date, fapte, circumstanțe de interes personal sau general și care, în mod normal, trebuie să poată fi aflate fără depunerea eforturilor deosebite.

Prezența acestui factor de risc în proiecte de legi determină lipsa mecanismelor de oferire a informațiilor de interes public persoanelor interesate, astfel încât, chiar dacă informația respectivă prezintă interes pentru societate, ea nu va fi oferită de către entități, deoarece legislația nu prescrie clar obligația de a furniza datele respective. Consecința unor asemenea prevederi constă în păstrarea unei „obscurități” asupra informațiilor care vizează sau pot interesa în mod legitim anumite persoane sau publicul general. Astfel, ca subiectul interesat să afle informațiile, va trata entitatea publică cu neîncredere și suspiciune pentru că ar „ascunde ceva”, considerând că agenții din cadrul entității publice ar putea utiliza informațiile la care au acces în scopuri private, contrar interesului public. Pe de altă parte, persoana interesată în mod legitim să afle informațiile, ar putea explora metode coruptibile pentru a accesa informațiile respective.

Acest factor de risc este adesea identificat împreună cu alți factori, așa ca formulare ambiguă care admite interpretări abuzive și lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative.

## **IV. Exercițarea drepturilor și obligațiilor persoanei**

### **11. Costuri exagerate în raport cu beneficiul public**

*Costurile exagerate în raport cu beneficiul public* sunt cheltuielile financiare și materiale, suportate din contul mijloacelor publice sau private, necesare pentru implementarea prevederii, cuantumul cărora este mai mare în comparație cu avantajele obținute de societate sau persoane concrete în rezultatul aplicării prevederii.

Pericolul coruptibil al acestui factor de risc constă în irosirea mijloacelor publice sau mijloacele subiecților privați pentru constituirea beneficiilor, avantajelor și intereselor de o valoare redusă. În cazul în care costurile exagerate se pun pe seama subiecților privați, aceștia sunt tentați să eludeze cerințele legale, recurgând la metode coruptibile “mai ieftine”. Pe de altă parte, atunci când aceste cheltuieli urmează a fi suportate din bani publici, entitățile publice împuternicite cu aplicarea normei respective pot comite abuzuri sau, din contra, se pot pomeni în situația în care aplicarea normei devine imposibilă din lipsa de resurse.

### **12. Promovarea intereselor contrar interesului public**

*Promovarea intereselor contrar interesului public* reprezintă avansarea prin lege a intereselor private (personale sau de grup), în detrimentul interesului general al societății recunoscut de stat în vederea asigurării bunăstării și dezvoltării ei.

Pericolul acestui factor de risc rezidă în faptul că în cazul adoptării proiectului, va avea loc o legalizare a realizării unor interese private, în pofida și în detrimentul intereselor legitime ale altor subiecți de drept. Promovarea proiectelor ce conțin asemenea factori de risc constituie favorizări abuzive ale persoanelor fizice și juridice la obținerea unor beneficii, fiindu-le oferit ajutor în virtutea unor motive subiective (legături de rudenie, prietenie sau o altă afinitate cu responsabilul de elaborarea proiectului).

Deseori, acest factor de risc poate fi tratat ca o modalitate de discriminare a tuturor celorlalți subiecți de drept aflați într-o situație juridică similară, dar care nu pot beneficia de efectele pozitive ale prevederilor proiectului, ce servește intereselor individului sau ale grupului favorizat (spre ex.: promovarea proiectelor de derogare de la legea generală, pentru a scuti de taxe sau impozite unii agenți economici concreți; promovarea proiectelor de iertare a datoriilor sau scoatere din domeniul public exclusiv al statului a unui bun în interesul unor agenți economici).

### **13. Prejudicierea intereselor contrar interesului public**

*Prejudicierea intereselor contrar interesului public* reprezintă afectarea prin lege a intereselor private legitime (individuale sau de grup), în detrimentul interesului general al societății, recunoscut de stat în vederea asigurării bunăstării și dezvoltării ei.

Pericolul acestui factor de risc constă în legalizarea prejudicierii permanente sau temporare a intereselor legitime ale unor indivizi sau grupuri, fără ca sacrificiul dat să contribuie la realizarea unui obiectiv de interes general, comun.

De cele mai dese ori acest factor de risc se depistează împreună cu promovarea intereselor contrar interesului public, cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/obligații excesive sau limitarea neîntemeiată a drepturilor omului.

### **14. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive**

*Cerințele excesive pentru exercitarea drepturilor/obligații excesive* sunt rigorile exagerate stabilite prin reglementări față de persoanele/entitățile care își valorifică drepturile/îndeplinesc obligațiile în cadrul unei proceduri administrative și/sau în fața unei entități publice.

Riscul de corupție generat de acest factor va apărea atunci când persoana/entitatea va considera prea dificilă respectarea cerințelor înaintate, fiind tentată să recurgă la metode corupte pentru a-și asigura valorificarea drepturilor și/sau îndeplinirii obligațiilor sale (corupere activă/dare de mită, corupere pasivă/luare de mită).

Caracterul excesiv al cerințelor pentru exercitarea drepturilor/îndeplinirea obligațiilor apare atunci când cerințele sunt prea multe, complicate sau dificil de îndeplinit în raport cu natura dreptului/obligației realizarea căreia este urmărită, sau atunci când povara acestor cerințe este exagerată în raport cu contraprestația entității publice (cum ar fi stabilirea unor taxe prea mari, atunci când cheltuielile suportate pentru contraprestația entității publice sunt minime).

Cerințele sunt considerate excesive și atunci când lista lor nu este exhaustivă și lasă la discreția agentului public stabilirea și a altor cerințe pentru a permite realizarea dreptului/îndeplinirea obligației persoanei fizice sau juridice concret.

### **15. Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor**

*Derogările neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor* sunt prevederile care instituie excepții de la regula stabilită, în lipsa unor motive argumentate a necesității introducerii excepțiilor.

Normele care stabilesc derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor sunt adoma unor „portite legislative”, pe care „pot ieși” agenții publici pentru a nu da curs cererilor și pretențiilor legitime ale cetățenilor. Riscul de corupție generat de acest factor constă, de obicei, în discreția nejustificată a agentului public sau a entității publice de a decide asupra aplicării derogării, determinând persoanele private să ofere stimulente coruptibile respectivului agent public pentru a evita aplicarea excepției, de care poate depinde durata, modalitatea sau chiar posibilitatea realizării dreptului sau interesului legitim.

Deseori, normele care stabilesc derogări neîntemeiate apar în combinație cu normele de trimitere defectuoase (spre ex.: „cu excepțiile prevăzute de legislația în vigoare”) sau cu normele de blanchetă defectuoase (spre ex.: „cu excepțiile stabilite prin Regulamentul entității publice responsabile”).

## **16. Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului**

*Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului* reprezintă îngrădirea, prin efectul legii, a posibilităților de exercitare nestingherită a drepturilor și libertăților individuale, stabilite prin legislația internă și internațională.

Pericolul acestui factor de risc constă în subminarea abuzivă de către legiuitor a garanțiilor de realizare a drepturilor stabilite în Constituția Republicii Moldova, legile speciale și instrumentele internaționale în domeniul drepturilor omului la care republica Moldova este parte, în lipsa unor temeiuri acceptabile de restrângere a acestor drepturi, adică nu constituie o măsură care, într-o societate democratică, este necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protejarea sănătății sau a moralei, ori protejarea drepturilor și libertăților altora.

De cele mai dese ori, acest element este identificat împreună cu alți factori de risc, cum ar fi concurența normelor de drept, cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/obligații excesive și prejudicierea intereselor contrar interesului public.

## **17. Prevederi discriminatorii**

*Prevederile discriminatorii* sunt acele prevederi care creează o situație anumită în avantajul sau dezavantajul unui subiect sau a unei categorii de subiecți, bazată pe criterii de sex, vârstă, tipul proprietății, alte criterii.

Prevederile se vor considera discriminatorii în două cazuri. Primul caz este atunci când altor persoane fizice sau juridice, cu merite comparabile, nu le sunt create avantaje similare. Al doilea caz este atunci când subiecții cărora proiectul le înrăutățește situația, care au caracteristici similare celor ale altor persoane fizice sau juridice, sunt doar ei tratați astfel în proiect. Exemple frecvente pot fi găsite în proiectele ce instituie amnistii fiscale. Pericolul acestui factor constă în faptul că proiectul care-l include va genera, la aplicare, sentimente de nedreptate în societate și va semăna dubii în privința credibilității și imparțialității politicianilor.

## **18. Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private**

*Atribuțiile excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private* sunt atribuțiile care depășesc competențele, nu sunt specifice sau contravin statutului persoanei/categoriei persoanelor juridice de drept privat care se înzestrează cu ele.

Pericolul acestui factor de risc rezidă în faptul că entitățile/persoanele private ce se bucură de asemenea atribuții devin în mod legal exagerat de împuternicite în raport cu alte persoane, entități private sau chiar publice cu care interacționează. Riscurile de corupție generate de acest factor de risc sunt, pe de o parte, oferirea remunerărilor ilicite (darea de mită) de către alte persoane care urmăresc realizarea propriilor interese în fața entității private înzestrate cu atribuții excesive, improprii sau contrare statutului, iar pe de altă parte – luarea de mită și abuzurile de serviciu din partea unor asemenea entități/persoane private.

Deseori, identificarea acestui factor de risc are loc concomitent cu identificarea altor factori, precum: promovarea intereselor contrar interesului public, prejudicierea intereselor contrar interesului public, prevederi discriminatorii, conflicte ale normelor de drept, stimularea concurenței neloiale etc.

## **19. Stimularea concurenței neloiale**

*Stimularea concurenței neloiale* sunt prevederi prin care se încalcă posibilitățile egale ale agenților economici de drept privat de a activa pe piață, în favoarea unui singur agent economic sau a unui grup restrâns de agenți economici.

Pericolul unui asemenea factor constă în crearea premiselor pentru apariția abuzurilor de poziție dominantă pe piață, a monopolurilor și a acordurilor anticoncurențiale, iar în final – pentru sporirea cheltuielilor suportate de cetățenii consumatori finali de bunuri și servicii. Riscurile de corupție care pot fi generate de acest factor de risc sunt: corupere activă, dare de mită din parte altor agenți economici care doresc să activeze pe piața respectivă, coruperea pasivă, luarea de mită, favoritism din partea factorilor de decizie din sectoarele public sau privat pentru a oferi acces/crea condiții pentru a activa pe respectiva piață; după caz, pot fi identificate conflicte de interese în promovarea proiectului de către exponenții autorului (dacă acesta are afilieri cu agenții economici pentru care se promovează proiectul ce stimulează concurența neloială).

Identificarea acestui factor de risc deseori are loc împreună cu: promovarea intereselor contrară interesului public, prejudicierea intereselor contrară interesului public, costuri exagerate de implementare a normei în raport cu interesul public, norme discriminatorii, cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/obligații excesive etc.

## **20. Norme irealizabile**

*Normele irealizabile* sunt acele prevederi care, în virtutea circumstanțelor concrete și specifice ale domeniului reglementat, nu pot fi puse în aplicare, deoarece nu corespund relațiilor și realităților sociale.

Normele irealizabile au efectul unor „promisiuni false”. Pericolul coruptibil al acestui factor de risc constă în incertitudinea pe care o creează în relațiile sociale, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de aplicare a normelor, situații în care entitățile publice responsabile de executarea respectivelor reglementări se vor prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

## **V. Exercițarea atribuțiilor entității publice**

### **21. Atribuții extensive de reglementare**

*Atribuțiile extensive de reglementare* sunt atribuțiile în virtutea cărora o entitate publică este investită cu drepturi de reglementare normativă în domenii care îi depășesc competențele.

Atribuțiile de reglementare se vor considera excesive dacă domeniul de intervenție normativă a entității executive coincide cu domeniul de intervenție al legiuitorului. Or, executivul are sarcina de a adopta acte normative întru executarea legii și nu de completare a ei.

De obicei, atribuțiile extensive de reglementare ca factor de risc apar în proiectele autorului căroră este Guvernul și care, prin intermediul lor, asigură posibilitatea stabilirii regulilor convenabile de către însăși entitatea responsabilă de executarea legii (autorul nemijlocit al proiectului). Atribuțiile extensive de reglementare se întâlnesc frecvent la enumerarea neexhaustivă a drepturilor și obligațiilor entităților publice, a aspectelor procedurale etc., norma conținând la sfârșit o derogare prin care stabilește alte excepții decât cele prevăzute de lege, alte drepturi, obligații, aspecte de procedură prin acte departamentale.

### **22. Atribuții excesive, improprie sau contrare statutului entității publice**

*Atribuțiile excesive, improprie sau contrare statutului entității publice* sunt atribuțiile care depășesc competențele, nu sunt specifice sau contravin statutului entității publice care se înzestreaază cu ele.

Atribuțiile excesive, improprie sau contrare statutului entității publice pot genera conflicte de interese, conflicte de competență sau conflicte ale normelor de drept în activitatea entităților înzestrate cu asemenea atribuții. Pericolul coruptibil al acestui factor de risc constă în faptul că entitatea publică ce

se bucură de atribuții excesive sau contrare statului său deține discreții exagerate, iar cetățenii se văd nevoiți să ofere remunerații ilicite agenților publici pentru a se „proteja” de efectele considerabile pe care aceste discreții le pot avea asupra lor.

Identificarea acestui factor de risc este posibilă prin consultarea legilor-cadru ce reglementează domeniile în care activează entitatea publică, precum și actul care determină statutul și atribuțiile de bază ale acestei entități.

De cele mai dese ori, acest factor de risc se identifică împreună cu concurența normelor de drept, după caz – atribuții paralele.

### **23. Atribuții paralele**

*Atribuțiile paralele* sunt acele atribuții ale entității publice care sunt stabilite pe lângă alte atribuții similare sau identice cu atribuțiile altor entități publice.

Atribuțiile paralele generează conflicte de competență între entitățile investite cu atribuții paralele sau declinări de competențe de către ambele entități responsabile.

Atribuțiile paralele mai apar în situațiile în care adoptarea unor decizii se pune în sarcina a două sau mai multe entități publice (decizii comune). Riscurile de corupție determinate de acest factor sunt în creștere atunci când în temeiul unor norme legislative se admite dublarea competențelor agenților publici din cadrul aceleiași entități sau din entități publice diferite, precum și atunci când pentru una și aceeași decizie sau acțiune sunt responsabili mai mulți agenți/entități publice.

### **24. Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea**

*Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea* reprezintă omisiunea indicării exprese a entității publice/subiectului vizat de reglementare, iar din context identificarea entității/subiectului nu este univocă.

Pericolul coruptibilității acestui factor este similar stabilirii atribuțiilor paralele și constă în apariția conflictelor de competență dintre entitățile publice care presupun concomitent că sunt vizate în textul legii (în special în cazul înzestrării entității publice/subiectului cu drepturi, împuterniciri și prerogative), sau nerecunoașterea de către entități publice/subiecți a competențelor conferite prin lege (îndeosebi în cazul atribuirii unor obligații, responsabilități și sarcini), ceea ce creează dificultăți persoanelor fizice și juridice de a-și realiza drepturile și interesele legitime.

Nedeterminarea entității publice/subiectului la care se referă prevederea poate fi identificată împreună cu factorul de risc lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative.

### **25. Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive**

*Atribuțiile care admit derogări și interpretări abuzive* sunt acele atribuții ale entităților publice care sunt formulate de o manieră ambiguă, determinând posibilitatea de a le interpreta diferit în diferite situații, inclusiv de a le interpreta în versiunea preferată sau de a deroga de la ele.

Formularea neclară a atribuțiilor entității publice generează posibilitatea alegerii de către agentul public a interpretării celei mai convenabile a atribuțiilor sale, fără a ține seama de alte interese legitime și spiritul legii, executarea căreia urmează să o asigure prin activitatea sa.

### **26. Stabilirea unui drept al entității publice în loc de obligație**

*Stabilirea unui drept al entității publice în loc de obligație* este determinarea domeniului de competențe al unei entități publice prin fixarea modalității de acțiune a acesteia de o manieră

discreționară (drept, împuternicire) atunci când așteptarea legitimă a cetățeanului/societății este ca entitatea publică să procedeze de o manieră imperativă (obligație, îndatorire).

Factorul de risc rezidă în discreția agenților publici de a utiliza formulările permissive ale competențelor lor după bunul lor plac, astfel încât să evite realizarea obligațiilor ce ar trebui să le revină. Asemenea discreții pot fi folosite în mod abuziv de către agentul public pentru a obține recompense necuvenite pentru a fi determinat să-și exercite obligațiile legale.

Factorul de risc al acestor norme crește în cazul în care lipsesc criteriile pentru a stabili în ce cazuri agentul public „este în drept” sau „poate” și în ce cazuri este scuzat să nu-și realizeze competențele. Acest factor de risc se poate identifica împreună cu alți factori, precum: temeuri neexhaustive, ambigui și subiective pentru refuzul entității publice de a îndeplini anumite acțiuni.

### **27. Cumularea defectuoasă a competențelor ce trebuie exercitate separat**

*Cumularea defectuoasă a competențelor ce trebuie exercitate separat* reprezintă investirea unei entități publice executive cu competențe de a stabili reguli, de a verifica respectarea lor și de a pedepsi subiecții de drept pentru încălcarea acestor reguli.

Acest factor de risc generează, pe de o parte, posibilitatea ca agentul/entitatea publică să promoveze sau să prejudicieze abuziv, din motive de corupție, interesele anumitor persoane ținute să aplice regulile stabilite de entitatea publică respectivă.

Pe de altă parte, acest factor determină apariția riscului de corupție ca persoanele ținute să respecte regulile impuse de entitatea publică să corupă exponenții acestei entități pentru a evita controlul și/sau sancționarea, deoarece toate competențele și, respectiv, discrețiile, sunt cumulate de una și aceeași entitate publică.

### **28. Temeuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice**

*Temeuri neexhaustive, ambigui și subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice* este stabilirea parțială/neclară/discreționară a cazurilor în care o entitate publică poate refuza sau omite să execute anumitor obligații.

De obicei, lista temeiurilor de refuz pentru îndeplinirea anumitor acțiuni de către entitatea publică este lăsată deschisă prin utilizarea fie a normelor de trimitere la o legislație neconcretizată, fie a normelor de blanșetă care vor stabili completarea listei temeiurilor de refuz printr-un act administrativ intern al entității publice.

### **29. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative**

*Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative* constituie reglementarea lacunară sau confuză a mecanismelor aplicate în activitatea entităților publice.

Atunci când procedurile administrative sunt reglementate insuficient sau ambiguu, apare discreția periculoasă a agentului public responsabil de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative apare atunci când textul reglementării enunță sau implică existența unui mecanism, dar:

- nu-l dezvoltă;
- utilizează norme de trimitere vagi la legislații neclare care ar stabili asemenea proceduri;
- utilizează norme de blanșetă pentru a transmite sarcina de a reglementa procedura administrativă sau o parte a ei entității nemijlocit responsabile de aplicarea ei;
- utilizează formulări lingvistice ambigui pentru a-l descrie;
- stabilește discreții ale agenților publici referitoare la diverse aspecte ale procedurii, fără a



determina criteriile de care se va conduce acesta.

### **30. Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenelor**

*Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenelor* reprezintă reglementarea lacunară sau confuză a termenelor administrative. Putem vorbi despre lipsa unui termen administrativ concret atunci când acesta nu este stabilit, nu este expus clar sau este stabilit în dependență de niște condiții confuze ori ambigui.

Lipsa termenelor concrete întotdeauna lasă loc pentru interpretări abuzive din partea agenților publici. Astfel, apare discreția excesivă a agentului public de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termene care îi sunt convenabile, atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile altor subiecți de drept cărora aceste termene le sunt aplicabile.

Stabilirea unor termene nejustificate sau prelungirea nejustificată a termenelor este impunerea prin reglementări a termenelor administrativi prea mari sau prea mici, care complică realizarea drepturilor și intereselor, atât publice, cât și private.

Termenele se consideră a fi prea mari atunci când acțiunile care urmează a fi îndeplinite în interiorul acestor termene sunt foarte simple și care nu cer prea mult timp sau un efort considerabil. În același timp, interesul urmărit poate fi de o natură ce nu suportă perioade de așteptare îndelungate. Atunci când norma permite entităților publice să ia măsuri în decursul unui termen prea mare, persoanele interesate vor fi tentate să motiveze pe căi corupte urgentarea luării măsurilor respective de către agenții publici responsabili.

Termenele se consideră a fi prea mici atunci când acțiunile care trebuie realizate sunt prea complicate sau necesită perioade mai îndelungate pentru a fi îndeplinite decât termenul care este stabilit. Stabilirea termenelor prea scurte pentru entitățile publice duce inevitabil la încălcarea lor, iar pentru persoanele fizice și juridice – la explorarea posibilităților ilegale de valorificare a drepturilor și intereselor legale.

## **VI. Mecanisme de control**

### **31. Lipsa/insuficiența mecanismelor de control și supraveghere (ierarhic, intern, public)**

*Lipsa/insuficiența mecanismelor de control și supraveghere (ierarhic, intern, public)* este ineficiența reglementărilor referitoare la controlul și supravegherea activității entității publice în domeniile vulnerabile (expuse riscurilor de corupție) a activității agenților publici, reprezentând domenii de interes sporit pentru cetățeni.

În procesul evaluării mecanismelor de control se examinează normele privind controlul intern și ierarhic superior, normele privind raportare a rezultatelor activității. De asemenea, sunt importante procedurile de asigurare a controlului public în domeniul de activitate al entității publice.

Acest factor de risc apare frecvent în cadrul reglementărilor în următoarele cazuri:

- lipsa procedurilor clare de control a implementării prevederilor proiectului;
- lipsa sau caracterul inadecvat al restricțiilor și/sau interdicțiilor impuse agentului public de a efectua activității legate de relațiile patrimoniale și/sau financiare;
- lipsa controlului parlamentar, judecătoresc și administrativ asupra domeniului;
- lipsa normelor cu privire la controlul public, prin intermediul organizațiilor societății civile, al petițiilor și reclamațiilor etc.
-

### **32. Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare**

*Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare* este omiterea sau caracterul inadecvat al procedurilor interne sau judiciare de contestare a deciziilor și acțiunilor entităților publice, precum și a exponenților acestora.

Pericolul acestui factor de risc constă în discreția absolută și incontestabilă a entității publice de a trata o anumită problemă de interes privat sau public, fără ca persoanele interesate să poată supune acțiunile entității unui control.

Acest factor de risc poate fi identificat împreună cu alți factori, precum concurența normelor de drept și lacunele de drept, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, lipsa/insuficiența transparenței funcționării entității publice, lipsa/insuficiența accesului la informație de interes public și limitarea neîntemeiată a drepturilor omului.

## **VII. Răspundere și sancțiuni**

### **33. Confundarea /dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare**

*Confundarea/dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare* reprezintă stabilirea răspunderii pentru încălcări pentru care legislația a stabilit deja alte tipuri de răspundere sau stabilirea concomitentă în proiect a câtorva tipuri de răspundere pentru aceeași încălcare.

Confundarea/dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare determină apariția riscurilor de corupție din motivul că generează o discreție prea largă a organului de constatare și sancționare de a decide asupra atragerii la un tip de răspundere juridică sau altul, sau chiar de atragere la ambele tipuri de răspundere concomitent, pe când subiectul care a săvârșit încălcarea este tentat să recurgă la mijloace corupte pentru a influența această decizie.

### **34. Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii**

*Temeiurile neexhaustive pentru survenirea răspunderii* sunt acele temeuri ale răspunderii care sunt formulate ambiguu sau lista cărora este lăsată deschisă, astfel încât să admită diverse interpretări ale cazurilor în care poate surveni răspunderea.

Pericolul acestui factor de risc constă în discreția prea largă a entității care urmează să stabilească existența temeiului de atragere la răspundere, discreție de care entitatea se poate prevala pentru a lăsa subiectul pasibil de a fi tras la răspundere să înțeleagă că ar putea interpreta norma ambiguă și/sau neexhaustivă fie în interesul său, fie în detrimentul interesului său. În aceste circumstanțe, persoana va căuta metode de a corupe agentul public ca acesta să interpreteze favorabil norma dată. Mai mult ca atât, temeiul neclar de atragere la răspundere poate fi utilizat de către subiectul care a admis încălcarea pentru rezolvarea problemei printr-o „înțelegere privată” chiar și în lipsa unei sugestii din partea agentului public.

### **35. Lipsa responsabilității clare pentru încălcări**

*Lipsa responsabilității clare pentru încălcări* este omisiunea sau ambiguitatea reglementării responsabilității pe care trebuie să o poarte entitatea publică sau agenții ei pentru încălcarea prevederilor proiectului.

Această carență face ca normele referitoare la responsabilitățile agenților/entităților publice să aibă un caracter declarativ, ducând la imposibilitatea aplicării practice a acestor prevederi și, prin urmare, la responsabilizarea insuficientă a agenților publici pentru respectarea prevederilor legale.

De multe ori, responsabilitatea agenților/entităților publice este determinată prin utilizarea normelor

de trimitere defectuoase, fără a specifica cel puțin domeniul legislației la care trimit, ceea ce determină, de obicei, apariția și a unui alt factor de risc – lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect.

### **36. Lipsa sancțiunilor clare**

---

*Lipsa sancțiunilor clare* reprezintă omisiunea stabilirii sancțiunilor pentru încălcarea prevederilor legale sau ambiguitatea sancțiunilor pentru încălcările comise.

În lipsa unor sancțiuni clare pentru încălcarea prevederilor proiectului de către subiecții de drept, apare riscul că aceștia vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare a legii, ceea ce va perpetua săvârșirea abuzurilor în cauză.

### **37. Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune**

---

*Dezechilibrul dintre încălcare și sancțiune* este fixarea unor sancțiuni necorespunzătoare gravității pericolului încălcărilor comise.

Dezechilibrul dintre încălcare și sancțiune se manifestă fie prin stabilirea unor pedepse prea blânde, în raport gravitatea încălcării reglementate, fie prin stabilirea pedepselor prea aspre în cazul încălcărilor care au un pericol social redus.

Stabilirea unor sancțiuni dezechilibrat de mici pentru încălcări grave produce riscuri de corupție similare cu cel ce apar în cazul factorului de risc al lipsei sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect, și anume că subiecții care au admis încălcări vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare a legii, ceea ce va perpetua săvârșirea abuzurilor în cauză.

Stabilirea unei sancțiuni prea dure pentru încălcări minore duce la nedreptățirea subiecților sancționați care, conștienți fiind de pedeapsa prea aspră pe care urmează să o suporte, pot încerca să recurgă la metode coruptibile pentru evitarea sancționării, iar agentul public, care la rândul său realizează că sancțiunea este exagerată pentru tipul încălcării date, se va lăsa mult mai ușor „convins”, considerând că de fapt face o „faptă bună”.

## METODOLOGIA DE CALCULARE A PREJUDICIILOR

Potrivit art.19 alin.(2) Cod civil, *”Se consideră prejudiciu patrimonial cheltuielile pe care persoana lezată le-a suportat sau urmează să le suporte la restabilirea dreptului sau interesului recunoscut de lege încălcat, distrugerea sau deteriorarea bunurilor sale (daună reală), precum și profitul ratat ca urmare a încălcării dreptului sau interesului recunoscut de lege (profit ratat).”*

În funcție de domeniu, modalitatea de calculare a prejudiciului pe care îl poate provoca proiectul expertizat la aplicare poate fi diferită. Proiectele expertizate pot implica diferite tipuri de costuri care se vor calcula individual, în dependență de procesele, resursele, tipul de activități sau efectele scontate ale proiectului.

După determinarea de către expert că proiectul expertizat deține un potențial de cauzare a unui prejudiciu, în cazul promovării și intrării lui în vigoare, etapele comune de stabilire a prejudiciului pe care îl poate cauza proiectul expertizat sunt:

**A. Selectarea acțiunilor generatoare de costuri.** După evaluarea proiectului se vor determina acele acțiuni care rezultă din proiect care prezintă caracteristici financiare sau patrimoniale, de exemplu: proiectul implică înstrăinarea unui bun din patrimoniul statului.

**B. Identificarea costurilor reale pe acțiunile planificate în baza metodelor de identificare a costurilor (în dependență de domeniul analizat).** Definiția generală a costului reprezintă totalitatea resurselor (financiare, de timp, umane etc.) necesare în realizarea unei activități/produs/ operațiuni.

Formulele generale simplificate de calcul a costurilor sunt:

$$\text{Costuri totale} = \text{Costuri fixe} + \text{Costuri variabile}$$

*Costuri fixe* – totalitatea costurilor ce nu variază în dependență de variația activităților studiate

*Costuri variabile* – totalitatea costurilor ce variază în dependență de variația activităților studiate

$$\text{Costuri totale} = \text{Costuri directe} + \text{Costuri indirecte}$$

*Costurile directe* – pot fi identificate și atribuite distinct pe bunuri produse sau servicii prestate. Exemple: costul cu materia prima necesară în procesul de producție, costul cu forța de muncă directă

*Costurile indirecte* – nu pot fi direct atribuite producerii unui bun sau prestării unui serviciu și de aceea trebuie folosită o metodă de alocare a acestor costuri per unitate de produs.

Metodele de estimare a costurilor de exemplu:

- **metoda cost standard** – metodă de identificare și estimare a costurilor utilizată frecvent în analiza impactului de reglementare<sup>1</sup>,
- **metoda costului istoric** – identificarea costurilor după ce ele au avut loc,

<sup>1</sup> <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>

- **metoda costurilor directe** – analiza costurilor directe, fixe și variabile, ignorând celelalte costuri și lipsa de relevanță asupra procesului sau serviciului analizat,
- **metoda costurilor marginale** – diferențierea între costurile fixe și variabile, pentru calculul efectului asupra proceselor în dependență de volumul sau tipul rezultatului.

**C. Identificarea efectelor preconizate în urma realizării acțiunilor**

Există cazuri, când acțiunile indicate în inițiativele normative nu implică careva costuri în sine. Însă realizarea acțiunilor va implica anumite costuri colaterale în procesul de implementare a acțiunii. (Spre exemplu ar fi modificarea cadrului normativ privind comerțul cu ridicata și amănuntul pentru a exclude noțiunea de „comerț combinat”. Acțiunea în sine nu implică careva costuri, însă ca efect al modificărilor agenții economici asupra cărora se răsfrâng modificările vor fi nevoiți să suporte cheltuieli considerabile pentru a corespunde noilor prevederi.)

**D. Segregarea mijloacelor din totalul costurilor identificate cu caracter de prejudiciu.** Nu toate prevederile susceptibile de a genera riscuri de corupție vor cauza prejudicii la aplicare, motiv din care este necesar să fie selectate doar acelea care sunt suspectate că ar conține elemente de acest gen.

**E. Stabilirea prejudiciului din costul total calculat, în dependență de elementele confirmate.**

Având în vedere tipurile de acte normative cu caracter frecvent recepționate pentru expertiza anticorupție, în procesul de estimare a costurilor vor fi luate în calcul următoarele puncte de reper:

- Destinația diferită a terenurilor – la schimbul unor terenuri aparent similare
- Prețul diferit al terenului în dependență de destinația acestuia
- Motivele reale ale inițiativei (construcția de blocuri locative, cu scop de înstrăinare la preț diferit etc.)
  - Documente ilegale ce stau la baza inițiativei
  - Diferența mare dintre prețul normativ și prețul de piață
  - Utilizarea reală care are scop diferit de cel legal
  - Eschivarea de la practica tradițională (licitații)
- Trimiterea la acte normative inexistente sau abrogate
- Sisteme de evidență a terenurilor proprietate publică slab dezvoltate
- Demarcări inexacte de terenuri
- Valori diferite față de cele reale etc.
- Iregularități la stabilirea prețului de vânzare sau chirie
- Lipsa analizei costurilor investiționale ale ambelor parteneri, atât public cât și privat.

## **STANDARDE DE TRANSPARENȚĂ ÎN PROCESUL DECIZIONAL**

Aprecierea respectării normelor de transparență în procesul decizional este o cerință anticorupție specifică procesului legislativ, reglementată de Legea 239/2008 privind transparența în procesul decizional. Potrivit art.8 al acesteia, **etapele principale ale asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor** sunt:

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

### **a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;**

---

Art.9 prevede că *informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei* are loc după inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică având obligația să plaseze, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, un anunț pe pagina web oficială și/sau îl va distribui în alt mod (îl va expedia prin intermediul poștei electronice părților interesate, îl va afișa la sediul său într-un spațiu accesibil). Anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei trebuie să conțină, în mod obligatoriu:

- a) argumentarea necesității de a adopta decizia;
- b) termenul-limită, locul și modalitatea în care părțile interesate pot prezenta sau expedia recomandări;
- c) datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor (numele și prenumele, numărul de telefon, adresa electronică).

Anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei poate fi retras de pe pagina web oficială a autorității publice doar după adoptarea sau retragerea proiectului din procesul de elaborare.

### **b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;**

---

Art.10 reglementează *punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia* și prevede că autoritatea publică asigură accesul la proiect și la materialele aferente acestuia prin publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice, prin asigurarea accesului la sediul autorității, precum și prin expediere prin poștă sau prin alte mijloace disponibile, la solicitarea persoanei interesate. Proiectul de decizie și materialele aferente acestuia se mențin pe pagina web oficială a autorității publice responsabile cel puțin pentru perioada recepționării și examinării recomandărilor.

### c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;

---

Art.11 stabilește *consultarea părților interesate* și anume, a cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate. Consultarea publică a proiectului se asigură de către autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului prin următoarele modalități: dezbateri publice, audieri publice, sondaj de opinie, referendum, solicitarea opiniilor experților în domeniu, crearea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc cu participarea reprezentanților societății civile. Inițiativa consultării publice a unui proiect poate veni din partea autorului, din partea unei alte autorități publice, sau la propunerea unui cetățean, a unei asociații sau a unei alte părți interesate. Autorul proiectului nu poate refuza consultarea, atunci când inițiativa aparține cetățeanului, asociației sau a altei părți interesate. Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente trebuie făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie. Procedurile de consultare a cetățenilor, a asociațiilor și a altor părți interesate sunt stabilite de Parlament, de Președintele Republicii Moldova și, respectiv, de Guvern.

Potrivit Regulamentului aprobat prin Hotărârea Guvernului 967/09.08.2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional **informarea privind procesul decizional** se face pe calea *informării generale*, pentru un public larg nedefinit, și pe calea *informării direcționate*, pentru părți interesate definite sau alte părți interesate care au solicitat în scris informarea.

- *Informarea generală* se efectuează prin publicarea obligatorie a informației pe pagina web oficială a autorității publice, pe portalul [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), într-un spațiu accesibil publicului, precum și prin difuzarea, după caz, a unui comunicat de presă în mijloacele de informare centrale sau locale (pct.11).
- *Informarea direcționată* se efectuează prin transmiterea informației privind procesul decizional prin intermediul poștei electronice sau expedierea scrisorilor la adresa părților interesate sau cea indicată de solicitant (pct.12).

*Informarea generală și cea direcționată* sunt obligatorii în cazul anunțării despre inițierea elaborării proiectului de decizie și organizarea tuturor consultărilor publice (pct.10).

Detaliile despre **modalitățile de consultare publică** sunt reglementate în pct.23 din Regulament și care stabilește că aceste modalități pot fi utilizate separat sau cumulativ, după cum urmează:

- 1) solicitarea opiniilor societății civile, experților, asociațiilor profesionale, mediului academic;
- 2) instruirea grupurilor de lucru permanente sau ad hoc;
- 3) organizarea dezbaterilor publice;
- 4) desfășurarea audierilor publice;
- 5) realizarea sondajelor publice;
- 6) alte modalități de consultare publică.

Pct.18 din Regulament prevede că informația despre **organizarea consultărilor publice privind proiectul de decizie este prezentată în forma unui anunț**, însoțit de proiectul deciziei și materialele aferente acestuia (note informative comprehensive, studii analitice, analize ex-ante, tabele de concordanță cu legislația comunitară, alte materiale care au stat la baza elaborării proiectului de decizie etc.), conform anexei la prezentul Regulament, care va include obligatoriu:

- 1) argumentarea necesității de a adopta decizia;
- 2) data plasării anunțului;
- 3) termenul-limită de prezentare a recomandărilor;
- 4) modalitatea în care părțile interesate pot avea acces la proiectul de decizie;
- 5) modalitatea consultărilor publice;

- 6) modalitatea în care părțile interesate pot prezenta sau expedia recomandări;
- 7) numele și datele de contact (numărul de telefon, adresa poștei electronice, adresa poștală) ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor referitoare la proiectul de decizie supus consultării.

**d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;**

---

Art.12 din Legea 239/2008 prevede următoarele modalități de transmitere a recomandărilor cetățenilor, asociațiilor, altor părți interesate către autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului:

- în formă verbală și scrisă, prezentate în cadrul consultărilor vor fi reflectate în procesele-verbale ale ședințelor respective, perfectate în modul stabilit;
- în formă scrisă, primite în mod individual, inclusiv pe cale electronică, vor fi înregistrate conform legislației.

**Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii 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.** La solicitarea părților interesate, autoritatea publică poate prelungi termenul de prezentare a recomandărilor.

Recomandările se examinează de către autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului de decizie. Autoritatea publică are obligația să întocmească un dosar privind elaborarea proiectului de decizie, care va conține procesele-verbale privind consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate, recomandările parvenite și sinteza acestora. Dosarul privind elaborarea proiectului de decizie urmează să fie accesibil pentru toți cetățenii, asociațiile, alte părți interesate.

Sinteza recomandărilor parvenite se va plasa pe pagina web oficială a autorității publice, se va afișa la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau se va difuza în mass-media centrală sau locală, după caz. Proiectul de decizie se transmite spre examinare autorității competente împreună cu sinteza recomandărilor.

În cazul în care cetățenii, asociațiile, alte părți interesate nu prezintă recomandări în termenul stabilit, iar autoritatea publică, în mod motivat, nu consideră necesară organizarea de consultări, proiectul de decizie poate fi supus procedurii de adoptare. Motivul pentru care nu se consideră necesară organizarea consultărilor publice se aduce la cunoștința publicului prin plasare pe pagina web oficială a autorității publice responsabile de elaborarea proiectului de decizie.