



3 mai 2007

ORDIN
ПРИКАЗ
mun.
Chișinău
м. Кишинэу

Nr. 47

***Cu privire la aprobarea Metodologiei de efectuare
a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative***

În conformitate cu prevederile art. 9 alin. (1) lit. g) a Legii nr. 1104-XV din 06.06.2002 cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, întru executarea pct. 2 din Hotărârea Guvernului nr. 313 din 17.03.2007, –

ORDON:

1. Se aprobă Metodologia de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative (se anexează).
2. Se abrogă ordinul nr. 125 din 22 septembrie 2006 privind aprobarea Metodologiei de efectuare a expertizei coruptibilității proiectelor de acte legislative.
3. Controlul asupra executării prezentului ordin, plasarea acestuia pe pagina web a Centrului vor fi realizate de către Direcția generală analitică, prognoză și prevenire (dl A. Donciu).

Director

Valentin MEJINSCHI

METODOLOGIA

de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative

I. DISPOZIȚII GENERALE

1.1. Cadrul de reglementare

Prezenta Metodologie stabilește obiectivele și etapele efectuării expertizei anticorupție, tipologia factorilor coruptibilității, structura, condițiile de fond și de formă ale raportului de expertiză anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative.

1.2. Noțiuni utilizate

În sensul prezentei Metodologii:

expertiza anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative (în continuare – expertiza) reprezintă procesul de evaluare a corespunderii conținutului proiectelor de acte legislative și normative (în continuare – proiecte) cu standardele anticorupție naționale și internaționale, în vederea identificării factorilor coruptibilității și elaborării recomandărilor pentru excluderea sau diminuarea efectelor acestora;

proiecte de acte legislative sînt proiectele legilor constituționale, organice, ordinare și proiectele de hotărîri ale Parlamentului cu caracter normativ, în sensul alin. (1) și (2) din art. 2 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative;

proiecte de acte normative sînt proiectele de acte normative ale Guvernului, în sensul art. 2 din Legea nr. 317-XV din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale;

coruptibilitatea normelor de drept reprezintă eventuala capacitate a normelor de drept de a genera sau favoriza, la aplicare, acte de corupție;

factori ai coruptibilității sînt construcțiile și soluțiile normative care, la aplicare generează sau sporesc pericolul comiterii unor manifestări de corupție;

standardele anticorupție reprezintă garanțiile, exigențele și interdicțiile unice pentru un anumit domeniu de reglementare normativă, care asigură prevenirea sau diminuarea efectelor corupției asupra acestui domeniu;

interes public este interesul general al societății recunoscut de stat prin lege în vederea asigurării existenței și dezvoltării ei;

reglementări neîntemeiate se consideră prevederi ale proiectului neargumentate printr-un interes public.

1.3. Obiectivele expertizei

Obiectivele expertizei sînt:

identificarea prevederilor care contravin sau corespund insuficient standardelor anticorupție naționale și internaționale;

identificarea prevederilor care pot genera sau favoriza manifestări de corupție;

elaborarea recomandărilor pentru excluderea sau diminuarea eventualelor efecte ale coruptibilității normelor de drept.

1.4. Etapele expertizei

Etapele expertizei sînt:

evaluarea generală;

evaluarea în fond;

perfectarea raportului.

II. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

În cadrul acestei etape se evaluează:

fundamentarea proiectului;

compatibilitatea proiectului cu standardele anticorupție naționale și internaționale.

2.1. Evaluarea fundamentării proiectului

La evaluarea fundamentării proiectului se examinează:

fundamentarea generală a proiectului;

fundamentarea economico-financiară a proiectului;

promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public.

2.1.1. Fundamentarea generală a proiectului

Conform legislației în vigoare (art. 20 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative și art. 37 din Legea nr. 317-XV din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale), concomitent cu elaborarea proiectului, se întocmește o notă informativă (de argumentare) care include informații de fundamentare a proiectului. Aceste informații trebuie să fie clare, valabile și suficiente pentru prevenirea interpretărilor incorecte sau echivoce.

Pentru a evalua suficiența fundamentării proiectului se identifică reglementările neîntemeiate.

2.1.2. Fundamentarea economico-financiară a proiectului

În cazul proiectului aplicarea căruia va necesita cheltuieli financiare și/sau cheltuieli de altă natură, pasibile evaluării financiare, se verifică evaluarea lui economico-financiară.

În cazul în care un proiect nu are acoperire financiară pentru anul în care se pune în aplicare, se atrage atenția la momentul producerii efectelor juridice ale proiectului. Intrarea în vigoare și aplicarea prevederilor unui asemenea proiect se propune a fi dispusă pentru anul bugetar următor, pentru a rezerva timp planificării cheltuielilor necesare.

În cazul în care actul nu va necesita resurse financiare la etapa aplicării lui, acest fapt urmează să fie indicat explicit în nota informativă.

În procesul de evaluare o atenție sporită urmează să fie acordată proiectelor, implementarea cărora necesită cheltuieli financiare și de altă natură, dar care:

- nu au fundamentare economico-financiară;
- au fundamentare economico-financiară insuficientă sau formală;
- atribuie aceste cheltuieli pe seama subiecților de drept public sau privat, fără consultarea sau în detrimentul intereselor acestora;
- presupun cheltuieli exagerate în raport cu interesul public.

2.1.3. Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa

unei justificări a interesului public

Orice act legislativ sau normativ este purtător de interese. Acestea includ interese generale, de grup sau individuale.

În procesul de evaluare urmează să fie stabilite interesele promovate prin proiect. Totodată, necesită identificarea persoanelor care eventual vor beneficia sau vor fi prejudiciate în urma aplicării prevederilor proiectului. Informația despre aceste persoane și criteriile de selectare a lor urmează a fi clar expusă în proiect sau în nota informativă.

O atenție sporită necesită proiectele ce promovează un interes de grup sau individual.

În cazul în care proiectul generează sau prejudiciază un interes de grup sau individual se va verifica dacă această măsură respectă interesul public.

2.2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standardele anticorupție

Standarde anticorupție naționale se conțin în diverse acte legislative și normative naționale în domeniul prevenirii și combaterii corupției, precum și în alte domenii corelate (standarde de contabilitate, audit etc.).

Standardele anticorupție internaționale se conțin în actele normative internaționale cu caracter universal (documente ale Organizației Națiunilor Unite), precum și în actele normative cu caracter regional (documente ale Consiliului Europei, ale Organizației de Cooperare și Dezvoltare Economică, ale Uniunii Europene, ale Grupului de State contra Corupției (GRECO) etc.).

Evaluarea compatibilității proiectului cu standardele naționale și internaționale anticorupție va identifica domeniile în care proiectele nu satisfac cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

III. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

În cadrul acestei etape:
se identifică factorii coruptibilității normelor de drept;
se întocmesc concluzii și recomandări privind eliminarea sau diminuarea
efectelor factorilor coruptibilității.

3.1. Tipologia factorilor coruptibilității:

Factorii coruptibilității pot fi divizați, convențional, după cum urmează:
formulări lingvistice ambigui;
conflicte ale normelor de drept;
norme de trimitere și de blanchetă, norme în alb;
discreții excesive ale autorităților publice;
cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor.
accesul limitat la informație și lipsa transparenței;
lipsa/insuficiența mecanismelor de control;
responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare.

În procesul expertizei pot fi identificați și alți factori care generează,
favorizează sau pot genera ori favoriza corupția.

3.1.1. Formulări lingvistice ambigui

Formulările lingvistice ale proiectelor de acte legislative și normative trebuie să corespundă exigențelor stabilite de legislația în vigoare (art. 19 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative și art. 46 din Legea nr. 317-XV din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale).

Formulările lingvistice pot fi calificate ca factori ai coruptibilității în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare a ei.

Formulările lingvistice ambigui reprezintă factori de coruptibilitate în cazul în care:

- au sens neclar sau echivoc;
- utilizează expresii (definiții, caracteristici), care nu sînt consacrate în legislație sau care nu au fost aplicate anterior în practică;
- utilizează termeni diferiți pentru același fenomen sau utilizează același termen pentru fenomene diferite.

La efectuarea expertizei, o atenție sporită necesită formulările lingvistice ambigui în cazul utilizării lor la reglementarea răspunderii juridice, atribuțiilor autorităților publice și a mecanismelor de control.

3.1.2 Conflicte ale normelor de drept

Conflictul normelor de drept reprezintă incompatibilitatea proiectului cu alte prevederi ale legislației naționale.

Existența unor norme cu un potențial de conflict oferă responsabililor de implementarea actului posibilitatea alegerii abuzive a normei aplicabile.

Pentru identificarea conflictului normelor de drept se analizează atât proiectul supus expertizei, cât și actele normative conexe de nivel diferit.

3.1.3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Normele de trimitere fac referire la norme conținute în același act.

Normele de blanchetă fac trimitere în cel mai general mod la norme conținute în alt act. Normele de trimitere și de blanchetă posedă un anumit potențial coruptibil.

Pericolul coruptibilității sporește și în cazul așa-numitelor norme în alb, prin care se înțeleg normele care fac referire la alte norme de drept care urmează să fie adoptate.

Normele de blanchetă sînt justificate numai în cazul în care reglementările fundamentale sînt statuate prin lege. Caracterul sporit al coruptibilității normelor de blanchetă se manifestă atunci cînd reglementarea detaliată a raporturilor de drept (de regulă, modalitatea și termenele de exercitare a unor atribuții) se lasă în competența unei autorități. Astfel, autoritatea este provocată să-și creeze condiții, care-i facilitează activitatea, chiar și în detrimentul intereselor beneficiarilor.

La evaluarea potențialului coruptibilității, conținut în normele de trimitere și de blanchetă, se evaluează caracterul și efectul acestora, se analizează măsura în care acestea sunt acoperite cu norme de drept în vigoare.

Normele de trimitere și de blanchetă sînt factori ai coruptibilității dacă:

sînt norme de drept primar într-un proiect de act normativ (subordonat legii);

fac referire generală la legislația în vigoare sau referire specială la unele acte normative, care nu sînt denumite expres, pentru stabilirea unor reguli sau pentru determinarea unor criterii;

fac referire generală la legislația în vigoare sau referire specială la unele acte normative, care nu sînt adoptate, pentru stabilirea unor reguli sau pentru determinarea unor criterii;

acordă în competența unei autorități atribuția de a determina reguli, criterii și proceduri, de a le implementa și de a sancționa nerespectarea lor.

3.1.4. Discreții excesive ale autorităților publice

În cazul proiectelor de acte legislative sau normative care reglementează funcționarea autorităților publice o atenție sporită necesită a fi acordată competenței discreționare a acestor autorități.

Discreția excesivă a autorităților administrației publice este un factor al coruptibilității, dacă se manifestă prin:

atribuirea competenței de a aplica prevederea (de a lua decizii), fără a impune criterii clare pentru o asemenea decizie;

lipsa unor termene clare pentru luarea deciziilor;

stabilirea unor termene exagerat de lungi;

atribuirea competenței de a institui și de a prelungi termenele fără restricții sau fără obligația de a oferi o justificare clară pentru asemenea prelungiri;

lipsa temeiurilor exhaustive sau stabilirea unor temeuri ambigui și subiective pentru refuzul unei autorități de a efectua anumite acțiuni (de exemplu, în procesul de depunere a unei cereri);

lipsa sau deficiența procedurilor de concurs pentru încheierea contractelor, acordarea contractelor și a concesiunilor;

instituirea unor atribuții paralele.

3.1.5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Cerințele pentru exercitarea drepturilor persoanelor sînt excesive, în cazul în care realizarea de către subiect a dreptului sau obligației sale impune un efort substanțial, care depășește cadrul rezonabil.

O atenție sporită necesită a fi acordată proiectelor care reglementează atribuțiile autorităților publice cu caracter permisiv sau de înregistrare.

Cerințele pentru exercitarea drepturilor persoanelor sînt excesive și reprezintă un factor al coruptibilității în cazul în care:

lista temeiurilor pentru refuz este deschisă (nu este exhaustivă);

conțin trimiteri la temeiurile refuzului conținute în alte acte normative, inclusiv departamentale;

stabilesc condiții care sînt dificil de realizat (de exemplu, cerința de a efectua o verificare costisitoare a documentelor care nu prezintă relevanță în speță);

stabilesc condiții care nu sînt enumerate exhaustiv, ceea ce permite autorităților publice impunerea unor cerințe suplimentare arbitrare beneficiarilor de drepturi;

stabilesc condiții adaptate convenției anumitor persoane sau grupuri (de exemplu, condiții de licențiere adaptate unui singur furnizor dintr-un anumit sector).

3.1.6. Acces limitat la informație, lipsa transparenței

Accesul limitat la informație reprezintă un factor de coruptibilitate și se identifică în cazul lipsei sau caracterului inadecvat al:

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;

prevederilor și procedurilor de asigurare a accesului publicului general la informația referitoare la implementarea proiectului.

Lipsa transparenței funcționării autorității publice poate fi un factor al coruptibilității dacă:

lipsește sau sînt insuficiente normele privind raportarea rezultatelor activității autorității publice în fața societății civile;

lipsește sau sînt insuficiente normele care asigură transparența informațională a autorităților publice prin utilizarea tehnologiilor informaționale.

3.1.7. Lipsa/insuficiența mecanismelor de control

În procesul evaluării mecanismelor de control se examinează normele privind controlul intern și ierarhic superior, normele privind raportarea rezultatelor activității.

Factori ai coruptibilității pot fi:

lipsa procedurilor clare de control a implementării prevederilor din proiect;
lipsa sau caracterul inadecvat al procedurilor interne sau judiciare de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților publice luate în virtutea competențelor atribuite prin proiect.

3.1.8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

În procesul de evaluare se identifică și se examinează prevederile proiectului referitoare la stabilirea responsabilității și sancțiunilor pentru încălcări.

Factori de coruptibilitate se consideră:

lipsa responsabilității clare a persoanelor și autorităților pentru încălcarea prevederilor proiectului;

lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor proiectului.

IV. RAPORTUL DE EXPERTIZĂ

Expertiza se finalizează prin întocmirea raportului de expertiză. Raportul de expertiză se semnează de persoana care a efectuat expertiza și se remite organului-autor al proiectului. Rapoartele de expertiză se plasează pe pagina web a Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și a Corupției.

4.1. Condițiile de formă ale raportului de expertiză

Raportul de expertiză trebuie să corespundă următoarelor condiții de formă:
să fie expus într-o manieră coerentă și consecventă;
să fie expus într-un limbaj accesibil;
să asigure corectitudinea și claritatea exprimării juridice;
să respecte uniformitatea terminologiei utilizate.

4.2. Condițiile de fond ale raportului de expertiză

Raportul de expertiză trebuie să conțină:
data și locul întocmirii, numele autorului;
concluzii atât privind evaluarea generală a coruptibilității proiectului, cât și privind evaluarea în fond;
recomandări concrete privind eliminarea sau diminuarea efectelor acțiunii factorilor coruptibilității, precum și recomandări, după caz, privind completarea proiectului cu norme de prevenire a corupției.

4.3. Structura raportului de expertiză

Raportul de expertiză se va întocmi potrivit următoarei structuri:

- evaluarea generală a proiectului;

- evaluarea în fond a proiectului;
- concluzii și recomandări.

Secțiunile raportului de expertiză vor fi completate în conformitate cu elementele evaluării generale și ale evaluării în fond, prevăzute la punctele 2.1-3.2 ale prezentei Metodologii.

Concluziile și recomandările trebuie să conțină propuneri clare privind eliminarea, diminuarea sau înlăturarea factorilor coruptibilității depistați în proiect.

Persoana care efectuează expertiza va formula concluzii și recomandări doar referitor la factorii coruptibilității identificați.

Raportul poate să includă și alte mențiuni, necesare pentru o analiză completă a proiectului.

Structura Raportului de expertiză este prezentată cu titlu de recomandare.