

METODOLOGIE
de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte normative departamentale

Conținut:

I.	Dispoziții generale	2
1.	Expertiza anticorupție	2
2.	Domeniul de aplicare	2
3.	Obiectivele expertizei	2
4.	Principiile expertizei	2
5.	Noțiuni utilizate	2
II.	Efectuarea expertizei anticorupție	3
6.	Responsabilitatea autorilor pentru efectuarea expertizei anticorupție	3
7.	Efectuarea expertizei anticorupție de către autor	3
8.	Efectuarea expertizei anticorupție de către Centru	4
	Anexa 1	5
	Anexa 2	6
	Anexa 3	7
	Anexa 4	19

METODOLOGIE

de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte normative departamentale

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

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 departamentale de către entitățile publice, a factorilor care le generează și evitarea acestora în cuprinsul proiectului.

1.2. Expertiza anticorupție asupra proiectelor de acte normative departamentale se efectuează de către autorul proiectului în conformitate prevederile prezentei Metodologii, excepție fiind cazurile când autorii solicită nemijlocit efectuarea expertizei anticorupție de către Centrul Național Anticorupție.

1.3. Centrul Național Anticorupție acordă la solicitarea autorului proiectului suport metodologic pentru aplicarea eficientă și corectă a prezentei metodologii.

2. Domeniul de aplicare

Entitățile publice care elaborează și promovează proiecte de acte normative departamentale (în continuare – *autori*) au obligația de a supune expertizei anticorupție toate proiectele elaborate, 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 deplinelor puteri și de exprimare a consimțământului Republicii Moldova de a fi legată prin tratat internațional.

3. Obiectivele expertizei

Obiectivele expertizei anticorupție sunt:

- i.* prevenirea manifestărilor de corupție prin excluderea factorilor de risc din proiecte;
- ii.* 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.* identificării echilibrului corect dintre interesul public și interesele private legitime aferente promovării proiectelor;
- ii.* neadmiterii promovării intereselor private sau de grup prin intermediul proiectelor de acte departamentale;
- iii.* neadmiterii afectării drepturilor omului prin prevederile proiectului;
- iv.* excluderii normelor care ar genera interpretarea neuniformă și aplicarea contradictorie a prevederilor legale;
- v.* 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 departamental – actul emis sau aprobat, numai pe baza și pentru executarea legilor, a hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, de către autorul proiectului, și anume: ordine cu caracter normativ, hotărâri, instrucțiuni, regulamente, reguli, alte acte normative departamentale și interdepartamentale, fie actele normative aplicabile doar pe un anumit teritoriu, în limitele competenței stabilite în Constituția Republicii Moldova, Legea nr.136 din 07 iulie 2017 cu privire la Guvern, Legea nr. 344 din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), alte acte normative, fie actele normative ce se emit întru realizarea atribuțiilor funcționale și în limita competențelor stabilite de Constituția Republicii Moldova, Carta Europeană a Autonomiei Locale și legislația în vigoare;

autor al proiectului – autoritatea publică centrală de specialitate sau, după caz, autoritatea unității teritoriale autonome cu statut juridic special, sau autoritatea publică locală, care nemijlocit a elaborat proiectul;

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;

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;

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. Efectuarea expertizei anticorupție

6. Responsabilitatea autorilor pentru efectuarea expertizei anticorupție

6.1. Autorul este responsabil de efectuarea expertizei anticorupție asupra proiectelor de acte normative departamentale.

6.2. Expertiza anticorupție asupra proiectelor de acte normative departamentale se efectuează:

- de autorul proiectului, sau
- de către Centru, la solicitarea nemijlocită a autorului proiectului.

7. Efectuarea expertizei anticorupție de către autor

7.1. În cazul în care expertiza anticorupție se efectuează de către autor, acesta în procesul de elaborare a proiectului va prioritiza interesul public. Autorul nu va întocmi un raport de expertiză anticorupție, însă la elaborarea proiectului de act normativ va evita în cuprinsul acestuia normele care pot genera, la aplicare, apariția riscurilor de corupție și va menționa în notă informativă despre acest fapt.

7.2. Descrierea detaliată a tipologiei factorilor de risc care determină apariția riscurilor de corupție este prevăzută în anexele nr.1 – 3 la prezenta Metodologie.

7.3. Rigorile privind respectarea transparenței în procesul decizional sunt stabilite în anexa nr.4 la prezenta Metodologie.

7.4. Nota informativă a proiectelor de acte normative departamentale ce sunt supuse înregistrării de stat în conformitate cu prevederile Regulamentului privind expertiza juridică și înregistrarea de stat a actelor normative departamentale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1104 din 28.11.1997 va cuprinde informații precum că autorul a evitat la elaborarea proiectului norme care determină apariția factorilor de risc și riscuri de corupție, prevăzuți în anexele nr.1-3 la prezenta Metodologie.

8. Efectuarea expertizei anticorupție de către Centru

8.1. Centrul efectuează expertiza anticorupție asupra proiectelor de acte normative departamentale, doar la solicitarea nemijlocită a autorului proiectului.

8.2. Autorul expediază Centrului proiectul definitivat (în baza propunerilor și obiecțiilor expuse în procesul de avizare de către entitățile publice și de consultare a părților interesate în procesul decizional), însoțit de nota informativă și sinteza obiecțiilor și propunerilor autorităților publice, și după caz, sinteza recomandărilor reprezentanților societății civile.

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

8.4. 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.

8.5. Centrul va efectua expertiza anticorupție a proiectelor de acte normative departamentale având la bază Metodologia de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte normative.

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, 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 acesteia nu-i poate fi asociat un risc tipic concret.

Anexa 2
la Metodologia de efectuare a expertizei
anticorupție a proiectelor de acte normative departamentale

TIPOLOGIA FACTORILOR DE RISC

Factori de risc generați de LIMBAJUL DEFECTUOS AL PROIECTULUI:	<u>I. FORMULĂRI LINGVISTICE</u>
	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
	<u>II. COERENȚA LEGISLATIVĂ</u>
	4. Norme de trimitere defectuoase
	5. Norme de blanchetă defectuoase
6. Concurența normelor de drept	
7. Lacună de drept	
Factori de risc generați de LIPSA ÎN PROIECT A MECANISMELOR DE PREVENIRE A CORUPȚIEI ÎN DOMENIILE:	<u>III. TRANSPARENTA ȘI ACCESUL LA INFORMATIE</u>
	8. Insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii
	9. Lipsa/insuficiența transparenței entităților publice
	10. Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public
	<u>IV. EXERCITAREA DREPTURILOR ȘI OBLIGAȚIILOR PERSOANEI</u>
	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 neloiale
	20. Norme irealizabile
	<u>V. EXERCITAREA ATRIBUȚIILOR ENTITĂȚII PUBLICE</u>
	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
	<u>VI. MECANISME DE CONTROL</u>
	31. Lipsa/insuficiența mecanismelor de control și supraveghere (ierarhic, intern, public)
	32. Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare
	<u>VII. RĂSPUNDERE ȘI SANȚIUNI</u>
	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

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 ambiguă 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 datoriei 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 aidoma unor „portițe 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 politicienilor.

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 înzestreaază 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. Exerțitarea 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 autorul cărora 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, improprii sau contrare statutului entității publice

Atribuțiile excesive, improprii 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, improprii 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 le 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 blanchetă 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 entității 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”.

STANDARDE DE TRANSPARENTĂ ÎN PROCESUL DECIZIONAL

Aprecierea respectării normelor de transparență în procesul decizional este o cerință anticorupție specifică procesului legislativ, reglementată de Legea 239/2088 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, 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.