



Avizul elaborat de Agenda Națională de Business (ANB) la proiectul Legii privind reglementarea controalelor asupra activității de întreprinzător

La data de 23.01.2010, pe pagina web a Ministerului Economiei și Comerțului (www.mec.gov.md) a fost publicat Proiectul legii privind reglementarea controalelor asupra activității de întreprinzător.

Grupul de lucru al Agendei Naționale de Business pentru monitorizarea legislației a supus analizei prevederile proiectului dat sub aspectul corespunderii lor cu alte acte normative în vigoare și a impactului acestuia asupra activității antreprenorilor.

Autorii proiectului menționează în nota informativă că proiectul este elaborat „în vederea realizării cu maximă eficiență a controalelor efectuate de către organele de control abilitate prin lege cu aceasta funcție”, precum și că “o astfel de abordare ar permite o mai bună sincronizare a implicării statului în vederea respectării de către participanții la operațiunile de control a legilor în vigoare, ar elimina eventualele suprapuneri ale controalelor, care, în mod natural, se soldează cu rezultate similare, precum și ar reprezenta un pas important în completarea cadrului necesar identificării rapide a eventualelor abateri de la respectarea legilor în vigoare și îmbunătățirea mediului de afaceri, a relațiilor dintre autorități și agenții economici”. Cu toate acestea, membrii grupului de lucru au identificat mai multe deficiențe la proiectul de lege, care în ansamblu fac ca riscurile supunerii agenților economici unor controale abuzive și împovărătoare să persiste în continuare, în caz că proiectul este adoptat în redacția dată.

În ansamblu în textul proiectului persistă principiul prezumției vinovăției agenților economici, și nu cel al nevinovăției. Acest fapt este demonstrat și de practica planificării în avans în legea bugetului național a veniturilor din amenzi, inclusiv aplicate agenților economici în urma diferitor controale, estimându-se în prealabil câte abateri vor comite agenții economici. Astfel, din moment ce anumite plafoane a veniturilor la buget din aplicarea amenzilor sunt fixate, organele de control foarte stăruitor încearcă să îndeplinească acest plan, căutând cu orice preț să găsească motive pentru penalizarea agenților economici. Soluția ar fi neplanificarea inițială a acestor venituri din amenzi colectate, urmând ca bugetul să fie rectificat mai târziu, spre sfârșitul anului bugetar în dependență de veniturile colectate.

În special, grupul de lucru propune următoarele modificări la proiectul legii:

La art. 2, alin. 6, se propune excluderea din definiția noțiunii de „Organ abilitat cu funcția de control” a sintagmei „sau prin alt act normativ”. Dacă se dorește ca într-adevăr această lege să

contribuie la îmbunătățirea climatului de afaceri în țară, atunci organele abilitate cu funcții de control să fie doar cele create prin lege, și chiar lista exhaustivă a acestora ar trebui să fie inclusă într-o anexa la proiectul legii. Numai în felul acesta va exista o claritate și siguranță pentru agenții economici și va fi evitată crearea arbitrară a unor noi și noi organe de control care ar înăbuși activitatea agenților economici prin controalele lor, care pot fi inclusiv abuzive și din anumite interese.

La alin. 6 al aceluiași articol, la sintagma “ce caracterizează cu o probabilitate abaterile *sau lipsa abaterilor*”. Această modificare este necesară pentru ca aici autorul din nou a aplicat principiul prezumției vinovăției întreprinzătorului. Grupul de lucru a Agendei Naționale propune de asemenea următoarea redacție a ultimei propoziții din acest alineat: „Organul de control, în cazul depistării *din surse sigure și verificate a unei abateri grave, care rezultă în încălcarea legii și care a cauzat sau poate cauza pe viitor un prejudiciu bugetului public central sau local, vieții și/sau sănătății sau altor interese legitime a persoanei, mediului înconjurător, etc.*, poate iniția un control la persoana respectivă”. În felul acesta se va evita inițierea unor controale abuzive din cauza unor abateri neînsemnate sau închipuite.

La ultimul alineat al art. 6, conform conceptului explicat de către reprezentantul MEC prezent la ședința grupului de lucru din 18 ianuarie 2011, considerăm că definiția noțiunii de *Registru controalelor* eronată. Or, conform acestui concept, *Condica de înregistrare a controlului* se ține de către persoanele fizice și juridice supuse controlului, iar *Registrul controalelor* ar trebui să se la nivelul organelor abilitate cu funcții de control. Propunem următoarea redacție a acestei definiții: *Registrul controalelor – registru care se ține în mod obligatoriu de către toate organele abilitate cu funcții de control, în care se fac mențiuni privind acțiunile efectuate de către organul cu funcții de control. Accesul tuturor persoanelor interesate la acest registru este garantat.*

La art. 3 alineatul 1, *Organele de control și limita competențelor acestora sunt stabilite prin intermediul legilor ce reglementează aspectul supus controlului* se completează cudacă acestea nu contravin prezentei legi.

La art. 4, alin. (1), lit. “a”, din definiția noțiunii de *control planificat* se propune excluderea părții “și/sau în baza solicitărilor, petițiilor și indicațiilor parvenite”, deoarece acestea constituie temei pentru controlul operativ, în caz de necesitate. Se propune următoarea redacție: *control planificat - se preconizează în prealabil și se planifică în baza criteriilor de risc stabilite de instituția de control, dar cu respectarea strictă a periodicității controalelor planificate.*

Referitor lit. „b” al aceluiași articol (control operativ), se propune excluderea temeiului „nu au fost respectate termenele de prezentare a rapoartelor, dărilor de seamă sau acestea conțin date incorecte” pentru ca în practică chiar și unele mici întârzieri sau unele greșeli minore în rapoartele prezentate duc la aplicarea sancțiunilor și efectuarea controalelor. Cel puțin se propune următoarea redacție: „nu au fost respectate în mod **repetat** termenele de prezentare a rapoartelor, dărilor de seamă sau acestea conțin date incorecte care au adus un prejudiciu bugetului de stat sau altor valori protejate de lege;” Tot aici menționăm doleanța comunității de afaceri de a da posibilitatea prezentării de rapoarte rectificate fără aplicarea amenzilor, dacă prin aceasta nu s-a prejudiciat bugetul de stat.

La punctul factorii de decizie ai organului de control dispun de temeiuri suficiente ca să considere că acțiunile și/sau inacțiunile persoanei fizice sau juridice au cauzat încălcarea

prevederilor legislației în vigoare se propune completarea care a adus sau poate aduce un prejudiciu considerabil bugetului de stat sau altor valori protejate de lege;

La punctul „*există informații justificate despre fapte de corupție, protecționism sau alte încălcări, săvârșite de reprezentanții organelor de control în timpul controalelor*” se propune următoarea redacție: „*există informații veridice justificate prin probe concrete despre fapte de corupție, protecționism sau alte încălcări, săvârșite de reprezentanții organelor de control în timpul controalelor*”.

Se propune excluderea punctului „*există indicația organelor ierarhice superioare, solicitarea organelor de drept*”. Nu poate fi efectuat un control pur și simplu la indicația organelor ierarhice pentru ca acestea așa doresc. Controalele operative trebuie să fie bazate doar pe temeiurile concrete enumerate mai sus. Organele ierarhice la rândul lor pot să inițieze un control doar în baza acestor temeiuri, și nu în mod arbitrar. De asemenea în cazul organelor de drept, acestea au instrumentele proprii de control în cadrul anchetei în caz ca a fost comisă o infracțiune sau o contravenție, dar nu pot să dea indicații aleatorii organelor de control să efectueze controale operative.

La litera c) se propune următoarea definiție a „*controlului repetat - se efectuează în cazul când rezultatele controlului efectuat anterior sunt neconcludente sau incomplete din cauza tăinuirii de către persoana supusă controlului a anumitor informații sau fapte sau dacă există informații veridice despre coruperea controlorului în cadrul controlului anterior.*” Acest amendament este necesar pentru că este corect ca controlul repetat să poate fi efectuat numai când rezultatele acestuia sunt neveridice sau incomplete din cauza persoanei supuse controlului sau dacă controlorul a fost corupt. Însă dacă rezultatele incomplete sau neconcludente se datorează neprofesionalismului sau altor cauze imputabile controlorului sau organului cu funcții de control, agentul economic nu ar trebui să sufere din această cauză. De asemenea s-a exclus din formularea aliniatului calificativul *nesatisfăcătoare* ca fiind o noțiune subiectivă în sine. Trebuie să fie elaborate criterii stricte și concrete pentru a fi temeiul unui control repetat.

La art. 6 alin. (2) se propune înlocuirea termenului de *trei* ani cu termenul de *cinci* ani. Pentru alin. (3) se propune următoarea redacție: *Programul controalelor planificate pentru anul următor va fi aprobat de către organul de control pînă la finele anului premergător și va fi publicat în mod obligatoriu pentru acces liber pe pagina electronică a autorităților respective.*

La art. 7, alin. (4) se propune redacția „*Decizia de dispunere a efectuării controlului...*”.

La art. 8, alin. (1), lit. „g” se propune următoarea redacție: *să anexeze la actul de control copii de pe orice documente, pe care persoana supusă controlului are dreptul să pună ștampila și semnătura și explicații scrise ale persoanei supuse controlului și/sau ale colaboratorilor acesteia.* Credem ca această modificare este necesară pentru a nu permite ridicarea de la persoanele supuse controlului a unor documente originale necesare activității acestora, dacă aceste documente nu reprezintă dovada comiterii unei infracțiuni sau abateri administrative. În orice caz este suficientă anexarea copiilor de pe documentele respective, certificate la dorința persoanei supuse controlului cu aplicarea ștampilei și semnăturii acesteia.

La alin. 4 al aceluiași articol, lit. „c” se propune completarea cu sintagma „*în limitele scopului și naturii și obiectivelor controlului*”. În practică se întâmplă că unii controlori cer accesul la unele încăperi care nu ai de a face cu limitele și scopul controlului. Acest amendament va face clar că poate fi cerut accesul doar la încăperile care ai de face cu natura controlului.

La litera „d” se propune următoarea redacție: *„în cazul controalelor planificate, să asigure prezența conducătorului (adjunctului acestuia) întreprinderii sau a subdiviziunii responsabile de aspectele ce țin de control din cadrul întreprinderii în cauză. În cazul controalelor operative, va asigura prezența persoanelor sus-menționate imediat ce aceasta va fi posibil în virtutea circumstanțelor”*. Se poate întâmpla ca în cazul controalelor inopinate persoanele menționate să nu fie disponibile sau să se afle în deplasări. În cazul dat persoana supusă controlului nu poate fi penalizată pentru ne-prezența persoanelor menționate.

La art. 9, alin. (3) este inacceptabilă durata controlului planificat de 2 luni. Se propune durata inițială a controlului planificat de 5 zile. Ulterior în cazuri excepționale conducerea organului de control poate să decidă prelungirea duratei controlului cu încă 5 zile sau sistarea acestuia.

Art. 10, alin. (2) contravine legislației muncii și contenciosului administrativ, precum și altor acte normative. Conform legislației în vigoare, o persoană căreia i s-au cauzat prejudicii prin acțiunile sau actele unui organ sau autoritate publică poate să acționeze în judecată la alegere organul public sau funcționarul acesteia. Funcționarul beneficiază de o răspundere materială limitată, și în plus acesta poate să nu dispună de resurse materiale suficiente pentru a acoperi daunele. Ulterior, organul poate să se îndrepte cu o acțiune de regres împotriva funcționarului său pentru recuperarea daunelor în condițiile legii. Astfel propunem următoarea redacție a acestui alineat: *Orice daune cauzate persoanei supuse controlului de către organele de control și colaboratorii acestora, la realizarea funcțiilor de control, vor fi acoperite din contul organului de control. În cazul nerezolvării pe cale amiabilă a conflictului, persoana prejudiciată poate să acționeze în instanța de judecată, la alegere, organul de control sau colaboratorul acestuia.*

La art. 13 se propune adăugarea la lit. „c” –*prescripțiile emise de autoritatea de control în baza actului de control.* Lit. „c” curent devine lit. „d”.

La art. 14, alin. (4), de asemenea, răspunderea urmează să fie purtată de organul cu funcții de control, în primul rând, și doar ulterior în mod subsidiar de către colaboratori în baza acțiunii de regres. Acest alineat trebuie reformulat conform schemei sugerate la comentariul pentru art. 10, alin. (2).

La art. 15, alin. (4), se propune înlocuirea numărului de 5 cu 3 controale. Se propune adăugarea alin. (5) care va arăta care vor fi acțiunile ulterioare ale MEC în cazul recepționării acestei informații despre controale efectuate cu încălcarea prezentei legi sau care depășește 3 controale pe parcursul unui an din partea aceluiași organ de control.

Acestea sunt principalele observații ale grupului de lucru. Sperăm sincer ca ele vor fi luate în considerație la finisarea proiectului de lege.

În caz ca sunt necesare informații suplimentare, vă rugăm insistent să ne contactați:

Persoană de contact: Ion Beschieru,

Magistru în drept, Expert al Agendei Naționale de Business pentru monitorizarea legislației

Tel: 068099993

Email: ion.beschieru@viitorul.org