



**CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA**



**NATIONAL ANTICORRUPTION  
CENTRE OF THE REPUBLIC OF  
MOLDOVA**



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova  
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/7036 din 24.04.2024

La nr. 04/3-07/1095 din 12.04.2024

**Ministerul Culturii**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.352/2006 cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova (număr unic 176/MC/2024).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 7 (șapte) pagini.

**Director**

Digitally signed by Pinzari Alexandr  
Date: 2024.04.25 10:12:25 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



**Alexandr PÎNZARI**



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/9633 din 24.04.2024

### la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.352/2006 cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova (număr unic 176/MC/2024)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

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

##### I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Culturii, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

##### I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional "etapele 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."

Anunțul cu privire la elaborarea proiectului de decizie a fost plasat pentru informare pe pagina oficială web a autorității publice, [www.mc.gov.md](http://www.mc.gov.md), la data de 06 noiembrie 2023, fiind indicat termenul limită pentru recepționarea recomandărilor, precum și datele de contact ale persoanei

responsabile de elaborarea și promovarea proiectului.

Proiectul și materialele aferente au fost plasate pentru consultarea publică pe pagina web oficială a autorității, cât și pe portalul guvernamental de consultări publice [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), la data de 05 martie 2024, cu stabilirea termenului limită de recepționare a recomandărilor până la 18 martie 2024, adică 10 zile lucrătoare, fapt ce corespunde prevederilor art.12 alin.(2) din Legea nr.239/2008.

Prin urmare, apreciind acțiunile autorului de asigurarea a accesului părților interesate la proiect, precum și stabilirea unui termen optim pentru recepționarea propunerilor de modificare/completare a proiectului, se constată că prevederile de asigurare a transparenței decizionale statuate în Legea nr. 239/2008, au fost respectate în totalitate de către autor.

### I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative „*Proiectul de lege rezidă din necesitatea completării cadrului normativ, juridic și organizațional al activității turistice și al activității de întreprinzător în domeniul turismului în Republica Moldova și are scopul de a perfecționa cadrul legal, în primul rând în vederea integrării instituției Oficiului Național al Turismului, structură subordonată Ministerului Culturii, instituție ce a fost constituită prin Hotărârea Guvernului nr. 570/2023, însă care nu este prevăzută în cadrul normativ primar.*”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr.352/2006 cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova, prin promovarea următoarelor modificări:

- revizuirea art.3 prin actualizarea noțiunilor corespunzător directivelor UE și la noțiunile utilizate de Organizația Mondială a Turismului, precum și abrogarea unor noțiuni care, potrivit autorului, nu sunt utilizate de o perioadă îndelungată de timp (Registrul rezidenților zonelor turistice naționale, Registrul turismului, rezident al zonei turistice naționale, Capitolul VII „Zonele turistice naționale” etc.);
- introducerea prevederilor care se regăsesc în cadrul normativ secundar și se intenționează a stabili în norma primară, cum ar fi: stabilirea în lege a competenței Ministerului Culturii de a elabora și aproba Regulamentul cu privire la mecanismul de finanțare nerambursabilă a proiectelor organizațiilor necomerciale în domniul turistic (pct.2, 3 din HG nr.656/2022), precum și stabilirea constituirii Instituției Publice Oficiului Național al Turismului în subordinea Ministerului Culturii (HG nr.147/2021 și HG nr.570/2023) responsabilă de dezvoltarea și promovarea turismului în Republica Moldova;
- completarea sarcinilor agențiilor de turism în vederea dezvoltării turismului intern și receptor;
- stabilirea obligației agențiilor de turism și turoperatorilor de a dispune de spațiu fizic pentru prestarea serviciilor turistice, precum și notificarea Ministerului Culturii până la desfășurarea activității în domeniul turismului, în corespundere cu regulamentul ce urmează a fi aprobat de minister.

În urma examinării prevederilor proiectului în raport cu nota informativă, subliniem necesitatea reexaminării soluției propuse pentru asigurarea evidenței numărului total de turoperatori și agenții de turism care activează în domeniu, or potrivit normei informative, se menționează că informația furnizată de către Agenția Servicii Publice, urmare înregistrării de stat, nu este veridică din motive de abandon, sistarea activității sau încetarea desfășurării activității și prestarea altor servicii. Prin urmare, includerea sarcinii agențiilor de turism și turoperatorilor de a notifica Ministerul Culturii decât la începutul desfășurării activității, va egala informația oferită de Agenția Servicii Publice, și respectiv nu va atinge scopul urmărit de autor și descris în nota informativă, întrucât pentru o

evidență veridică este necesară informarea sistematică (de exemplu anuală/semestrială) fie notificarea cu privire la schimbarea situației, cum ar fi sistarea activității sau schimbarea genului de activitate.

#### I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului promovează interesele Ministerului Culturii, prin ajustarea noțiunilor utilizate, eliminarea lacunelor identificate în actul normativ, precum și reglementarea competenței de elaborare și aprobare a regulamentului cu privire la mecanismul de finanțare nerambursabilă a proiectelor organizațiilor necomerciale în domeniul turismului, astfel fiind posibilă finanțarea proiectelor organizațiilor necomerciale din domeniul turismului. Prin urmare, se constată că prevederile proiectului nu contravin interesului public.

#### I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

##### I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

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

În nota informativă sunt specificate: denumirea autorului, condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi, fundamentarea economico-financiară, modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare, avizarea și consultarea publică a proiectului.

Astfel, considerăm că nota informativă conține o justificare suficientă pentru promovarea proiectului de act normativ.

##### I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „*e) fundamentarea economico-financiară”.*

Implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat, fapt menționat și de către autor în nota informativă.

##### I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235/2006 și a Hotărârii Guvernului nr.23/2019.

Potrivit art. 13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător: „(1) *Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra*

*activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. "*

Autorii au evidențiat principalele beneficii ale elaborării și implementării prevederilor proiectului, dintre care exemplificăm următoarele:

- actualizarea reglementărilor și ajustarea acestora la realitățile din prezent în domeniul turistic;
- acordarea finanțării pentru proiectele organizațiilor necomerciale din domeniul turismului;
- reducerea cazurilor de prejudiciere a consumatorilor prin neexecutarea obligațiilor de către agențiile care există doar în format online, fiind impusă obligația deținerii unui sediu.

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

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

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

*a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]*

*c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]*

*e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]*

*f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;*

*g) se evită tautologiile juridice;*

*h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"*.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

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

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile acestuia cu reglementările Legii nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate și Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern, prin extinderea competenței Ministerului Culturii în ce privește aprobarea actelor normative, fiind omisă stabilirea clară a categoriilor de acte normative care pot fi aprobate de către ministru. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

Prevederile proiectului promovează amendamente ce vizează activitatea Ministerului Culturii, în ce privește organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova. Prin urmare, în conținutul proiectului au fost identificate norme, care ulterior adoptării, sunt susceptibile de interpretare eronată și/sau excesivă referitor la categoriile de acte normative ce pot fi aprobate de către ministru, inclusiv aprobarea regulamentului cu privire la mecanismul de finanțare nerambursabilă a proiectelor organizațiilor necomerciale în domeniul turismului în Republica Moldova. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

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

- 1 -

### Art.1 pct.6

6. La articolul 6: [...]

litera e), după cuvântul „*elaborează*” se introduc cuvintele „*și aprobă*”; se completează cu litera e<sup>1</sup>) cu următorul cuprins:

„ e<sup>1</sup>) *elaborează și aprobă regulamente cu privire la mecanismul de finanțare nerambursabilă a proiectelor organizațiilor necomerciale în domeniul turismului.*”

### Obiecții:

Norma stabilită la pct.6 din proiect este promovată în vederea modificării articolului 6 lit.e) din Legea nr. 352/2006, care stabilește competența Ministerului Culturii de a elabora acte normative în domeniul turismului. Respectiv, se constată că prin amendamentul propus se intenționează extinderea competențelor Ministerului Culturii de a aproba actele normative elaborate din domeniul turismului.

Riscul identificat în promovarea acestui amendament constă în faptul că nu se specifică concret categoria actelor normative care pot fi aprobate de către Ministerul Culturii, or din norma de la articolul 6 din legea supusă modificării, coroborat cu dispozițiile Legii nr.100/2017, se constată că noțiunea de act normativ include toate actele normative stabilite la articolului 6 din Legea nr.100/2017, cum ar fi: „a) *Constituția Republicii Moldova; b) legile și hotărârile Parlamentului; c) decretul Președintelui Republicii Moldova; d) hotărârile și ordonanțele Guvernului; e) actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate; f) actele normative ale autorităților publice autonome; g) actele normative ale autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special; h) actele normative ale autorităților administrației publice locale.*”

Totodată, amendamentul promovat contravine art.6 lit.h) din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern, unde se stabilește atribuția Guvernului de a aproba acte normative, precum și contrazice dispozițiile statuate la art.11 alin.(1) lit.g) din Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, unde competența ministrului se rezumă la a „*decide asupra inițierii și prezintă Guvernului spre examinare proiecte de acte legislative și normative ce țin de domeniile de activitate încredințate ministerului.*”

În aceeași ordine de idei, la art.25 din Legea nr.98/2012 se stabilește că „(2) *În scopul realizării misiunii sale, ministerul și altă autoritate administrativă centrală pot îndeplini, în domeniile de activitate de care sînt responsabile, următoarele funcții de bază: [...] b) reglementarea normativ-juridică – elaborarea și prezentarea către ministru sau directorul general spre emitere a actelor departamentale prin care se stabilesc reguli obligatorii de aplicare repetată a lor la un număr nedeterminat de situații identice pentru toate persoanele juridice și fizice.*”

Prin urmare, în vederea evitării interpretărilor eronate și/sau chiar abuzivă a normei, se constată necesitatea specificării categoriei actelor normative care pot fi aprobate de către ministrul culturii, or promovarea în redacția actuală a normei este susceptibilă de a fi interpretată și utilizată în mod excesiv, prin atribuirea împuterniciei de aprobare a actelor normative care nu sunt de competența ministrului, deși sunt de domeniul turismului.

Complementar, în ce privește completarea art.6 din legea supusă modificării cu atribuția Ministerului Culturii, de a elabora și aproba regulamente cu privire la mecanismul de finanțare nerambursabilă a proiectelor organizațiilor necomerciale în domeniul turismului, se consideră oportun de a completa prevederea cu mențiunea privind elaborarea regulamentului în corespundere cu regulamentul-cadru aprobat de Guvern, astfel evitând interpretările și asigurând aplicarea normei în corespundere cu scopul pentru care a fost adoptată.

**Recomandări:**

Se recomandă revizuirea proiectului prin prisma următoarelor recomandări:

- la articolul I pct.6 din proiect, ce vizează completarea art.6 lit. e) din Legea nr.352/2006, se propune renunțarea la modificare, or din cadrul normativ examinat supra se constată competența ministrului în reglementarea normativ-juridică în domeniul încredințat, respectiv elaborarea și aprobarea actelor normative departamentale (inclusiv regulamente). În cazul menținerii intenției de completare a art.6 lit.e), se recomandă stabilirea clară a categoriei actelor normative care pot fi aprobate de ministru.

- în ce privește completarea articolului 6 din Legea nr.352/2006 cu litera e<sup>1</sup>), se consideră necesar a preciza că regulamentul aprobat de către minister se elaborează în corespundere cu regulamentul-cadru aprobat de către Guvern, astfel evitând interpretările abuzive care pot surveni prin justificarea aprobării unui regulament cu dispoziții distincte, în temeiul împuternicirii oferite de norma stabilită la art.6 lit e<sup>1</sup>), care nu impune nicio condiționalitate.

**Factori de risc:**

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Atribuții extensive de reglementare
- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - abuz de serviciu

**IV. Concluzia expertizei**

Proiectul de act normativ a fost elaborat în scopul modificării Legii nr.352/2006 cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova, fiind promovate amendamente ce vizează ajustarea noțiunilor, eliminarea lacunelor identificate în procesul de implementare a actului normativ, precum și reglementarea competenței Ministerului Culturii de a elabora și aprobara regulamentul cu privire la mecanismul de finanțare nerambursabilă a proiectelor organizațiilor necomerciale în domeniul turismului, astfel fiind posibilă finanțarea proiectelor organizațiilor necomerciale din domeniul turismului.

În procesul de promovare a proiectului de decizie rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate în Legea nr.239/2008, au fost respectate de către autor, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, cu stabilirea termenului limită suficient pentru recepționarea recomandărilor.

Urmare a examinării proiectului se constată că amendamentele promovate, ulterior adoptării sunt susceptibile de a crea conflicte normative, precum și pot fi interpretate eronat și/sau chiar abuziv, în ce privește extinderea competenței ministrului de a aproba actele normative din domeniul turismului, în lipsa stabilirii clare a categoriilor de acte normative care pot fi aprobate de către ministru.

Totodată, se consideră necesar a completa prevederea stabilită la pct.6 din proiect (includerea lit.e<sup>1</sup>)

la art.6), prin condiționarea procesului de elaborare și aprobare a regulamentului cu privire la mecanismul de finanțare nerambursabilă a proiectelor organizațiilor necomerciale în domeniul turismului, în corespundere cu dispozițiile regulamentului-cadru aprobat de Guvern.

Prin urmare, în vederea prevenirii aplicării abuzive a normelor promovate, se consideră necesar a revizui prevederile proiectului prin prisma obiecțiilor și propunerilor de modificare enunțate în prezentul raport.

24.04.2024

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

*Daniela Carbuni , Inspector principal*

Digitally signed by Carbuni Daniela  
Date: 2024.04.24 15:27:16 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova





CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



NATIONAL ANTICORRUPTION  
CENTRE OF THE REPUBLIC OF  
MOLDOVA



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova  
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/4657 din 18.03.2024

La nr.18-69-2452 din 04.03.2024

**Ministerul Culturii**

**Copie: Cancelaria de Stat**

Prin prezenta, cu referire la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.352/2006 cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova (număr unic 176/MC/2024), comunicăm următoarele.

Potrivit art.25 alin.(1) al Legii integrității nr.82/2017, eficiența cultivării climatului de integritate instituțională și profesională este supusă verificărilor din partea conducătorilor entităților publice, a autorităților anticorupție, a societății civile și mass mediei.

În acest sens, în conformitate cu prevederile art.25 alin.(3) lit.a), art.28 alin.(4) al Legii prenotate, expertiza anticorupție, în calitate de măsură de control al integrității în sectorul public, se va efectua doar asupra proiectului definitivat în baza propunerilor și obiecțiilor expuse în procesul de avizare și/sau de consultare a părților interesate.

Proiectul propus pentru expertiza anticorupție, nu este însoțit de avizele instituțiilor implicate în procesul de avizare/sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, fapt ce presupune că ulterior redacția proiectului poate suferi modificări și completări.

Urmare celor expuse, solicităm respectuos expedierea în adresa Centrului Național Anticorupție a proiectului definitivat, pentru efectuarea expertizei anticorupție.

**Director**

Digitally signed by Pînzari Alexandr  
Date: 2024.03.19 10:07:28 EET  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



**Alexandr PÎNZARI**

Ex: Daniela Carbuni , Tel. 022 257-421

