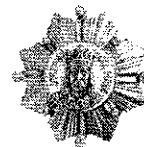




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-2085 din 25.03, 2020
La nr. 117 din 10 martie 2020

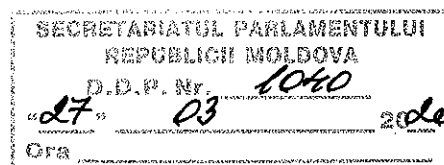
Parlamentul Republicii Moldova

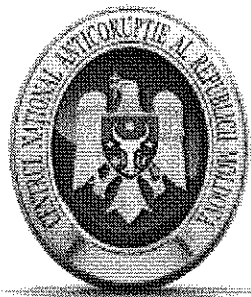
Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.761/2001 cu privire la serviciul diplomatic.

Anexă: conform textului – 4 file.

Director

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6433 din 25.03.2020

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.761/2001 cu privire la serviciul diplomatic

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 un deputat din Parlamentul Republicii Moldova, ceea ce corespunde art.102 din Constituție.

Categoria actului normativ propus este o lege organică, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, 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."

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice." Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleași legi prevede că „Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie".

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 10.03.2020, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Totodată, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la 13.03.2020, respectiv nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2/2) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În cadrul notei informative autorul stabilește că: „Actualmente, în condițiile dezideratului major de integrare în Uniunea Europeană, de consolidare a poziției noastre pe arena internațională, precum și a sporirii considerabile a numărului concetățenilor noștri care se află în străinătate, activitatea diplomatică și consulară a Republicii Moldova capătă valențe și exigențe noi, impune obligații sporite față de membrii serviciului diplomatic, ceea ce face necesară actualizarea și elaborarea unor norme legale noi, similare prevederilor ce există în alte state, cu menirea să sporească eficiența activității în domeniul respectiv.[...]

Printre elementele de bază am putea menționa următoarele prevederi juridice, clasificate în funcție de obiectul reglementării:

- a) Sporirea exigențelor față de activitatea diplomatică:[...]
- b) Eficientizarea resurselor bugetare alocate serviciului diplomatic [...]
- c) Garanții sociale pentru agenții diplomatici și funcționarii consulari [...]
- d) Consolidarea instituției de ambasador [...]"

Analizând prevederile propuse se constată că acestea servesc scopul declarat de către autor în nota informativă.

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

Proiectul de lege promovează interesele cetățenilor de a beneficia de un serviciu diplomatic integru, prin responsabilizarea personalului instituțiilor serviciului diplomatic, ceea ce corespunde 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”.

Nota informativă stabilește necesitatea elaborării proiectului. La fel, în notă sunt analizate principalele prevederi și condițiile care au impus elaborarea proiectului, în conformitate cu cerințele statuate la art.30 al Legii nr.100/2017 privind actele normative.

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”.

Potrivit notei informative atașate la proiect „Prezenta lege, dincolo de prevederile, implementarea cărora va necesita surse financiare, propune și sursele de venit pentru buget, ce ar echilibra mijloacele financiare necesare pentru implementarea modificărilor propuse. Astfel, odată adoptată integral, legea nu ar implica cheltuieli financiare suplimentare.

Costurile prevederilor privind păstrarea indemnizației pentru diplomatul care se află temporar în misiune de serviciu în Republica Moldova sau pentru copilul care își urmează studiile sunt nesemnificative, aceste chestiuni fiind explicate, mai curând, prin necesitatea asigurării unei echități sociale. De menționat că doar anularea privilegiului de import fără taxe vamale la revenirea din misiune pentru personalul administrativ-tehnic și de serviciu ar putea aduce economii anuale bugetului, estimate la 100.000 euro anual (avem circa 80 de persoane care fac parte din categoria respectivă cu o rotație la fiecare 3 ani, respectiv circa 25 persoane pe an; pornind de la taxa vamală care nu este achitată (de la 2000 la peste 10.000 euro, având în vedere că se înregistrează și cazuri când sunt procurate autovehicule, prețul cărora nu corespunde mărimii veniturilor persoanelor respective din misiune), ajungem la economii de circa 100.000 euro anual (în medie de circa 3500 - 4000 de persoană).

Calculule de mai sus ne demonstrează că prevederile propuse pentru a fi implementate sunt acoperite financiar din economiile interne și, în consecință, nu vor necesita cheltuieli bugetare suplimentare, ci, din contră, vor aduce economii la buget.”.

Astfel, nota informativă conține argumentarea economico-financiară, autorul aducând date și calcule estimative în ceea ce privește acoperirea cheltuielilor care se vor impune odată cu adoptarea prevederilor propuse.

Subsidiar, atenționăm că potrivit art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova „Orice propunere

legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern".

Prin urmare, proiectul necesită a fi consultat cu autoritățile implicate direct în soluționarea problemelor incluse în proiect, în speță cu Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene și Ministerul Finanțelor pentru prezentarea propunerilor și/sau obiecțiilor pe marginea prevederilor elaborate.

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 *"textului 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, [...]".

În ansamblu, proiectul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Totuși, unele texte de dispoziții sunt formulate confuz, în mod special normele care vin să reglementeze temeiurile de rechemare înainte de termen a membrilor personalului misiunii diplomatice (a se vedea Art.I pct.12 din proiectul de lege).

Formulări ambigui permit interpretarea abuzivă a normei ceea ce constituie un factor de coruptibilitate. Aspectele date sunt analizate în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Deși, în proiect nu au fost stabilite careva incoerențe legislative, totuși semnalăm că normele propuse pot determina un vid legislativ la capitolul reglementarea temeiurilor de rechemare înainte de termen a membrilor personalului misiunii diplomatice (în speță, temeiul de nerespectare ordinii de precădere). Aspectele date urmează a fi analizate detaliat în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Normele elaborate vizează direct activitatea sistemul instituțiilor serviciului diplomatic, în sensul Legii nr.761/2001 cu privire la serviciul diplomatic.

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. II pct. 12 potrivit proiectului.

La art. 26 alin. (1) va avea următoarea redacție: „(1) Membrul personalului misiunii diplomatice sau al oficiului consular, inclusiv diplomatul specializat, poate fi rechemat înainte de termen din misiune la inițiativa proprie sau urmare demersului șefului misiunii diplomatice/consulilor generali către ministrul afacerilor externe și integrării europene în condițiile art. 24. și a lit. j) și k) din art. 26.”

alin. (3) se completează cu lit. j) și k) având următoarea redacție: „j) dacă se constată că detașarea a fost efectuată cu încălcarea prevederilor art. 16.

k) îndeplinirea necorespunzătoare a atribuțiilor de serviciu, fapt confirmat în cadrul evaluării anuale sau a nerespectării ordinii de precădere pe parcursul activității de către membrii misiunii diplomatice, inclusiv diplomații specializați, a oficiilor consulare și a personalului administrativ-tehnic și de serviciu.”.

Obiecții:

Deși, potrivit normei autorul a prevăzut măsuri suplimentare de responsabilizare a personalului serviciului diplomatic, totuși proiectul nu conține prevederi detaliate care ar asigura o aplicare justă și a temeiurilor de rechemare înainte de termen (fără acordul membrului personalului). În acest sens, menționăm că s-a evitat reglementarea detaliată a conceptului de „respectare a ordinului de precădere”, autorul menționând doar ca nerespectarea ordinului de precădere poate servi temei de rechemare înainte de termen. Totodată, se constată că nici textul Legii nr. 761/2001 în vigoare, nu conține reglementări care să descrie conceptul suscit (care ar stabili cu exactitate care acțiuni/reguli sunt caracteristice acestui concept).

Necesitatea unei reglementări ample, în ce privește răspunderea derivă din principiul precizie textului normativ. Astfel, conform art. 6 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 „(1) La elaborarea unui act normativ se respectă următoarele principii: [...] d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice”.

În acest sens, Curtea Constituțională menționează că „dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle sale”, consacrat în art. 23 alin. (2) din Constituție, implică adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare. Astfel, prin Hotărârea nr. 26 din 23.11.2010, Curtea a statuat că „Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate - accesibilitate, previzibilitate și claritate - norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art. 23 din Constituție [...]”.

Prin urmare, se constată că proiectul introduce un termen nou (precum: ordin de precădere) care nu are o definiție în legislație, ceea ce prezintă un risc de corupție. Pericolul acestei prevederi constă posibilitatea apariției practicilor diverse de interpretare a sensului normei, în special a termenului de - ordonanță de precădere, care pot fi abuzive. Totodată, lipsa responsabilității clare care derivă din conceptul de respectare a „ordinii de precădere” poate determina interpretarea favorabilă a prevederilor normative și respectiv, aplicarea sancțiunii de rechemare înainte de termen, în mod preferențial și subiectiv.

Subsidiar, lipsa unei reglementări detaliate la capitolul responsabilități și răspundere va genera imposibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor vinovate pentru aplicarea abuzivă a normelor propuse în proiect.

Totodată, este recomandabil revizuirea modului de precizare a articolelor la care se face trimitere în proiect, unele fiind incomplet indicate.

Recomandări:

1) Recomandăm completarea proiectului cu norme suplimentare care să reglementeze detaliat ce presupune conceptul de „respectare a ordinului de precădere” cu stabilirea expresă a tuturor acțiunilor/regulilor care trebuie respectate de către membrii personalului misiunii diplomatice.

2) Recomandăm substituirea sintagmei „în condițiile art.24. și a lit.j) și k) din art.26.” cu sintagma „în condițiile art.24. și a lit.j) și k) din art.26 alin.(3).”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este o inițiativă legislativă a unui deputat din Parlamentul Republicii Moldova în scopul îmbunătățirii cadrului normativ în vigoare referitor la reglementarea serviciului diplomatic, în speță responsabilizarea personalului instituțiilor serviciului diplomatic.

Autorul nu a respectat în totalitate cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional, statuate în Legea nr.239/2008.


Prevederile proiectului necesită a fi consultate cu entitățile publice de resort precum: Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene și Ministerul Finanțelor pentru prezentarea propunerilor și/sau obiecțiilor pe marginea prevederilor elaborate.

Totodată, în se atesta introducerea unor termene noi în legislația națională care la aplicare pot admite rechemarea înainte de termen a membrilor personalului misiunii diplomatice, în condiții neclare/netransparente.

Prin urmare, este necesară o evaluare a prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

25.03.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina DIACENCO, Inspector principal

A handwritten signature in black ink, appearing to read "C. Diacenco", with a stylized flourish at the end.

