

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi – art.1, Capitolul VI1; Legea cu privire la asociațiile obștești – art.261; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 510 din 23 Decembrie 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Economiei , ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

Categoria actului normativ, selectată de autor pentru a promova amendamentele este justificată de categoria actelor legislative supuse modificării, precum și de obiectul de reglementare al proiectului de lege - fapt întemeiat juridic pe prevederile art. 72 din Constituție, coroborat cu prevederile art. 9 din Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative (în continuare - Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001).

Subliniem că, categoria proiectului este aleasă cu respectarea prevederilor art. 9 alin. (5) din Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001, conform cărora modificarea, completarea și abrogarea legilor organice sau ale unor dispoziții ale acestora se fac, de regulă, prin lege organică, conform procedurii stabilite în acest sens, or, Legea nr. 581-XIV din 30 iulie 1999 cu privire la fundații, Legea nr. 1007-XV din 25 aprilie 2002 privind cooperativele de producție, Legea nr. 102-XV din 13 martie 2003 privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, cât și alte legi propuse spre modificare prin proiectul de lege sunt legi organice.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Conform Notei informative, proiectul își propune să pună în aplicare prevederile art. 63 din Acordul de asociere cu Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și Statele membre ale acestora (în continuare - Acord de asociere), încheiat de Republica Moldova în anul 2014. Conform acestor prevederi, este statuată necesitatea punerii în aplicare a strategiilor destinate dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii (IMM), bazate pe principiile inițiativei în favoarea întreprinderilor mici ("Small Business Act" pentru Europa).

Același obiectiv este trasat în Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pe anii 2016-2018, în capitolul IX "Politici sociale pro-active" (pct.16) și capitolul XVIII "Societatea civilă" (pct. 9), prin care Guvernul își propune să finalizeze procesele cu referință la antreprenoriatul social și definirea cadrului normativ cu privire la antreprenoriatul social.

Astfel, scopul direct al proiectului este reglementarea:

a) conceptului și definiției de antreprenoriat social și a listei de activități din acest domeniu,

- b) conceptului și definiției de întreprindere socială și de întreprindere socială de inserție;reprimdere socială sau de întreprindere socială de inserție;
- d) condițiilor legale pentru atribuirea statutului de întreprindere socială sau întreprindere socială de inserție;
- e) instituirii Comisiei Naționale pentru Antreprenoriat Social și a principalelor norme legale ce vizează constituirea și funcționarea acesteia, celelalte aspecte de organizare și funcționare a Comisiei fiind delegate Guvernului.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Pentru început aceasta nu conține toate elementele care ar trebui să le conțină o notă de fundamentare, așa cum prevede art. 20 din Legea nr. 780 din 27 decembrie 2001. Autorul a expus în nota informativă doar condițiile care au condus la elaborarea proiectului legii și, în linii generale, a menționat care sunt amendamentele propuse.

În nota informativă, însă, nu au fost relevate informații referitoare la: necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări; locul actului în sistemul legislației, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui; reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză; fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură; eventuala analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător.

Analizând prevederile proiectului și examinând argumentarea propusă, în conceptul propus, promovarea proiectului se consideră a fi insuficient argumentată.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la muncă și la protecția muncii (art. 43 din Constituția RM)
Protecția persoanei handicapate (art.51 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței nu este asigurată. Proiectul de lege propune instituirea unui subiect public nou - Comisia Nationala pentru Antreprenoriat Social. Chiar dacă acest subiect nu are statut de instituție publică, acesta, totuși, urmează să realizeze atribuții care pot afecta organizațiile necomerciale, societatea per ansamblu, în speță anumite categorii de beneficiari - pornind de la scopul pentru care vor fi create întreprinderile sociale și întreprinderile sociale de inserție. Având în vedere acest fapt, ar fi fost oportună reglementarea unui mecanism de comunicare a comisiei cu publicul, de oferire a informațiilor privind activitatea de antreprenoriat social.

În cazul în care, intenționat nu s-au stabilit mecanisme de comunicare a Comisiei cu publicul, ar fi trebuit reglementate alte mecanisme de informare a publicului despre activitatea de antreprenoriat social.

7. Respectarea principiului participării nu este asigurată. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nu oferă soluții pentru a asigura participarea societății sau cel puțin a grupurilor interesate la luarea deciziilor de către Comisia Națională pentru Antreprenoriat Social. La prima vedere s-ar părea că participarea societății la deciziile comisiei este asigurată prin cei 4 membri din componența Comisiei - aleși din rândul reprezentanților organizațiilor necomerciale (asociații obștești, fundații sau instituții private) care desfășoară activități de antreprenoriat social și al reprezentanților întreprinderilor sociale, inclusiv întreprinderilor sociale de inserție. Totuși, acești 4 membri urmează să fie aleși de Ministerul Economiei - reprezentant al statului. Legea nu stabilește criteriile de selecție a acestor reprezentanți. Respectiv, se consideră că ar fi fost oportun de reglementat mecanisme de comunicare a Comisiei cu societatea, la luarea deciziilor - și nu avem în vedere doar deciziile de a acorda sau nu statut

de întreprindere socială sau întreprindere socială de inserție, dar și la realizarea celorlalte atribuții ale comisiei - formulare de propuneri de politici, formulare de recomandări etc.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este asigurată. Proiectul nu propune prevederi care ar reglementa expres sau tacit un mecanism de monitorizare a Comisiei Naționale pentru Antreprenoriatul Social sau, eventual, a Ministerului Economiei, în partea ce se referă la politicile elaborate sau promovate în domeniul antreprenoriatului social.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. În cadrul analizei efectuate a proiectului Legii pentru completarea unor acte legislative nu au fost identificate neconcordanțe cu prevederile Constituției Republicii Moldova.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. În ansamblu, proiectul de lege supus prezentei expertize a vulnerabilității, nu contravine legislației naționale corelative, or, acesta vine să modifice toate actele legislative potențial vizate de noul concept de "antreprenoriat social".

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. În cadrul expertizei vulnerabilității nu au fost identificate standarde internaționale cărora să le contravină amendamentele propuse. Totuși, autorul proiectului nu a prezentat nici un instrument internațional sau alte prevederi comunitare care să susțină juridic propunerile de lege ferenda.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Nu există jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Proiectul propune completarea cadrului normativ național cu un concept nou - activitate și subiecți - antreprenoriat social, întreprinderi sociale, întreprinderi sociale de inserție, și cu prevederi care le reglementează regimul. Prin urmare, până în prezent, nu a existat o practică a Curții Constituționale care să vizeze aceste categorii de subiecți sau regimurile lor.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. În cadrul analizei proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nu a fost identificată jurisprudență CtEDO în domeniul raporturilor reglementate de proiect.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nu încalcă drepturile omului. Din contra, autorul manifestă intenție de a proteja și de a dezvolta drepturile unor categorii special de beneficiari ai activităților de antreprenoriat social, în dependență de domeniul lor de activitate.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nu influențează diferențierea gender, nu contribuie la inegalitatea gender și generează același impact atât asupra femeilor, cât și bărbaților.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulne

1	art. 1, pct. 2, art. 36/4	<p>Articolul 36/4. Comisia Națională pentru Antreprenariat Social</p> <p>...</p> <p>(2) Comisia este compusă din nouă membri:</p> <p>... 2) 4 membri din rândul reprezentanților organizațiilor necomerciale (asociații obștești, fundații sau instituții private) care desfășoară activități de antreprenariat social și al reprezentanților întreprinderilor sociale, inclusiv întreprinderilor sociale de inserție.</p> <p>(3) Membrii menționați la punctul 2 subpunctul 2) din prezentul articol sunt selectați pe bază de concurs, organizat de Ministerul Economiei. Modul de organizare și desfășurare a concursului se stabilește printr-un regulament aprobat de Guvern.</p>	<p>1. Norma de la art. 36/4 alin. (2) pct. 2 stabilește că în componența Comisiei Naționale pentru Antreprenariat Social sunt 4 membri din rândul organizațiilor necomerciale care desfășoară activități de antreprenariat social și reprezentanți ai întreprinderilor sociale, inclusiv ai întreprinderilor sociale de inserție.</p> <p>Având în vedere că, conceptul de antreprenariat social abia urmează să fie inclus în repertoriul național prin prezentul proiect de lege, astfel că în prezent încă nu există astfel de organizații și întreprinderi, iar statutul vizat urmează să fie acordat de către Comisia Națională pentru Antreprenariat Social (care, la fel, încă nu există) apare întrebarea - din rândul căror subiecți vor fi selectați cei 4 membri numiți la art. 36/4 alin. (2) pct. 2), propus în</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>1. Prevederi contradictorii, care fac imposibilă cel puțin prima aplicare a lor.</p> <p>2. Caracter corupțional al prevederilor legale.</p>	<p>1. Se recomandă revizuirea fie a componenței Comisiei Naționale pentru Antreprenariat Social, fie modul de constituire a primei componente a Comisiei.</p> <p>2. Se recomandă stabilirea în lege a criteriilor clare de eligibilitate în Comisia vizată a reprezentanților organizațiilor necomerciale care desfășoară activități de antreprenariat social și reprezentanților întreprinderilor sociale, inclusiv întreprinderilor sociale de inserție.</p>
---	---------------------------	--	---	--	--

			<p>proiect.</p> <p>2. Legea nu prevede condițiile cărora trebuie să le corespundă reprezentanții organizațiilor necomerciale care desfășoară activități de antreprenoriat social și reprezentanți ai întreprinderilor sociale pentru a fi eligibili în Comisia Națională pentru Antreprenoriat Social. Proiectul prevede că doar modul de organizare și desfășurare a concursului de selecție va fi reglementat de Guvern. Astfel, criteriile de selecție trebuie să constituie obiect de reglementare al legii.</p> <p>Lipsa unor criterii clare de selecție în Comisie lasă loc de aplicări arbitrare a legii și de constituire a unui organ influențabil, eventual atașat unor sau altor interese.</p>		
2	art. 36/3 alin. (4)	(4) Organizațiile necomerciale constituite sub forma de asociații obștești, fundații sau instituții	Norma indicată supra ridică probleme conceptuale privind statutul organizațiilor comerciale care	Vulnerabilitate Normă lacunară cu caracter corupțional.	Se recomandă reglementarea clară a statutului și a cadrului normativ aplicabil unei organizații comerciale care a obținut statut

		<p>private pot desfășura activități de antreprenoriat social dacă îndeplinesc condițiile stabilite de prezentul articol și obțin, în condițiile legii, statutul de întreprindere socială sau de întreprindere socială de inserție.</p>	<p>au obținut statut de întreprindere socială sau de întreprindere socială de inserție. Astfel, că legea nu reglementează clar care va fi statutul de mai departe a organizației comerciale respective - va avea statut dublu - și organizație comercială și întreprindere socială (întreprindere socială de inserție) sau va rămâne doar cu ultimul statut.</p> <p>Prin urmare nu este clar care va fi cadrul normativ care va reglementa statutul unei organizații comerciale după obținerea statutului de întreprindere socială sau de întreprindere socială de inserție</p>		<p>de întreprindere socială sau de întreprindere socială de inserție</p>
--	--	--	---	--	--

O obiecție generală pentru proiect vizează structura acestuia, care contravine integral prevederilor Legii nr. 780 din 27 decembrie 2001 în partea ce se referă la structura unei legi și la elementele sale componente (articol, alineat etc.). Astfel, proiectul necesită a fi revizuit integral prin prisma regulilor de tehnică legislativă.

O altă obiecție generală, poartă un caracter conceptual și vizează întreg conținutul proiectului. Relevăm că este inutil a stabili în legislație noțiunea de antreprenoriat social, condițiile impuse pentru a obține statut de întreprindere socială și întreprindere socială de inserție, atâta timp cât acești subiecți nu au un statut special, manifestat în speță prin facilitățile de care ar trebui să se bucure aceste întreprinderi.

Urmare a studierii practicii altor state, am constatat că autorul proiectului a copiat prevederile din proiect din legislația României, efectuând o pseudo racordare a acesteia la cadrul legislativ național al Republicii Moldova. Totuși, autorul proiectului nu a luat în considerație scopul constituirii acestor întreprinderi și rolul statului la promovarea acestora. Astfel, în lipsa unor facilități - de care întreprinderile indicate se bucură, spre exemplu în România - întreprinderile sociale și întreprinderile sociale de inserție, așa cum sunt ele reglementate în proiectul de lege, nu se diferențiază de alte persoane juridice care desfășoară activitate de întreprinzător. Mai mult, rămâne confuz statutul acestora prin prisma

obligățiilor fiscale și sociale pe care urmează să le aibă.

Reglementarea superficială, deci lacunară, a conceptului de antreprenoriat social lasă loc - fie de inaplicabilitate/inexistență a acestuia, fie de aplicare arbitrară și abuzivă a prevederilor legale propuse, ceea ce va crea condiții propice pentru eschivări de la obligații fiscale, sociale sau de altă natură la care sunt supuși ceilalți subiecți ai activității de antreprenoriat.

Concluzii

Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi – art.1, Capitolul VI/1; Legea cu privire la asociațiile obștești – art.26/1; ș.a.) este promovat ca inițiativă a Guvernului. Proiectul a fost elaborat în vederea executării obligațiilor asumate de Republica Moldova prin Acordul de asociere, dar și a obiectivelor trasate în Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pe anii 2016-2018, în capitolul IX "Politici sociale pro-active" (pct.16) și capitolul XVIII "Societatea civilă" (pct. 9). Proiectul vine să includă în repertoriul legislativ național prevederi referitoare la antreprenoriatul social, la întreprinderile sociale și la întreprinderile sociale de inserție.

Proiectul respectă drepturile omului, este gender neutru, este conform reglementărilor constituționale, celor din instrumentele internaționale, jurisprudența CEDO, jurisprudența Curții Constituționale. Totuși, în condițiile în care proiectul instituie organisme publice noi, acesta nu statuează prevederi care ar respecta principiul transparenței, participării și responsabilizării - în contextul expertizei vulnerabilității.

De asemenea, se consideră că, din punct de vedere conceptual, cadrul legislativ propus este unul superficial, care nu va susține promovarea și dezvoltarea antreprenoriatului social, iar unele norme din proiect sunt și inaplicabile, cel puțin în momentul implementării lor pentru prima dată.

Concomitent, proiectul nu respectă regulile tehnicii legislative, fapt pentru care se impune revizuire lui integrală.

Promovarea proiectului în redacția propusă nu este suficient argumentată. Acest fapt, luat în coroborare cu conținutul reglementărilor, nu justifică promovarea lui în redacția propusă.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției