

**RE: Ședința Cabinetului de Miniștri din 03.02.2016.**

Domnului Pavel FILIP,  
Prim-ministru al Republicii Moldova

Stimate Domnule Prim-ministru,

Vă aducem la cunoștință opinia Centrului de Resurse pentru Drepturile Omului (CReDO) privind unele subiecte de pe ordinea de zi ([OZ](#)) a [Cabinetului de Miniștri din 03.02.2016](#).

Mai jos, ne referim la chestiunile care, în opinia noastră, trebuie aduse la cunoștința Prim-ministrului pentru că au o importanță. Opinia se compune din aspectele de realizare a programului de guvernare (secțiunea 1), concluzii și recomandări privind conținut deciziilor (secțiunea 2) și procedura de adoptare a deciziilor (secțiunea 3).

## **1) Relevanța deciziilor programului de guvernare 2016-18 și altor priorități**

### **1.1 Efortul pentru implementarea reformelor**

În OZ sunt incluse 21 de chestiuni. Din care:

- 5 chestiuni se referă la libertățile antreprenoriale – toate fiind la capitolul reglementării (nr.2, nr.8, nr.17, nr.20, nr.10) – acestea avînd ca *beneficiar-recepționar sectorul antreprenorial*.
- 2 chestiuni se referă la drepturile sociale (nr.3, nr.6, nr.19) – acestea avînd ca beneficiar grupurile societale.
- 3 chestiuni cu privire la administrarea individuală a bunurilor fără impact de politici, fiind aspecte minore (nr.5, nr.7, nr.21) – acestea avînd ca *beneficiar localitățile sau entitățile specifice concrete*.
- 4 chestiuni privind crearea facilităților reprezentanților misiunilor diplomatice (nr.12, nr.13, nr.14, nr.15), 2 chestiuni de facilitare în cooperarea agențiilor similare din alte țări (nr.11, nr.16), 1 chestiune privind eficientizarea activității administrație centrale (nr.4) – acestea avînd ca *beneficiari administrația publică centrală*.

Din totalul chestiunilor propuse 7 chestiuni au în vizor beneficiarii actorii societali și 10 eficiența și funcționalitatea administrației, celelalte avînd caracter individual sau minor.

Din totalul chestiunilor 4 (expuse în Tabelul de mai jos) reflectă în anumită măsură prioritățile Programului de Guvernare 2016-18 la capitolul dezvoltarea economică.

Tabelul 1. Măsurile pentru implementarea programului de guvernare

Măsurile din programul de guvernare	Chestiunile din agenda Cabinetului de Miniștri
<p><u>Dezvoltarea economică (PG IV-A, 13-17<sup>1</sup>):</u>            13.Reducerea numărului și tarifelor pentru servicii publice prestate agenților economici contra plată, extinderea e-serviciilor și aplicarea universală a conceptului de ghișeu unic.            17.Elaborarea, promovarea și aprobarea unei inițiative legislative privind introducerea moratoriuului la efectuarea controalelor la fața locului și a perchezițiilor în cadrul unui proces contravențional, asupra activității de întreprinzător.</p>	<p><b>Privind chestiunea nr. 17</b> Cu privire la crearea și funcționarea <i>ghișeului unic</i> pentru eliberarea actelor permise în domeniul transportului rutier  <b>Privind chestiunea nr. 20</b> Cu privire la aprobarea Metodologiei de planificare a <i>controlului de stat</i> asupra activității de întreprinzător în baza analizei criteriilor de risc, efectuat de către Autoritatea Aeronautică Civilă  <b>Privind chestiunea nr...</b> Proiectul Legii privind moratoriu asupra <i>controlului de stat</i></p>
<p><u>Dezvoltarea economică (PG IV-A, 10<sup>2</sup>):</u>            10.Aprobarea unui nou Cod al muncii sau actualizarea celui existent.</p>	<p><b>Privind chestiunea nr. 2</b> Cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea și completarea Codului muncii al Republicii Moldova</p>

Tabelul 2. Măsurile pentru implementarea AA/DCFTA

Măsurile care se înscriu în angajamentele în baza AA/DCFTA	Chestiunile din agenda Cabinetului de Miniștri
	Pentru modificarea și completarea anexei nr. 1 și Hotărârea Guvernului nr.462 din 2.07.2013

Tabelul 3. Măsurile pentru implementarea reformelor în domeniul justiției

Măsurile care se înscriu în angajamentele de reformare a justiției	Chestiunile din agenda Cabinetului de Miniștri
	lipsă

## 2.1 Ședința precedentă ([27.01.2016](#))

[Propunerea și solicitarea prim-ministrului de a suspenda din funcție](#)<sup>3</sup> a șefului Inspectoratului Fiscal principal de Stat (I.Prisăcaru) și directorului general al Serviciului Vamal (T.Balitchi) pe motiv de practicarea excesivă a controalelor de stat cu urmarea unei anchete de serviciu. Ulterior, Ministrul Finanțelor a semnat ordinul de demisie a funcționarilor respectivi urmare a demisiilor depuse de aceștia.

În opinia noastră, suspendarea sau disponibilizarea conducătorilor agențiilor guvernamentale trebuie făcută în baza principiilor de respectare a independenței și autonomiei funcționale. Standartele

<sup>1</sup> Programul de Guvernare, Capitolul IV-A, pnct.13-17

<sup>2</sup> Programul de Guvernare, Capitolul IV-A, pnct.10

<sup>3</sup> Începând cu min.8 <https://www.privesc.eu/arhiva/65338/Sedinta-Guvernului-Republicii-Moldova-din-27-ianuarie-2016>.

internaționale în materie<sup>4</sup> prescriu lipsa de interferență directă în activitatea acestora (disponibilizarea nemotivată), asigurarea stabilității financiare pentru perioada de 2-3 ani a instituțiilor, raportarea instituțională în baza performanțelor<sup>5</sup> stabilite.

Independența instituțională și funcțională a agențiilor executive este un standard internațional de funcționare a instituțiilor. În speță, cadrul legislativ actual, este deficitar pentru a asigura independența instituțională și necesită modificare. Reformarea necesită și asigurarea independenței funcționale a fiecărui angajat al serviciilor respective față de subordonarea ierarhică.

Demiterea conducătorilor agențiilor executive trebuie precedată, conform practicilor internaționale, de o evaluare comprehensivă a performanțelor agențiilor, ulterior, urmînd luarea deciziilor de rigoare, odată ce există și motivele legale pentru demiterea din funcție. Lipsa procedurilor respective creează dependența excesivă a agențiilor executive de factorul politic.

Recomandăm desfășurarea evaluărilor comprehensive a gradului de independență instituțională și funcțională, dar și responsabilității instituționale a Serviciului Vamal și a Serviciului Fiscal după modelele și practicile inspirate din standardele internaționale<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> OECD, Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Independent-Fiscal-Institutions-Developing-good-practices.pdf>.

IMF: Revenue Administration: Autonomy in Tax Administration and the Revenue Authority Model <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1012.pdf>

<sup>5</sup> Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova, nr.1736 din 31 decembrie 2002, REGULAMENT cu privire la modul de funcționare a organelor Serviciului Fiscal de Stat <http://www.fisc.md/RegulamentuldeactivitatealSFS.aspx> și CODUL VAMAL al Republicii Moldova [http://lex.justice.md/document\\_rom.php?id=585B6E01:8B1557DE](http://lex.justice.md/document_rom.php?id=585B6E01:8B1557DE)

<sup>6</sup> CReDO: Analiza independenței instituționale a unor autorități și instituții publice responsabile de implementarea politicilor din domeniul dreptului, <http://www.credo.md/pageview?id=226>

CReDO: Why key law-enforcements institutions do not deliver ? <http://www.credo.md/pageview?id=483>

CReDO: Responsabilitatea instituțională a Centrului Național Anticorupție, <http://www.credo.md/pageview?id=480>

CReDO: Responsabilitatea instituțională a Procuraturii <http://www.credo.md/pageview?id=468>

CReDO: Responsabilitatea instituțională a poliției, <http://www.credo.md/pageview?id=470>

## **2) OPINIA CU REFERIRE LA SUBIECTELE DIN OZ LA CAPITOLUL CONȚINUTULUI DECIZIEI:**

### **2.1 Privind chestiunea nr. 3 [Cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru completarea articolului 109 din Codul penal al Republicii Moldova nr.985-XV din 18 aprilie 2002](#)**<sup>7</sup>

*Salutăm propunerea de modificare a art. 109 din Codul penal* avînd ca scop restrîngerea aplicării liberării de răspundere penală condiționate de criteriul de timp (5 ani) și de criteriul de recidivă (nu au mai fost cazuri), totodată considerăm că proiectul de modificare necesită o fundamentare mult mai explicită, prin urmare *recomandăm amînarea aprobării proiectului de lege*. Proiectul de lege, în esență, înasprește politica penală și poate avea efecte adverse asupra unor categorii vulnerabile.

Datele statistice aduse relevă că circa 10% din infracțiuni pertinente se soldează cu liberarea de răspundere prin împăcare, datele sunt în creștere, în ultimii ani. Datele nu sunt totuși suficient de clare pentru a clarifica impactul social. Se recomandă elaborarea scenariilor, în baza datelor existente de ultimii 4-5 ani cu proiectarea pentru anii următori, cu cît se va micșora rata de liberare de răspundere dacă se va aplica condiția (filtru) de recidivă și de perioada de 5 ani? Care va fi profilul celor (sub aspectul de justiție juvenilă) care nu vor putea recurge la instituția de liberare de răsăundere? Lipsa acestor răspunsuri ar putea ridica populația din detenție, ridica numărul deținuților de vîrsta juvenilă – în ansamblu înasprind politica penală. *Recomandăm realizarea scenariilor impactului social, anume, ridicarea încarcerării, impactul asupra unor categorii vulnerabile și în funcție de tipul de infracțiune* pentru a avea o opinie mai informată.

Cercetările autohtone realizate de autorii consacrați <sup>8</sup> opinează în favoarea extinderii instituției de împacare și pentru alte categorii de infracțiuni decît acelea prevăzute de redacția actuală a art. 109 a Codului Penal – opinia bazată pe cercetări calitative și cantitative în rîndul reprezentanților organelor de drept din republica Moldova.

### **2.2 Privind chestiunea nr. 6 [Cu privire la aprobarea Avizului la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.130 din 8 iunie 2012 privind regimul armelor și munițiilor cu destinație civilă](#)**<sup>9</sup>

**Nu suținem aprobarea proiectului de lege** pe motivul lipsei argumentari fundamentate, existenței riscurilor pentru ordinea publică, susceptibilității aspectelor corupționale și impactului advers asupra bugetului.

Proiectul de lege conferă, conform datelor din registrul de stat al armelor care atestă peste 53 mii de deținători de arme, unui număr de peste 14 mii de deținători, un termen suplimentar de 2 ani pentru reperfectarea certificatelor corezpunzătoare. Nota informativă, elaborată foarte scund și neexhaustiv, atestă că peste 70% din deținători de arme s-au conformat cerințelor legale. Din notă nu este clar care sunt motivele de neconformare, adică, motivul fiind deținătorii de arme (nerespectarea procedurilor sau alte motive) sau capacitatea de administrare a procedurii de certificare. Nu sunt prezentate datele actuală ale Direcției securitatea publică ale MAI privind situația și riscurile deținerii armelor cu certificate expirate, nici nu e clar dacă armele cu restanțe se încădrează în cele cu țeava ghintuită sau țeava linsă și care este numărul de persoane care nu se încădrează în termenii stabiliți de lege.

Un considerent important ar putea fi impactul advers asupra bugetului care s-ar putea ridica la 5-6 mln lei anual dacă va fi adoptată extinderea perioadei de valabilitate a permiselor actuale<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> REA din 22.04.2015: [http://cna.md/sites/default/files/raport\\_expertiza/raport-nr.-338-m-2015.pdf](http://cna.md/sites/default/files/raport_expertiza/raport-nr.-338-m-2015.pdf)

<sup>8</sup> Gh.Gladchi, A.Mariș, V.Berliba, I.Dolea, V.Zaharia, Nouă legislația penală și procesua penală, 2007, Pp.18-22, [http://irp.md/uploads/files/2014-06/1402641272\\_1195640010.pdf](http://irp.md/uploads/files/2014-06/1402641272_1195640010.pdf)

<sup>9</sup> REA din 18.09.2013 [http://www.cna.md/sites/default/files/raport\\_expertiza/reomodif.legi451din2001arme.sept\\_.pdf](http://www.cna.md/sites/default/files/raport_expertiza/reomodif.legi451din2001arme.sept_.pdf)

<sup>10</sup> Legea 130/2012 privind regimul armelor și al munițiilor cu destinație civilă, Anexa 2 privind tarifele <http://lex.justice.md/md/345127/>

### **2.3 Privind chestiunea nr. 17 Cu privire la crearea și funcționarea ghișeului unic pentru eliberarea actelor permise în domeniul transportului rutier**<sup>11</sup>

**Salutăm** de principiu intenția realizării politicii ghișeului unic în domeniul transportului auto – ca expresia consolidării libertăților antreprenoriale în acest domeniu, însă constatăm caracterul parțial formal al politicii.

**Constatări:** 1) Regulamentul nu prevede lista clară și exhaustivă a actelor și documentelor pertinente solicitărilor (face referințe la legea 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător și la Codul 150/2014 al transporturilor), 2) neclarificarea costurilor și prețurilor pentru prestarea serviciilor ghișeului unic (se face referința generică la art.4(b)), 3) nespecificarea programului de activitate a serviciului și atribuirea unității responsabile pentru activitatea ghișeului unic (punct de acces), 4) refuzul de acceptare a serviciilor nu sunt clare (art.9), 5) nota informativă nu oferă descrierea procedurilor actuale, costurilor de obținere a autorizațiilor, serviciilor, practicii de utilizare a unor forme de ghișeu unic, astfel lipsește fundamentare necesității și cuantificarea avantajelor introducerii ghișeului unic.

**Recomandăm:** 1) dezvoltarea soluției on-line autentice pentru implementarea ghișeului unic (actualmente se propune expedierea prin email a solicitărilor, vizualizarea <http://www.anta.gov.md> nu conferă soluții facile), 2) extinderea practicii ghișeului unic nu doar pentru toate actele permise (autorizațiile eliberate de autoritățile publice centrale și locale) fără excepție dar și solicitărilor de acces la informații, 3) integrarea reciprocă facilă a autorizațiilor și plăților electronice <https://mpay.gov.md/Services/Service/ANT01>, 4) precizarea procedurilor anuale de evaluare a ghișeului unic.

#### Standarde europene

Analiza Directivei “Servicii” (Directiva [2006/123/CE](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006, privind serviciile în cadrul pieței interne, Anexa 1) arată că ghișeul unic a fost menit să îndeplinească mai multe funcții:

- **1) un singur interlocutor** prin intermediul căruia prestatorii de servicii pot îndeplini toate procedurile și formalitățile - (48), Articolul 6.
- **2) punct de acces la informații** privind procedurile și formalitățile, coordonatele autorităților competente, condițiile de acces la registrele publice și baze de date, precum și informații cu privire la căile de atac disponibile în caz de litigii și coordonatele asociațiilor și organizațiilor de la care prestatorii și beneficiarii pot primi asistență practică - (51), Articolul 7.
- 3) stabilirea, în viitorul apropiat, a unor **mijloace electronice de îndeplinire a procedurilor și formalităților** - (52), Articolul 8.

Pagina ghișeelor unice ale Uniunii Europene<sup>12</sup> le definește ca fiind **portaluri de guvernare electronică care permit:** a) să aflați ce norme, reglementări și formalități se aplică activităților de prestări servicii, b) să faceți demersuri administrative on-line (de exemplu, puteți trimite cererile și documentele necesare pe cale electronică).

Direcțiile de dezvoltare ale rețelei de ghișee unice, conform unui raport recent<sup>13</sup>, sunt: a) Simplificarea continuă a sistemului administrativ, b) Crearea soluțiilor transfrontaliere pentru completarea electronică a procedurilor administrative, c) Simplificarea accesului la ghișeele unice pentru cetățenii altor state, investitorii străini, d) Implementarea modelului de prestare a serviciilor centrat pe utilizator, e) Oferirea informațiilor specializate / diferențiate pentru diferiți utilizatori, tipuri de afaceri, f) Concentrarea pe publicitate și promovare a ghișeelor unice în rândul utilizatorilor.

#### Situația actuală

În Republica Moldova există un șir de inițiative menite să reducă povara administrativă, îmbunătățească transparența sistemului și accesul la informații<sup>14</sup>, introduce procedurile electronice și mecanismele de e-guvernare<sup>15</sup>, precum și oferi informații investitorilor străini<sup>16</sup>, însă acestea nu sunt armonizate cu cadrul

<sup>11</sup> Consultare 12.08.2015 <http://www.particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=2623>, REA [http://cna.md/sites/default/files/raport\\_expertiza\\_reaghișeunicantaactepermisiive.pdf](http://cna.md/sites/default/files/raport_expertiza_reaghișeunicantaactepermisiive.pdf)

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/eu-go/index\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_ro.htm)

<sup>13</sup> Deloitte [Study on the functioning and usability of the Points of Single Contacts](#), aprilie 2012

<sup>14</sup> Legea Nr. 160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, Nomenclatorul actelor permise, principiul de aprobare tacită, etc.

<sup>15</sup> Portalul [www.servicii.gov.md](http://www.servicii.gov.md), serviciul de e-licențiere, inițiativa privind e-înregistrare.

regulator privind ghișeele unice. **Definiția de ghișeu unic** în actele legislative aprobate înainte<sup>17</sup> și după<sup>18</sup> anul 2011 diferă, **și nu face referire la două aspecte importante** ale acestui mecanism: **acces la informații și soluții electronice**. De fapt, conform definiției din legislație, modelul de prestare a serviciilor publice prin intermediul ghișeului unic este centrat pe instituțiile publice și nu pe utilizator.

Prin urmare, motoarele de căutare pe Internet nu produc rezultate relevante cuvintelor cheie “ghișeului unic”, în special, linkul pe portalul [servicii.gov.md](http://servicii.gov.md), care reprezintă, de fapt, ghișeul unic electronic apropiat modelului european și conține informații despre toate actele permissive din Nomenclator și procedura de solicitare. Și mai puțină informație este disponibilă pentru investitorii străini.

## 2.5 Privind chestiunea nr... *Proiectul Legii privind moratoriu asupra controlului de stat*<sup>19</sup>

*Susținem intenția Cabinetului de a crea condiții mai adecvate de realizare a libertăților și drepturilor antreprenoriale, însă nu aprobăm redacția actuală a proiectului de lege* privind moratoriu controlului de stat publicat pe 29.01.2016 pentru dezbateri publice.

În esența salutăm parțial hotărârea cabinetului de a suspenda pentru o perioadă limitată de cel mult 3 luni de timp desfășurarea unor controale de stat, aceasta perioadă fiind folosită de instituțiile publice abilitate să: a) evalueze calitatea aplicării controalelor de stat pentru a determina carențele exacte, b) a propune soluții comprehensive și bazate pe probe de politici demonstrabile privind modificarea politicii controlului de stat. Suspendarea controalelor de stat în domeniul sănătății publice sau altor domenii sensibile poate avea efecte adverse asupra asigurării drepturilor fundamentale ale omului, cum ar fi dreptul la muncă, dreptul la sănătate, etc<sup>20</sup>.

Opinia detaliată asupra proiectului de lege va fi făcută public în scurt timp. Totodată reținem obiecțiile de bază cu referire la substanța proiectului de lege și procedurii de elaborare a acesteia. Principalele obiecții de substanță sunt: 1) proiectul de lege are obiective concurențiale contradictorii cu legea 131/2012 privind controlul de stat asupra activităților de întreprinzător și actele normative, procedurile și practica administrativă actuală 2) prevederile discreționare excesive acordate factorului politic (Ministerul Economiei, Cabinetul de Miniștri, art.art.2(1),2(2),7(1),6(2)), factorului public decizional (funcționari publici, art.art.2(1a,b,c,d,e,f,g,h)), caracterul imprevizibil al legislației conținând trimiterile nedeterminate și neclare (sensibilitatea corupțională).

Principalele obiecții de procedură sunt: 1) neconformarea la cerințele legi cu privire la transparența decizională în procesul de elaborare (consultarea publică), 2) neconformarea la cerințele legii privind actele legislative (fundamentarea proiectului, evaluarea impactului legislativ în baza<sup>21</sup> și a raportului de monitorizare a legii 131/2012<sup>22</sup>, practica administrativă<sup>23</sup>), 3) lipsa raportului de evaluarea impactului de reglementare, inclusiv avizului comisiei respective, 4) lipsa raportului de expertiză anticorupție.

<sup>16</sup> Portalul [www.miepo.md](http://www.miepo.md)

<sup>17</sup> Lege Nr. 451 din 30.07.2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător: *ghișeu unic* - procedură prin care autoritatea de licențiere, în colaborare cu alte autorități publice ori instituții abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control, verifică autenticitatea informației prezentate de solicitantul/titularul de licență și/sau remite actele recepționate autorităților de specialitate pentru aprobare, în cazurile în care legislația prevede aprobarea lor, în regim on-line, prin intermediul rețelelor electronice la care are acces autoritatea de licențiere, sau în alt mod stabilit de aceste autorități, fără implicarea în acest proces a solicitantului/titularului de licență.

LEGE Nr. 220 din 19.10.2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali: *principiul ghișeului unic* – principiu potrivit căruia organul înregistrării de stat, în colaborare cu autoritățile publice, obține avize și informații necesare pentru înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali, precum și remite acestor autorități, prin intermediul rețelelor electronice, informații privind înregistrarea de stat, fără implicarea în acest proces a solicitantului înregistrării;

<sup>18</sup> Lege 161 Nr. privind implementarea ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător și Lege Nr. 160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător: *ghișeu unic* – mecanism care permite părților implicate în activitatea de afaceri să acorde informație și documente printr-un singur punct de recepționare, ceea ce va permite îndeplinirea tuturor cerințelor legislației privind reglementarea activității de întreprinzător.

<sup>19</sup> Consultare 29.01.2016 <http://www.particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=2824>

<sup>20</sup> A se vedea Apelul public semnat de peste 20 de organizații cu privire la neadmisibilitatea suspendării controalelor de stat în domeniul sănătății publice, semnat pe 2.02.2016. <http://www.civic.md/stiri-ong/31227-ce-inseamna-cu-adevarat-moratoriu-controlului-de-stat.html> Conform CEDO art. 9 al. 2, art. 11 al. 2 și art. 2 din Protocolului nr. 4 la CEDO și jurisprudenței CtEDO, limitarea unor drepturi și libertăți fundamentale e posibilă prin lege, cu condiția unei justificări legitime, precum este coordonarea unor interese divergente în cadrul unor colizii de drepturi, balanța fiind de partea interesului public în vederea protecției sănătății publice.

<sup>21</sup> HG 1181/2010 privind monitorizarea procesului de implementare a legislației <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=337112>

<sup>22</sup> RAPORT de monitorizare a implementării Legii nr.131 din 8 iunie 2012 „Privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător”, pentru anul 2014, <http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=103&>

*Recomandăm amânarea examinării proiectului de lege în ședința Cabinetului de Miniștri, pentru o perioadă de 1-2 luni, perioada acoperind termenul de moratoriu anunțat de Guvern, în aceasta perioadă, autorul să desfășoare următoarele activități: 1) evaluarea aplicării legii 131/2015 pentru 2015, în baza regulamentului de monitorizare (lînd în considerație politica actuală, legislația actuală, practica administrativă și de control al controlului de stat), 2) crearea grupului de lucru reprezentativ avînd ca scop perfecționarea politicii de control de stat, 3) elaborarea propunerii de politici și a proiectului de modificare a politicii legislative, 4) consultarea propunerii și a proiectului de lege.*

## **2.6 Privind chestiunea nr... adoptarea pachetului legislativ de integritate**

În societate sunt discutate opțiunile de localizare a funcțiilor de prevenire și de combatere a corupției. Așa numit pachetul de integritate oferă o soluție legislativă și instituțională care nu explorează opțiunile comparative, nu oferă o perspectivă de avantaje și dezavantaje, dar optează pentru o opțiune prescrisă. Prezentăm factorului decizional un studiu comprehensiv care ajunge la cîteva concluzii importante<sup>24</sup> folosind două seturi de criterii de evaluare. Setul *primar* de criterii de evaluare facilitează îngustarea analizei prin generarea soluțiilor alternative: (i) capacitățile instituționale de realizare a funcțiilor, (ii) compatibilitatea și sinergia instituțională a funcțiilor, (iii) eficiența în realizarea funcțiilor. Setul *secundar* de criterii de evaluare face posibilă concluzia finală: (iv) nivelul de corupție în țară, (v) nivelul de independență instituțională, (vi) eficiența de utilizare a resurselor financiare.

Studiul ajunge la 2 concluzii importante:

- 1) **soluția cea mai bună de realizare instituțională a localizării funcțiilor de prevenire a corupției, anume în cadrul CNA în baza a 3 criterii de evaluare (aspectul sistemic al corupției, gradul de independență instituțională și eficiența utilizării resurselor) – aceasta este Soluția 2, și**
- 2) există 2 opțiuni de realizare a funcțiilor de prevenire și de combatere în contextul actual instituțional – opțiunile instituționale de localizare a funcțiilor.

Consolidarea tuturor funcțiilor de prevenire în cadrul unei singure instituții plasează *această întro lumină mai favorabilă de rezistență* instituțională. Evaluarea sistematică a independenței CNA conferă acestei instituții un *grad mai mare de independență insituțională în comparație cu CNI*. Consolidarea funcțiilor de prevenire în cadrul CNA va avea efectul de *micșorare a costurilor indirecte*.

Opțiunile de localizare a funcțiilor de prevenire în baza criteriilor de posibile concurente sunt:

**Soluția 1. Opțiunea A** (status quo+), și

**Soluția 2. Opțiunea A** (status quo+) la realizarea funcțiilor de combatere și **Opțiunea B** (consolidare prevenire) la realizarea funcțiilor de prevenire.

**Soluția 1. Opțiunea A** (status quo+) prevede o îmbunătățire treptată cu adresarea deficiențelor în sensul îngust al cuvîntului dar nu reproducerea modelului DNA pe motive explicate de neconstituționalitate dacă se incorporează funcția de investigație în procuratura. Aceasta necesită resurse mai puține și reprezintă o evoluție prin învățarea aspectelor deficiente care reprezintă constrîngeri în realizarea mai eficientă a funcțiilor existente.

**Soluția 2. Opțiunea A** (status quo+) la realizarea funcțiilor de combatere și **Opțiunea B** (consolidare prevenire) la realizarea funcțiilor de prevenire prevede capitalizarea schimbărilor treptate la capitolul funcțiilor de combatere și o consolidare instituțională calitativă a funcțiilor de prevenire prin absorbția tuturor funcțiilor de prevenire în cadrul CNA. Funcțiile de *prevenire* ar necesita eforturi pe termen *mediu* pentru realizarea efortului dat. Privind funcțiile de prevenire un grad mai mare de sinergie, compatibilitatea bună va fi evident. Privind funcțiile de *prevenire* eficiența poate crește *dacă* vor fi alocate *suficiente resurse* de acomodare.

<sup>23</sup> <https://controale.gov.md/institutii-implicate>

<sup>24</sup> CReDO: Localizarea instituțională eficientă a funcțiilor de prevenire și de combatere a corupției, <http://www.credo.md/pageview?id=511>

### **3) Constatări cu privire la neîncadrarea deplină în procedura de transparență și de calitate decizională**

Proiectele de acte normative menționate, în opinia noastră, nu satisfac tuturor cerințelor de transparență (T)<sup>25</sup>, de argumentare social-economică (A)<sup>26</sup>, de impactului de reglementare (AIR)<sup>27</sup>, de expertiză anticorupție (EA)<sup>28,29</sup> Pentru (OZ) a Cabinetului de Miniștri din 03.02.2016 o serie de proiecte de decizii nu s-au încadrat în cerințele enunțate.

#### **3.1 Recomandări generice**

1. Acordarea fiecărui proiect de act legislativ<sup>30</sup>, normativ sau document de politici a unui cod unic, prin care acesta urmează a fi identificat la toate etapele procesului decizional (de la anunțarea intenției până la aprobarea proiectului final în ședința Cabinetului de Miniștri).

2. Supunerea avizelor pe marginea inițiativelor deputaților procedurii de transparență decizională,

3. Instituirea practicii când documentele care nu au fost supuse transparenței, precum și cele care nu sunt argumentate din punct economic-financiar (lipsește analiza impactului de reglementare, studiul de fezabilitate, după caz), să nu fie promovate pentru examinare în ședință de Guvern.

4. Organizarea întregului proces de consultare publică a proiectului de lege necesită resurse de timp și resurse de organizare. Un proiect de act parcurge 4 etape principale până la adoptare: inițierea procesului de elaborare, publicarea proiectului de decizie în prima redacție, consultarea proiectului și analiza contribuțiilor, și adoptarea deciziei în redacție finală. Actualmente, este foarte dificil de urmărit întregul proces de elaborare și adoptare. Proiectele de acte sunt reflectate pe diferite pagini web, denumirile acestora sunt deseori generice și se repetă, lipsește un cod unic de identificare a întregului parcurs al proiectelor de acte.

5. Actualmente, proiectele de decizii se plasează pe pagină web comună [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md) doar la etapa de publicare a proiectului de decizie pentru consultare, iar celelalte etape nu sunt reflectate. Există mai multe exemple de practici pozitive de organizare a consultărilor publice folosind tehnologiile moderne ICT, în care întregul proces de elaborare și de adoptare este reflectat într-o forma foarte facilă și utilă pentru orice interesat. Cîteva exemple: Slovacia: <https://lt.justice.gov.sk/>, [http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/Gov-anticorruption-measures\\_Kurian.pdf](http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/Gov-anticorruption-measures_Kurian.pdf)), Cehia: [www.odok.cz](http://www.odok.cz), Marea Britanie: [https://www.gov.uk/government/publications?publication\\_filter\\_option=consultations](https://www.gov.uk/government/publications?publication_filter_option=consultations)

<sup>25</sup> T = Transparența este evaluată în baza (T1-aviz inițierea elaborării, T2 - aviz proiectul spre consultare, T3 - aviz proiectul final cu sumarul contribuțiilor, T4 = 3 zile pînă la ședința Guvernului) în baza [Legii privind transparența în procesul decizional](#) nr. 215-217, [Procedurilor interne ale Cămarilor de Stat de asigurare a transparenței în procesul decizional](#) din 22.04.2010

<sup>26</sup> actele legislative 780/2001, art.13, 17, 20, 22 <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313239&lang=1>, lege 317/2003 actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=312810>

<sup>27</sup> AIR = Impact de reglementare: cerințele de transparență<sup>27</sup> în baza legii cu privire la principiile de baza de reglementare a activității de întreprinzător<sup>27</sup> și a metodologiei de evaluare a impactului de reglementare<sup>27</sup> (AIR1 - .AIR elaborat, AIR2 - .consultări cu actorii vizati). LEGE Nr. 235 din 20.07.2006, cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=316998>, HOTĂRÎRE Nr. 1230 din 24.10.2006, cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=318208>. În baza activității Grupului de lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător, <http://www.mec.gov.md/ro/content/sedinta-grupului-de-lucru-pentru-reglementarea-activitatii-de-intreprinzator>

<sup>28</sup> EA = Expertiza anticorupție: Legislația privind elaborarea actelor legislative și normative<sup>28</sup>, Regulamentul privind expertiza coruptibilității prevede un termen de cel puțin 10 zile lucrătoare pentru realizarea expertizei anticorupție<sup>28</sup> (EA1 - raportul și EA2 - comentariile incluse). Art. 22(1,3) din legea nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, precum, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313239&lang=1> și în art. 41(2) din Legea nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=312810>, Hotărîrea Guvernului Nr. 977 din 23.08.2006 privind expertiza coruptibilității proiectelor de acte legislative

<sup>29</sup> CNP & CReDO, Persistența sistemică a curenților transparenței decizionale în Guvernul RM (04.2012-10.2014) <http://www.credo.md/pageview?id=478> și constatările [Raportului privind transparența decizională a Guvernului 2012-14](#)

<sup>30</sup> A se vedea experiența pozitivă din acest raport, în special Marea Britanie, Slovacia, Federația Rusă



**3.2 Neîncadrarea proiectelor de acte normative:**

Nr.	Proiectul deciziei (cu indicarea surselor de consultare)	Cerințe nesatisfăcute			
		T	EA	A	AIR
1	<b>Privind chestiunea nr. 4</b> Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea reprezentanților de frontieră (nu s-a plasat <a href="http://particip.gov.md/">particip.gov.md/</a> , <a href="http://mai.gov.md/">mai.gov.md/</a> , <a href="http://border.gov.md/">border.gov.md/</a> ) (MAI)	T1,T2,T3		A	
2	<b>Privind chestiunea nr. 20</b> Cu privire la aprobarea Metodologiei de planificare a controlului de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei criteriilor de risc, efectuat de către Autoritatea Aeronautică Civilă (nu s-a plasat <a href="http://particip.gov.md/">particip.gov.md/</a> , <a href="http://mec.gov.md/">mec.gov.md</a> , <a href="http://caa.md/">caa.md</a> ) (Autoritatea Aeronautică Civilă)	T1,T2,T3	EA1		AIR
3	<b>Privind chestiunea nr. 3</b> Cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru completarea articolului 109 din Codul penal al Republicii Moldova nr.985-XV din 18 aprilie 2002 (nu s-a plasat <a href="http://particip.gov.md/">particip.gov.md/</a> , <a href="http://mai.gov.md/">mai.gov.md/</a> ) (MAI)	T1,T2			
4	<b>Privind chestiunea nr...</b> Proiectul Legii privind moratoriu asupra controlului de stat (publicat pe 29.01.2016 pe <a href="http://particip.gov.md/">particip.gov.md/</a> ) (MJ)	T1,T2,T3	EA1	A	AIR

Legendă: T=T1-aviz inițierea elaborării, T2 - aviz proiectul spre consultare, T3 - aviz proiectul final cu sumarul contribuțiilor, T4 = 3 zile pînă la ședința Guvernului, AIR=AIR1 - .AIR elaborat, AIR2 - .consultări cu actorii vizați, EA = EA1 - raportul și EA2 - comentariile incluse.

**3.3 Neîncadrarea proiectelor decizionale colegiale și avize:**

Nr.	Proiectul deciziei	T	EA	A	AIR
5	<b>Privind chestiunea nr. 8</b> Privind aprobarea Avizului asupra proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.8-XV din 17 februarie 2005 cu privire la Portul Internațional Liber „Giurgiulești” (MEC)				

- 6 **Privind chestiunea nr. 6** Cu privire la aprobarea Avizului la proiectul T1,T2,T3 EA A  
de lege pentru modificarea Legii nr.130 din 8 iunie 2012 privind  
regimul armelor și munițiilor cu destinație civilă (MAI)
- 

*Legendă: T=T1-aviz inițierea elaborării, T2 - aviz proiectul spre consultare, T3 - aviz proiectul final cu sumarul contribuțiilor, T4 = 3 zile pînă la ședința Guvernului, AIR=AIR1 - .AIR elaborat, AIR2 - .consultări cu actorii vizați, EA = EA1 - raportul și EA2 - comentariile incluse.*

**Stimate Dle Prim-ministru, prin acest mesaj, CReDO își manifestă sinceră atitudine de cooperare și dialog constructiv, avînd ca scop comun îmbunătățirea calității actului de guvernare.**

Cu considerațiune,

Sergiu Ostaf,

Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CReDO)

**Anexa 1 Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne**

(48) În vederea simplificării în continuare a procedurilor administrative, este necesar să se asigure că fiecare prestator are **un singur interlocutor prin intermediul căruia poate îndeplini toate procedurile și formalitățile (denumit în continuare "ghișeu unic")**. Numărul de ghișee unice dintr-un stat membru poate varia în funcție de competențele regionale sau locale sau în funcție de activitățile în cauză. Crearea ghișeelor unice nu ar trebui să afecteze repartizarea atribuțiilor între autoritățile competente din cadrul fiecărui sistem național. În cazul în care există mai multe autorități competente la nivel regional sau local, una dintre acestea poate asigura rolul de ghișeu unic și coordonator. Ghișeele unice pot fi stabilite nu numai de către autoritățile administrative, ci și de către camerele de comerț sau de industrie, sau de către organizațiile profesionale sau organisme private cărora un stat membru decide să le încredințeze această funcție. Ghișeele unice au un rol important în **asigurarea asistenței către prestatori**, ca autoritate cu competențe directe în eliberarea documentelor necesare pentru a dobândi acces la o activitate de servicii, sau ca intermediar între prestator și autoritățile cu competențe directe.

**Articolul 6 Ghișee unice**

(1) Statele membre se asigură că este posibil ca prestatorii să îndeplinească, prin intermediul ghișeelor unice, următoarele proceduri și formalități:

(a) toate procedurile și formalitățile necesare pentru accesul la activitățile de servicii ale acestuia, în special toate declarațiile, notificările sau cererile necesare pentru obținerea autorizării de la autoritățile competente, inclusiv cererile de înscriere într-un registru, într-un rol sau într-o bază de date sau într-un ordin sau într-o asociație profesională;

(b) orice cereri de autorizare necesare pentru exercitarea activităților de servicii.

(2) Stabilirea ghișeelor unice nu aduce atingere repartizării funcțiilor și competențelor între autorități în cadrul sistemelor naționale.

**Articolul 7 Dreptul la informare**

(1) Statele membre se asigură că următoarele informații sunt ușor accesibile prestatorilor și beneficiarilor **prin intermediul ghișeelor unice**:

(a) cerințele aplicabile prestatorilor stabiliți pe teritoriul lor, în special acele cerințe cu privire la procedurile și formalitățile care trebuie îndeplinite pentru a avea acces la activitățile de servicii și pentru a le exercita;

(b) coordonatele autorităților competente, necesare în vederea contactării directe a acestora, inclusiv coordonatele autorităților responsabile în materie de exercitare a activităților de servicii;

(c) mijloacele și condițiile de acces la registrele și bazele de date publice cu privire la prestatori și servicii;

(d) căile de atac care sunt în general disponibile în cazul unui litigiu între autoritățile competente și prestator sau beneficiar, sau între un prestator și un beneficiar, sau între prestatori;

(e) coordonatele asociațiilor și organizațiilor, altele decât autoritățile competente, de la care prestatorii sau beneficiarii pot obține asistență practică.

(2) Statele membre garantează prestatorilor și beneficiarilor posibilitatea de a primi, la cerere, asistență din partea autorităților competente constând în informații asupra modului în care sunt în general interpretate și aplicate cerințele menționate la alineatul (1) litera (a). După caz, această consiliere include un ghid simplu explicativ. Informațiile se furnizează într-un limbaj clar și inteligibil.

(3) Statele membre se asigură că informațiile și asistența menționate la alineatele (1) și (2) sunt furnizate într-o manieră clară și neambiguă, că sunt ușor accesibile de la distanță prin mijloace electronice și că sunt actualizate.

(4) Statele membre se asigură că ghișeele unice și autoritățile competente răspund în cel mai scurt timp oricărei cereri de informații sau asistență menționate la alineatele (1) și (2) și, în cazurile în care cererea este eronată sau nefondată, informează solicitantul în consecință în cel mai scurt termen.

(5) Statele membre și Comisia iau măsuri adiacente pentru a încuraja ghișeele unice să facă astfel încât informațiile prevăzute la prezentul articol să fie disponibile în alte limbi comunitare. Această dispoziție nu aduce atingere legislației statelor membre cu privire la utilizarea limbilor.

(6) Obligația autorităților competente de a asista prestatorii și beneficiarii nu impune acestor autorități să furnizeze consiliere juridică în cazuri individuale, ci vizează doar informații generale asupra modului în care cerințele sunt, în mod obișnuit, interpretate sau aplicate.

#### Articolul 8 **Proceduri prin mijloace electronice**

(1) Statele membre se asigură că toate procedurile și formalitățile cu privire la accesul la o activitate de servicii pot fi îndeplinite cu ușurință, de la distanță și prin mijloace electronice, **prin intermediul ghișeului unic competent** și al autorităților competente.

(2) Alineatul (1) nu se aplică în cazul controlului spațiilor unde se prestează serviciul sau a echipamentului utilizat de către prestator sau în cazul examinării fizice a capacității sau a integrității personale a prestatorului sau a personalului său responsabil.

(3) Comisia, în conformitate cu procedura menționată la articolul 40 alineatul (2), adoptă normele de aplicare a alineatului (1) al prezentului articol cu scopul de a facilita interoperabilitatea sistemelor de informații și utilizarea procedurilor prin mijloace electronice între statele membre, luând în considerare standardele comune elaborate la nivel comunitar.